

Witte lijsten Rabobank geen oplossing hulporganisaties!

Recent maakte de Rabobank bekend de overheid te verzoeken om 'witte lijsten' op te stellen van Nederlandse hulporganisaties die betalingen in Syrië mogen uitvoeren. De bank is daarover met de overheid in gesprek. Verschillende hulporganisaties kunnen geen geld meer overmaken naar Syrië en Rusland, omdat de Rabobank de transacties blokkeert. De Rabobank zegt zich daarmee aan internationale veiligheidsregels te houden om witwassen en terrorisme financiering tegen te gaan.

Human Security Collective (HSC), Women Peacemakers Program (WPP) en WO=MEN, Dutch Gender Platform stellen dat witte lijsten *niet* bijdragen aan de (inter)nationale veiligheid. Bovendien maken witte lijsten het werk van hulporganisaties - en andere non-profit organisaties - juist *moeilijker* in plaats van makkelijker. In plaats daarvan stellen wij dat overheid, banken en de non profitsector in gezamenlijkheid tot oplossingen moeten komen. Oplossingen die recht doen aan de noodzaak van (inter)nationale veiligheid én het tegengaan van de oorzaken van terrorisme en gewelddadig extremisme.

Waarom wil de Rabobank witte lijsten?

De Financial Action Task Force

Sinds 9/11 is het tegengaan van terrorisme financiering topprioriteit bij overheden en banken. In een internationale werkgroep, genaamd de FATF (Financial Action Task Force) ontwikkelen Ministeries van Financiën, Veiligheid, Justitie, Binnenlandse Zaken, Centrale Bank en de Wereldbank beleid en richtlijnen ter voorkoming van witwassen en terrorisme financiering. De FATF met kantoor bij de OESO in Parijs, is hiervoor dé mondiale standaard setter. Nederland en de EU zijn – evenals veel andere landen - lid van de FATF.

Vlak na 9/11 heeft de FATF richtlijnen (*recommendations*) opgesteld om o.a. misbruik van de non-profit sector door terroristische organisaties te voorkomen¹. Zo worden aanbevelingen gedaan om risicoanalyses te maken, nationale wet- en regelgeving aan te passen en maatregelen te nemen, transparantie bij de financiële sector te vergroten en internationale samenwerking te bevorderen. Deze richtlijnen worden inmiddels door 198 landen toegepast en deze landen laten zich ook onderwerpen aan peer-evaluaties over een effectieve toepassing ervan.

Maatschappelijke organisaties extra risico

Tot voor kort stelde de FATF in haar richtlijnen (Recommendation 8, R8) dat non profit organisaties (NPOs) *extra* kwetsbaar zijn voor misbruik door terroristische organisaties en dus een verscherpte overheidstoezicht nodig hebben. Voor banken en andere financiële instituties betekent deze aanbeveling dat zij verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor mogelijke transacties van non profits naar terroristische organisaties.

Banken zijn risicomijdend

De internationale sancties voor banken die zich inlaten met terroristische organisaties, of die transacties doen met een terroristisch oogmerk, zijn verstrekkend. De tegoeden van de bank worden bevroren en de bankvergunning kan worden ingetrokken. Ook kunnen banken op hoge boetes rekenen. Bovendien is de non profitsector een 'dure klant', die sowieso weinig opbrengt. Banken worden dan ook risicomijdend: ze *de-risken* klanten die een te hoog risico vormen.

¹ <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/internationalstandardsoncombatingmoneylaunderingandthefinancingofterrorismproliferation-thefatfrecommendations.html>

In de praktijk betekent bovenstaande dat vooral maatschappelijke organisaties die partners hebben in conflictgebieden, transacties willen overmaken naar conflictgebieden, of zich bezig houden met activiteiten die de lokale autoriteiten mogelijk niet welgevallig zijn, of onbekend zijn bij de bank (zoals mensenrechten), als klant worden geweigerd. Of ze krijgen te maken met vertraging of blokkering van geldtransacties. De wrange realiteit is dan ook dat de FATF maatregelen op deze manier juist bijdragen aan de *instabiliteit* van een land, zoals zeer recent aangetoond in een rapport van de *UN High Commissioner for Human Rights*².

Ondermijning recht op organisatie & vereniging

Het Human Security Collective (HSC), het European Foundation Centre (EFC) en het European Centre for Non-for-Profit Law (ECNL) hebben meermaals aangetoond dat de richtlijnen de non-profit sector – waaronder mensenrechtenactivisten - onevenredig raakt. Het preventief vertragen, blokkeren en afsnijden van financieringsmogelijkheden betekent in de praktijk dat organisaties, die zich inzetten voor mensenrechten, democratie, gender gelijkheid en vredesopbouw in hun voortbestaan worden bedreigd. De progressieve tegenkrachten in de samenleving - cruciaal in de strijd tegen extremisme en terrorisme – worden langzaam monddood gemaakt. Bovendien kan deze maatregel *het recht op organisatie en vereniging* ondermijnen, zoals ook Maina Kiai, Speciaal Rapporteur van de Verenigde Naties, aangeeft.

Doorgesloten de-risking

Inmiddels is de FATF zich meer dan bewust van de kwalijke gevolgen van R8 in de praktijk en heeft ze ingestemd, na een stevige lobby door een mondiale non-profit coalitie, met een wijziging ervan. Bovendien blijkt uit onderzoek het percentage non-profitorganisaties dat door terroristen is misbruikt nihil.³ De FATF stelt nu dat non-profits niet *extra*, maar op dezelfde manier als andere sectoren kwetsbaar zijn voor terrorisme financiering misbruik.

Ook heeft de FATF banken opgeroepen hun doorgesloten de-risking praktijken waarvan non-profits de dupe zijn geworden, te herzien. De geest is echter al uit de fles: o.a. in Brussel wordt nieuwe supra nationale wet- en regelgeving ontwikkeld, die de goede besluiten van het FATF weer in de wielen kan rijden⁴.

Waarom werken witte lijsten niet?

De Nederlandse overheid heeft tot nog toe geen actief beleid gevoerd om de-risking problemen van maatschappelijke organisaties aan te pakken. Ook andere landen worstelen nog met een oplossing. Zo is in het Verenigd Koninkrijk recent een studie verschenen, waarin wordt geadviseerd om in een structureel

² http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/32/20

³ Deze assumptie die niet is onderbouwd met feiten en cijfers, zoals ook TNI onderzoeker Ben Hayes in meerdere studies laat zien. Het percentage NPOs dat misbruikt is voor terroristische doeleinden is nihil. Zie ook: <http://www.demos.co.uk/files/DEMOSuncharitablebehaviourREPORT.pdf?1419986873>
<http://civicus.org/index.php/en/media-centre-129/news-and-resources-127/2365-more-than-50-organizations-ask-u-s-treasury-state-for-help-with-access-to-banking-services>
https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/rr-bank-de-risking-181115-en_0.pdf
<https://www.womenpeacemakersprogram.org/assets/CMS/Resources/Reports/Policy-brief-CTM.pdf>

⁴ Ook wet- en regelgeving vanuit de Verenigde Staten beïnvloeden risicomijdend gedrag van banken. Zij hebben bevoegdheden over de grenzen om landen, individuen, maatschappelijke organisaties en banken aan te pakken, die zich niet houden aan OFAC criminele en terrorismelijsten.

overleg tussen overheid, banken en maatschappelijke organisaties de problemen rond de-risking gezamenlijk aan te pakken⁵. Dat overleg staat nog in de kinderschoenen.

Het voorstel van de Rabobank om met witte lijsten te werken, lijkt op het eerste gezicht een adequate en snelle oplossing, te beginnen bij sanctielanden. Banken kunnen dan vertrouwen op het fiat van de overheid, en hoeven niet langer een *all or nothing* afweging te maken met betrekking tot een sector waar de bankenwereld uiteindelijk weinig kennis over heeft. Bovendien legt de Rabobank het probleem hiermee terug bij in hun ogen de eigenaar ervan, de regulator, de Nederlandse overheid. Helaas is de realiteit weerbarstiger en wel om de volgende redenen:

1. Onafhankelijk maatschappelijk middenveld

Alleen al in Nederland opereren duizenden stichtingen en verenigingen. Sommige ontvangen subsidie van de overheid en staan daarmee in zekere mate onder directe controle van de overheid. Velen opereren echter op onafhankelijke basis middels giften van burgers en foundations. Sommigen opereren onder een CBF keurmerk of hebben een ANBI status, anderen niet. Het is onmogelijk voor de overheid om te bepalen wie wel en wie niet op zo'n witte lijst mag, omdat de overheid geen directe inzage in noch zeggenschap heeft over dagelijkse praktijken van deze *niet-gouvernementele* sector.

De gevolgen van het mogelijk maken van verregaande overheidsinmenging voor *listing* zou het recht op organisatie en vereniging diepgaand aantasten en daarmee het bestaan van een onafhankelijke civil society sector – een belangrijke voorwaarde voor de democratie, ook in Nederland. Ook blijkt dat autoritaire regimes al dankbaar gebruik maken van *listing* praktijken. Deze lijken zij vooral in te zetten in hun strijd om de progressieve, kritische stemmen tegen hun bewind monddood maken. Mocht de Nederlandse staat inzetten op het gebruik van door-de-overheid-gesanctioneerde-witte-npo-lijsten, dan geeft zij groen licht aan repressieve landen wereldwijd. Het voortbestaan van een onafhankelijke civil society komt daarmee in de knel. Het strookt bovendien niet met het Nederlandse mensenrechtenbeleid met respect voor een mondig, onafhankelijke civil society.

2. Internationale financiële transacties verlopen via complex internationaal netwerk correspondent banks

Zelfs als de Nederlandse overheid via een witte lijst haar goedkeuring geeft aan een transactie van een Nederlandse stichting via een Nederlandse bank, dan kan deze verderop in de transactielijn alsnog worden geblokkeerd. Witte lijsten gaan uit van een nationale oplossing, het probleem is echter complexer, want van globale aard.

3. Onschuldig tot het tegendeel is bewezen

Witte lijsten zoals wordt voorgesteld door de Rabobank, kunnen makkelijk leiden tot een 'schuldig tot het tegendeel is bewezen' principe. Simpelweg omdat jouw organisatie niet op de lijst staat – bijvoorbeeld als een overheid weigert een kritische organisatie op de lijst te zetten, een organisatie vanuit het mensenrecht 'vrijheid van vereniging' weigert om al haar zaken over te dragen aan de overheid, of er gewoon wordt vergeten om een organisatie op de lijst te zetten – kan jouw organisatie financiële transacties worden geweigerd. Een lijst als deze zal bovendien ieder jaar – zo niet vaker - moeten worden geredigeerd, aangezien het civil society landschap zich voortdurend beweegt met organisaties die de deuren sluiten of zich oprichten.

De (inter)nationale veiligheid wordt er niet beter op

Hoe we het ook wenden of keren: de financiering van terrorisme verloopt voornamelijk via andere kanalen en misbruik van non profit organisaties door terroristen is tot nog toe nihil geweest. Door veel tijd en aandacht te wijden aan de-risking van en dus ook het tegengaan van de negatieve bijeffecten bij non profits, wedden we met zijn allen op het verkeerde paard. In plaats van de kern van de problematiek

⁵ <https://www.fca.org.uk/news/news-stories/fca-research-issue-de-risking>

aan te pakken, ondermijnen we de progressieve krachten in de samenleving, die we net nu zo hard nodig hebben als tegenbeweging in een wereld waar extremisme, geweld en terrorisme een grote bedreiging vormt voor democratie, vrede en gelijkheid.

Kortom: het gebruik van witte lijsten leidt tot ongewenste overheidsinmenging, is kortzichtig en kostbaar, zonder dat het werkelijk een oplossing biedt voor het bestaande probleem. 'Witte lijsten' betekent dus vooral veel middelen en menskracht investeren in een sector die niet risicovol is gebleken, en waarbij de *collateral damage* van dit soort oplossingen het ware risico vormt in de strijd tegen terrorisme en extremisme.

Wat kunnen non profits, overheid en banken wél doen?

Mensenrechten vormen een belangrijke pilaar in ons buitenlands-, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, als ook in ons veiligheids- en defensiebeleid. Ook maakt Nederland zich sterk voor gemarginaliseerde groepen, zoals homoseksuelen, etnische minderheden en vrouwen en meisjes in kwetsbare posities. Al deze groepen en mensenrechtenverdedigers in het algemeen staan meer dan ooit onder druk door conservatieve krachten in de samenleving en in toenemende mate door de gevolgen van (financieel) antiterrorisme beleid. Maar zij zijn ook onze belangrijkste bondgenoten in de strijd tegen geweld, extremisme en terrorisme.

Om consistent te kunnen zijn in het Nederlands beleid en meer openbaarheid te kunnen geven aan de mogelijke problemen die organisaties kunnen ervaren, adviseren wij daarom:

- 1. In te zetten op het creëren van een overlegstructuur tussen diverse civil society, bankenwereld en overheid** om daarmee vanuit de realiteit van iedere sector te komen tot oplossingen die zowel recht doen aan de noodzaak onze veiligheid te vergroten als de oorzaken van terrorisme en gewelddadig extremisme kunnen aanpakken⁶;
- 2. De impact te monitoren van financiële Counter Terrorisme Maatregelen op vrouwenrechtenorganisaties en andere mensenrechtenorganisaties**, in lijn met Resolutie 2242 van de VN-Veiligheidsraad⁷ (2015);
- 3. In te zetten op internationale en publieke dialoog over deze problematiek met de FATF en de EU en de Wereld Bank.**

⁶ Een model zoals recent wordt ontwikkeld in het Verenigd Koninkrijk waarbij de Nederlandse vereniging van banken en koepelorganisaties, zoals WO=MEN, Dutch Gender Platform of Partos en de regulatoren gezamenlijk tot een oplossing proberen te komen, die ook werkt voor kleine, onbekende organisaties. Koepelorganisaties kunnen een dergelijk overleg starten. Anderen die ongebonden zijn, kunnen zich hierbij aansluiten. De overheid zou banken gerust moeten kunnen stellen dat ze niet worden gestraft als er toch geld verkeerd terecht komt ondanks hun *due diligence* procedures.

Maatschappelijke organisaties verbeteren hun zichtbaarheid en laten zien dat ze aan een aantal vereisten voldoen die voor banken van belang zijn, zoals transparantie van de organisatie en haar financiën. Dit kan door het opzetten van een website waarin inzicht wordt gegeven in de organisatie, haar sponsors, partners, doelgroepen. Organisaties bouwen een intensievere relatie op met hun accountmanager en legt uit wat hun werk inhoudt zodat deze manager voor hen opkomt wanneer hij moeilijke vragen krijgt van zijn compliance collega.

⁷ Met de unaniem aangenomen Resolutie 2242 roept de VN-Veiligheidsraad lidstaten op om vrouwenorganisaties direct te betrekken bij het ontwikkelen en uitvoeren van *counter terrorisme* maatregelen en extreem geweld. Zie ook: <http://www.un.org/press/en/2015/sc12076.doc.htm>

ANNEX Achtergrondinformatie Potentiele negatieve gevolgen Counter Terrorisme Measures

Hoe bepalen banken of maatschappelijke organisaties een te groot risico vormen?

Er bestaan officiële sanctielijsten op grond waarvan banken klanten screenen. Banken screenen risico's in relatie tot sanctie landen, maar ook in relatie tot landen waar terroristische groepen actief zijn. Naast het screenen van maatschappelijke organisaties aan de hand van sanctie lijsten en om risico's nog meer uit te sluiten gebruiken banken data profielen van criminelen, terroristen en individuen of groepen die een politiek of veiligheidsrisico vormen. Deze data profielen worden voor flinke bedragen aangeboden door commerciële bedrijven die de profielen samenstellen op basis van openbare informatie die op het internet en sociale media te vinden is. Deze bedrijven zijn vaak onderdeel van multinationals, zoals World Check die onderdeel is van Thomson Reuters of Lexis Nexis, onderdeel van Reed Elsevier.

Ook maatschappelijke organisaties die in sanctielanden en terrorisme gevoelige gebieden opereren, gebruiken deze commerciële data bedrijven voor hun eigen "due diligence". Organisaties en individuen weten niet dat ze op deze lijsten staan en er is ook geen juridische mogelijkheid om van zo'n lijst af te komen. Als sanctie lijsten en commerciële data nog geen uitsluitel geven over het mogelijke risico van een maatschappelijke organisatie, dan gaan sommige bankiers zover dat ze zelf op internet of sociale media informatie zoeken over de organisatie, maar dit zijn persoonsgebonden acties en geen beleid.

Waar krijgen NPOs mee te maken?

De richtlijnen hebben geleid tot een overregulering en verzwaring van controles op *iedere* NPO, *zonder dat daartoe directe aanleiding is*. Met name banken spelen hierin een belangrijke rol. Zo zijn cases bekend van banken die, vanwege de verzwaring van controles op NPOs, geldtransacties van NPOs naar terrorisme-gevoelige gebieden zodanig vertragen dat hulp te laat komt. Ook zijn er banken die hun relatie met NPOs opzeggen, omdat zij de transacties van deze organisaties te risicovol vinden⁸. En er zijn banken die NPOs weigeren een rekening te verlenen, zoals onder andere aangetoond in een gezamenlijk rapport van Women Peacemakers Program (WPP) en Human Security Collective (HSC)⁹.

Belangrijk om te melden is het **indirecte effect** dat deze maatregelen hebben op het voortbestaan van een weerbare, diverse en sterke civil society sector.

Wereldwijd is de civil society/ nonprofit sector voor een groot deel afhankelijk van financiering middels giften, subsidies en fondsen. De globale maatregelen om iedere NPO aan te merken als extra risicovol is voor de hele sector belastend. Tevens is de impact op iedere NPO anders. Grotere, bekendere NPO's die zich met name inzetten op dienstverlening, worden minder hard getroffen door overregulering dan kleinere, op gevoelige thema's werkende (zoals mensenrechten) NPO's. Deze laatste werken vaak onder grote politieke druk; hebben weinig middelen om de steeds complexer wordende regelgeving te kunnen hanteren; en hebben minder naamsbekendheid en daarmee onderhandelingsperspectief met banken en overheid.

Als gevolg vallen ze vaak ten prooi aan de *better safe than sorry* filosofie van de bankensector, welke is ingegeven door risicomijdend beleid – o.a. angst voor torenhoge boetes. Als gevolg hiervan worden in toenemende mate financiële transacties ten behoeve van het ondersteunen van kwetsbare groepen en mensenrechten activisten vertraagd of zelfs onmogelijk gemaakt; kunnen er geen rekeningen worden

⁸ <http://www.demos.co.uk/files/DEMOSuncharitablebehaviourREPORT.pdf?1419986873>

<http://civicus.org/index.php/en/media-centre-129/news-and-resources-127/2365-more-than-50-organizations-ask-u-s-treasury-state-for-help-with-access-to-banking-services>

https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/rr-bank-de-risking-181115-en_0.pdf

⁹ <https://www.womenpeacemakersprogram.org/assets/CMS/Resources/Reports/Policy-brief-CTM.pdf>

geopend; en worden deze in het ergste geval zelfs preventief afgesloten.

Het preventief vertragen, blokkeren en afsnijden van financieringsmogelijkheden betekent in de praktijk dat organisaties die zich inzetten voor mensenrechten, democratie, gender gelijkheid en vredesopbouw in hun voortbestaan worden bedreigd, waarmee de progressieve tegenkrachten in de samenleving - cruciaal in de strijd tegen extremisme en terrorisme - langzaam monddood worden gemaakt.

De wrange realiteit is, dat deze maatregelen daarmee juist lijken te gaan bijdragen aan de *instabiliteit* van een land, zoals zeer recent aangetoond in een rapport van de *UN High Commissioner for Human Rights*¹⁰.

Recht van vereniging en organisatie onder vuur

Tevens ondermijnt deze praktijk van NPO overregulering *het recht op organisatie en vereniging*. Met name daar waar progressieve en kritische geluiden niet welkom zijn in een samenleving, leidt dit regelmatig tot misbruik van de maatregelen door onder andere overheden¹¹. Cases zijn bekend van verenigingen en organisaties van mensenrechtenactivisten en specifiek vrouwenrechtenactivisten, die mensenrechtenschendingen aan de kaak stellen, en vervolgens met antiterrorisme maatregelen de mond worden gesnoerd.

Zo onderzochten begin 2015 WPP en HCS met partners in tien verschillende landen, waaronder in de EU, de impact van bovengenoemde maatregelen op het werk van vrede- en vrouwenrechtenactivisten. Veel activisten gaven aan sinds 9/11 op verschillende manieren te zijn beperkt in hun werkzaamheden door antiterrorisme maatregelen. Zo gaven zij aan dat er door hun overheden meer wordt gereguleerd op NPO's en hun financiering uit het buitenland, waarbij kritische vrouwenrechten organisaties onder het mom van "staatsveiligheid" worden gemonitord en geïntimideerd. Ook constateerden verschillende respondenten dat internationale donoren hun subsidies steeds vaker via grote organisaties laten verlopen. Directe financiering voor kleinere organisaties wordt steeds minder vaak toegepast, volgens de respondenten om risico's in te perken¹².

Ook op VN niveau wordt bovenstaande observatie erkend en wordt onderstreept dat lidstaten zich te allen tijde moeten inspannen om te voorkomen dat de politieke en financiële ruimte van mensenrechtenactivisten om zich te organiseren wordt beperkt:

*"Building the capacity of women and civil society groups to effectively engage in efforts to counter and prevent violent extremism is critical. National Governments should ensure that in implementing the recommendations of the Financial Action Task Force, they do not unwittingly or purposefully restrict or control the work of civil society organizations, including those promoting gender equality and women's participation and leadership. In that connection, the Security Council should include in future pronouncements about the Task Force the necessary safeguards to discourage abuse and unintended impacts, including the effect of counter-terrorism on humanitarian principles"*¹³

Hetgeen eveneens wordt benoemd in VN Veiligheidsraad Resolutie 2242:

"Member States and requests relevant United Nations entities, including CTED within its existing mandate and in collaboration with UN Women, to conduct and gather gender-sensitive research and data collection on the drivers of radicalization for women, and the impacts of counter-terrorism strategies on women's human rights and women's organizations, in order to develop targeted and evidence-based policy and

¹⁰ http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/32/20

¹¹ <http://www.icnl.org/research/journal/vol17ss1/Rutzen.pdf>

¹² <https://www.womenpeacemakersprogram.org/assets/CMS/Resources/Reports/Policy-brief-CTM.pdf>.

¹³ <http://wps.unwomen.org/~media/files/un%20women/wps/highlights/unw-global-study-1325-2015.pdf>: onder 'Bringing women's participation and leadership to the core of peace and security efforts, including responses to new and emerging threats', p.50.



programming responses, and to ensure United Nations monitoring and assessment mechanisms and processes mandated to prevent and respond to violent extremism, which can be conducive to terrorism, have the necessary gender expertise to fulfill their mandates, including relevant sanctions experts groups and bodies established to conduct fact finding and criminal investigations”¹⁴

¹⁴ [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2242\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2242(2015))