

# De zaak Soennah-moskee

## Na de toeslagenaffaire volgde de giftenaftrekaffaire

Maurits Berger

### 1 Inleiding

Op 8 augustus 2023 deed de rechtbank van Den Haag uitspraak in een zaak die de stichting Al-Soennah (hierna: Soennah-moskee) had aangespannen tegen de Belastingdienst. De Soennah-moskee werd in het gelijk gesteld: de Belastingdienst had de anbi-status<sup>1</sup> van de Soennah-moskee niet mogen intrekken en laadde de verdenking op zich discriminerend te zijn opgetreden.<sup>2</sup> De korte bespreking die deze uitspraak kreeg in enkele dagbladen<sup>3</sup> deed echter geen recht aan de omvang van de kwestie. De rechtszaak lijkt namelijk het topje van de ijsberg te zijn in wat de ‘giftenaftrekaffaire’ is gaan heten.<sup>4</sup>

De Soennah-moskee was onderdeel van een grootschalig onderzoek bij de Belastingdienst naar frauduleuze praktijken met het aftrekken van giften, dat in 2015 was geëscaleerd tot een grootschalig onderzoek dat zich doelbewust richtte op moskeeën, islamitische organisaties en individuele moslims. De Soennah-moskee was echter de enige van hen met de wil en de middelen om zich juridisch te verweren, en mede daarom kwam duidelijk aan het licht wat al jarenlang door tientallen moskeeën en duizenden moslims werd ervaren. Uit de rechtszaak blijkt namelijk dat de opsporingsambtenaren van de Belastingdienst zich te veel hebben laten leiden door forensisch enthousiasme, en zich daarin wellicht zelfs schuldig hebben gemaakt aan schending van het beginsel van non-discriminatie.

In dit artikel zal aan de hand van de rechtszaak getracht worden deze kwestie te ontrafelen. Met name de juridische vraag over discriminatie zal daarbij centraal staan. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van openbare stukken en van de documentatie die de advocaten van de Soennah-moskee via WOB-procedures hebben verkregen van de Belastingdienst en ter inzage hebben gegeven aan de auteur. Daarnaast zal gebruik worden gemaakt van diverse rapportages die zijn verschenen in de toeslagenaffaire. Hoewel het bij zorgtoeslagen (de ‘Toeslagenaffaire’) en giftenaftrek om verschillende kwesties gaat, vielen beide dossiers onder de Belas-

1 Status van algemeen nut beogende instelling. Deze status verschaft een instelling diverse belastingvrijstellingen en -voordelen.

2 Rb. Den Haag 8 augustus 2023, SGR 21/3306, ECLI:NL:RBDHA:2023:11856.

3 ‘De fiscus was te hard voor de Haagse As-Soennah-moskee, discrimineerde mogelijk zelfs’, *NRC Handelsblad* 22 augustus 2023; ‘Mogelijk discrimineerde Belastingdienst door onderzoek naar As-Soennah-moskee in te stellen’, *de Volkskrant* 23 augustus 2023; ‘Belastingdienst weer op vingers getikt, nu voor mogelijke discriminatie moslimorganisaties: “Ze zijn bang”’, *Algemeen Dagblad* 23 augustus 2023; ‘Gewonnen rechtszaak As-Soennah-moskee bevestigt diepgewortelde wantrouwen tegen moslims’, *Trouw* 23 augustus 2023.

4 Zie ook M. de Vries, ‘Institutionele islamofobie bij de Belastingdienst’, *De Groene Amsterdammer* 22 februari 2023.

Maurits Berger

tingdienst en werden ze op soortgelijke wijze behandeld. Hieruit rijst een beeld op van een complex verhaal met juridische, ambtelijke, beleidsmatige en politieke componenten.

## 2 Waar het om gaat

Organisaties die zich inzetten voor goede doelen kunnen van de Belastingdienst een anbi-status verkrijgen. Degene die een gift schenkt aan een goed doel, kan de anbi waaraan de gift is gedaan vragen om een kwitantie. Deze kwitantie kan vervolgens door de donor ingediend worden bij de Belastingdienst om het gedoneerde bedrag af te trekken van de belastingen.

Het plegen van fraude met dergelijke giften gaat gewoonlijk als volgt: de donor schenkt een bedrag van, laten we zeggen, € 10.000 aan een anbi, die daarvoor een kwitantie uitschrijft, maar vervolgens onderhands € 9000 teruggeeft aan de donor. De donor heeft dus effectief € 1000 geschonken als gift, maar dient een kwitantie in bij de fiscus voor een aftrek van € 10.000. Het voordeel voor de donor is dat het een (onrechtmatig) belastingvoordeel oplevert; voor de anbi-organisatie is het voordeel dat meer donoren genegen zullen zijn om schenkingen te verrichten. Bij giftenfraude is derhalve sprake van twee daders: de donor en de anbi die de gift ontvangt. De fraude is immers alleen uitvoerbaar als beide partijen samenwerken.

## 3 Hoe het begon

Rond 2014 ontdekte het fraudeteam van de Belastingdienst (Combiteam Aanpak Facilitators, beter bekend als het CAF) een grootschalige fraude van giften die werden gedaan aan de Islamitische Universiteit Europa in Rotterdam (niet te verwarren met de Islamitische Universiteit Rotterdam<sup>5</sup>). De anbi-status van de universiteit werd ingetrokken, maar de fraude zette zich op andere wijzen voort en een strafrechtszaak in 2023 tegen de inmiddels failliete universiteit leidde tot diverse veroordelingen wegens witwaspraktijken.<sup>6</sup> Uit de zogenoemde Weekverslagen van het CAF blijkt dat deze fraudezaak vanaf 2015 aanleiding was voor het CAF om doelgericht en systematisch te kijken naar soortgelijke fraudepraktijken bij andere islamitische instellingen.<sup>7</sup>

In onderzoek naar mogelijke fraude bij giftenaftrek heeft de Belastingdienst twee mogelijkheden. Of hij richt zich op de belastingplichtige, dus de donor, en vraagt informatie op over diens aangifte (art. 47 Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (AWR)). Of hij richt zich op 'derden', wat in het geval van giftenaftrek meestal de anbi zal zijn waaraan is gedoneerd, met het verzoek informatie te verschaffen over de donor (art. 53 AWR). De Belastingdienst heeft verregaande bevoegdheden in

5 De Islamitische Universiteit Rotterdam is in 2019 hernoemd tot Islamic University of Applied Sciences Rotterdam (ofwel: Islamitische Hogeschool Rotterdam), die een bachelor aanbiedt in islamitische theologie en een master in geestelijke verzorging.

6 Zie o.a. Rb. Rotterdam 15 maart 2023, nr. 10/996705-16, ECLI:NL:RBROT:2023:2142.

7 Via de WOB-procedure zijn de Weekverslagen opgevraagd waarin het CAF wekelijks een overzicht geeft van een 'Greep uit de lopende zaken'. Deze verslagen zijn bekend bij de auteur.

zijn controlemogelijkheden, die gebaseerd kunnen zijn op zowel een enkele verdenking als een willekeurige controle. Maar, zo blijkt uit zowel deze rechtszaak als uit diverse rapportages, het CAF heeft zijn bevoegdheden op twee manieren overschreden.

Ten eerste werd het derdenonderzoek naar een individuele donor regelmatig gebruikt om bij een (islamitische) anbi inzage te krijgen in de volledige boekhouding, wat dan aanleiding zou geven om over te gaan tot een groter vervolgonderzoek naar de anbi zelf op grond van frauduleuze handelingen. In een CAF-Weekverslag van 21 april 2017 wordt deze aanpak met zoveel woorden genoemd:

‘De CAF-interesse start in alle gevallen met twijfel over de aftrekbaarheid van de giften. Dat leidt vaak tot derdenonderzoek bij de ANBI en dat leidt dan weer tot een vervolgonderzoek bij de ANBI en dat leidt dan weer tot een vervolgonderzoek bij de ANBI met uiteindelijk intrekking van de status.’<sup>8</sup>

Ten tweede was deze aanpak nadrukkelijk gericht op *islamitische* anbi’s. Dat riep de vraag op of dan wellicht sprake is van onderzoek dat is gebaseerd op een risicoprofiel waarbij sprake is van discriminerende selectie. Volgens de Hoge Raad is een dergelijke belastingcontrole onrechtmatig indien deze:

‘voortvloeit uit een risicoselectie, een verwerking van persoonsgegevens in een databank of een gebruik van een databank waarin persoonsgegevens zijn opgeslagen, op basis van een criterium dat jegens de belastingplichtige leidt tot een schending van een grondrecht zoals een schending van het verbod op discriminatie naar afkomst, geaardheid of geloofsovertuiging’.<sup>9</sup>

#### 4 De Soennah-zaak

In 2016 kreeg de Soennah-moskee van de Belastingdienst een verzoek tot ‘derdenonderzoek’ om te controleren of de giften van een individuele belastingplichtige waar de Belastingdienst onderzoek naar verrichtte ook voorkwamen in de boekhouding van de Soennah-moskee. Het ging de Belastingdienst echter niet alleen om deze specifieke informatie: hij wilde ook weten op welke wijze de moskee in algemene zin haar kwitanties afgaf en verwerkte voor donaties. De moskee werd daarom verzocht om haar boekhouding daaromtrent van 2006 tot en met 2014 open te stellen.<sup>10</sup> Het onderzoek in deze boekhouding was aanleiding voor de Belastingdienst om de Soennah-moskee te verdenken van fiscale malversaties, en eind 2016 werd daartoe een onderzoek ingesteld naar de Soennah-moskee.<sup>11</sup> Deze aanpak was geheel in overeenstemming met de genoemde strategie die het CAF had uitgezet.

8 Vonnis 8 augustus 2023, r.o. 17.

9 HR 10 december 2021, 20/02304, ECLI:NL:HR:2021:1748, r.o. 5.3.

10 De letterlijke passages van dit verzoek staan in het rechterlijk vonnis van 8 augustus 2023, r.o. 3.

11 Idem, r.o. 4-6.

Maurits Berger

Pas na twee jaar – volgens de Belastingdienst wegens langdurige ziekte van een van de teamleden – ontving de Soennah-moskee het conceptrapport van de Belastingdienst. Daarin werd gesteld dat het onderzoek aanleiding gaf om de anbi-status van de moskee in te trekken. De moskee werd in de gelegenheid gesteld om hierop binnen twee weken te reageren. Toen de moskee om verlenging van die termijn vroeg, werd dat geweigerd, en direct na afloop van de twee weken werd het definitieve rapport gestuurd, evenals de beschikking waarmee de anbi-status van de Soennah-moskee met terugwerkende kracht (vanaf 1 januari 2008) werd ingetrokken.<sup>12</sup> De moskee ging tegen deze beschikking in beroep.

Voor de rechtbank speelden twee kwesties: was er sprake van discriminatoir handelen bij de Belastingdienst (ofwel: had de Belastingdienst onderzoek ingesteld bij de Soennah-moskee vanwege haar islamitische achtergrond), en was de anbi-status terecht ingetrokken?

## 5 Intrekking anbi-status

In het langdurige onderzoek had de Belastingdienst niets gevonden dat zijn vermoeden naar fraude door de Soennah-moskee hard kon maken. De reden voor de intrekking van de anbi-status van de Soennah-moskee was daarom niet dat sprake zou zijn frauduleuze praktijken, maar omdat niet voldaan zou zijn aan een van de formele eisen die wordt gesteld aan een anbi: de Soennah-moskee had geen duidelijk omschreven beleidsplan hoe zij omging met de werving, verwerking en besteding van giften.<sup>13</sup> De moskee voldeed daarmee niet aan de voorwaarden van de anbi-status. De rechtbank stelde de Belastingdienst in het gelijk dat dit beleidsplan inderdaad niet voldeed aan de wettelijke vereisten. Maar, zo vervolgde de rechtbank, indien niet is voldaan aan de formele eisen van de anbi-status, dan mag die status niet zonder meer worden ingetrokken, maar moet eerst de mogelijkheid tot herstel worden geboden.<sup>14</sup> Daarin was de Belastingdienst nalatig geweest. En niet alleen had de Belastingdienst geen herstelmogelijkheid aangeboden: de reden voor de intrekking van de anbi-status, namelijk het ontbreken van een beleidsplan, was pas vermeld in het definitieve rapport, dus tegelijkertijd met de intrekking van de anbi-status. Ook andere overwegingen die de Belastingdienst ter terechtzitting aanvoerde om de intrekking van de anbi-status te rechtvaardigen, werden door de rechtbank als onvoldoende beoordeeld. De rechtbank verklaarde de intrekking van de anbi-status in deze kwestie daarom ongegrond.<sup>15</sup>

## 6 Discriminatie (I)

Het voorgaande wekt de indruk dat de Belastingdienst er doelgericht op uit was om de Soennah-moskee aan te pakken. Dat zou op zichzelf niet onrechtmatig hoeven

12 Idem, r.o. 7-11.

13 Idem, r.o. 27.

14 Idem, r.o. 28-29.

15 Idem, r.o. 31.

te zijn: de Belastingdienst is gerechtigd om bij enige verdenking van fraude de zaak tot op de bodem uit te zoeken. Het wordt echter anders als de betrokken ambtenaren daarin worden aangestuurd door vooroordelen over de personen of organisaties die zij onderzoeken. In dit geval rees de vraag of vooroordelen speelden omtrent islam, moslims en in het bijzonder moskeeën. De Soennah-moskee stelde dat de Belastingdienst het onderzoek bij haar had ingesteld enkel vanwege 'haar islamitische achtergrond'.<sup>16</sup> In dat geval zou sprake zijn van onrechtmatige controle omdat, in de woorden van de Hoge Raad, het dan gebaseerd zou zijn op 'een risico-selectie (...) op basis van een criterium dat jegens de belastingplichtige leidt tot een schending van een grondrecht'.<sup>17</sup> Dat grondrecht zou in dit geval zijn de non-discriminatie op basis van godsdienst. De onderliggende documentatie van de Belastingdienst laat er weinig twijfel over bestaan dat sprake was van een dergelijke selectieve controle. Maar alvorens de feiten nader uiteen te zetten is het van belang om duidelijkheid te verkrijgen over de toetssteen van 'discriminatie'.

### 6.1 Definities van discriminatie

Juristen en sociaal wetenschappers kunnen verschillende invullingen geven aan de term 'discriminatie'. Dat geldt nog meer wanneer het moslims en islam betreft. In de sociale wetenschappen zijn diverse termen in omloop om de discriminatievormen die daarin spelen aan te duiden.<sup>18</sup> Termen als 'islamofobie' en 'anti-moslim discriminatie' laten zien dat er twee dimensies spelen: discriminerende handelingen die zich richten op islam als religie, of op moslims als gelovigen. Juristen, daarentegen, gaan uit van het beginsel dat discriminatie alleen betrekking kan hebben op personen.<sup>19</sup> Dat is ook zo vastgelegd in de Algemene wet gelijke behandeling<sup>20</sup> en in het Wetboek van Strafrecht.<sup>21</sup>

In de specifieke situatie van de belastingregelgeving speelt vervolgens het probleem van de bewijslast. Immers, het is voor een belastingplichtige moeilijker aan te tonen dat de Belastingdienst discrimineert vergeleken met het geval dat diezelfde persoon de toegang tot een restaurant wordt geweigerd of afgewezen wordt voor een baan vanwege uiterlijke kenmerken als kleur, geslacht of godsdienst. Het juridisch adagium 'wie stelt, moet bewijzen' legt dan een bijna onmogelijke bewijslast op de schouders van de belastingplichtige. De Hoge Raad heeft dit bijgesteld in de hiervoor genoemde uitspraak van 2021, waarin hij de volgende overwegingen maakt:

16 Idem, r.o. 12.

17 HR 10 december 2021, voetnoot 9.

18 Hierover bestaat zeer veel academische literatuur. Voor de Nederlandse context zie o.a. een aantal rapporten hierover op de websites van Kennisplatform Inclusief Samenleven ([/www.kis.nl/overzicht/artikeloverzicht-moslimdiscriminatie](http://www.kis.nl/overzicht/artikeloverzicht-moslimdiscriminatie)) en van Republiek Allochtonië ([www.republiekallochtonie.nl/blog/feiten/factsheet-moslimhaat-en-moslimdiscriminatie](http://www.republiekallochtonie.nl/blog/feiten/factsheet-moslimhaat-en-moslimdiscriminatie)).

19 Zie bijv. HR 10 maart 2009, nr. 01509/07: de man die een spandoek buiten het raam had gehangen met de tekst 'Stop het gezwel dat islam heet' werd niet schuldig bevonden aan belediging omdat de tekst zich richtte tegen de islam, niet tegen moslims.

20 De regels van deze wet hebben betrekking op 'gelijke behandeling van personen ongeacht hun godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat'.

21 Art. 90quater en art. 429quater.

Maurits Berger

‘Indien een belastingplichtige gemotiveerd stelt dat de hier bedoelde uitzonderlijke situatie [van risicoselectie op discriminerende grondslag; MB] zich in zijn geval heeft voorgedaan, dient de inspecteur aan de belastingplichtige en de rechter de gegevens te verstrekken die voor de beoordeling hiervan van belang kunnen zijn.’ (r.o. 5.3)

Met andere woorden, indien de belastingplichtige ‘gemotiveerd’ kan aantonen dat sprake is van een schending van het verbod op discriminatie naar afkomst, gaardheid of geloofsovertuiging, dan is voldaan aan de stelplicht en draait de bewijslast om: nu moet de Belastingdienst bewijzen dat er *geen* sprake was van discriminatie. In de Soennah-zaak meende de rechter dat de Soennah-moskee voldoende gemotiveerd had aangegeven dat sprake was van discriminatie (waarover hierna meer), en dat op de Belastingdienst dus de bewijslast rustte om het tegendeel te beweren. De Belastingdienst kon of wilde dit tegendeel niet aangeven, zodat de rechtbank concludeerde dat de Belastingdienst ‘onvoldoende heeft aangedragen om te kunnen concluderen dat, anders dan de eiseres [Soennah-moskee; MB] gemotiveerd heeft gesteld, de islamitische achtergrond van eiseres geen rol heeft gespeeld bij de risicoselectie’.<sup>22</sup>

## 6.2 Risicoselectie

Dat de islamitische achtergrond van de Soennah-moskee een rol speelde, is op zichzelf nog geen reden om te spreken van discriminatie. In de grootschalige zwendel bij de Islamitische Universiteit van Europa bijvoorbeeld, waren alleen moslims betrokken, en het fraudeonderzoek richtte zich dus ook op hen. Maar er is een groot verschil of sprake is van een *vooronderstelling* of van een *vaststelling*: als is vastgesteld dat alleen bepaalde moslims of islamitische organisaties zich schuldig maken aan frauduleuze praktijken, dan is een gericht onderzoek naar hen niet discriminatoir; als daarentegen een dergelijk onderzoek plaatsvindt op basis van een vermoeden, en dat vermoeden leidt tot het uitwerpen van een onderzoeksnet over alle moslims of islamitische organisaties, dan zou al snel sprake kunnen zijn van discriminatie.

De Belastingdienst was zich hiervan bewust. Bij de dienst bestond het vermoeden dat de fraude van giftenaftrek vooral bij moslims en islamitische organisaties speelde, meer dan bij andere Nederlanders, maar hoe dat hard te maken? In een interne mail van 5 juni 2015 schreef een geanonimiseerde medewerker van de Belastingdienst dat hij/zij het verzoek had gekregen om ‘een query uit te voeren op etnische afkomst in verband met jullie onderzoek naar mogelijke fraude op giftenaftrek’.<sup>23</sup> De medewerker was zich blijkbaar bewust van de gevoeligheid van dit verzoek, want schreef: ‘Ik heb het volgende bedacht’, namelijk het uitvoeren van een statistische analyse naar giftenaftrek waarbij wordt gezocht naar ‘anomalieën’ die dan wellicht konden verwijzen naar etnische bevolkingsgroepen. Dat zou een onderzoek naar die ‘etnische’ groep (hier wordt bedoeld: moslims) legitimeren: ‘De

22 Rb. 8 augustus 2023, r.o. 23.

23 E-mail in bezit auteur, en ook deels vermeld in vonnis 8 augustus 2023.

uitkomst rechtvaardigt andere en verdere analyse en houdt de vraagstelling objectief.’

Vervolgens werd door een ‘Onderzoeksgroep bijzondere giftenaftrek’ een landelijke analyse gemaakt van giftenaftrek.<sup>24</sup> In het begeleidend commentaar bij deze analyse vermeldde het CAF het ‘opmerkelijk’ te vinden dat degenen die giften aftrekken bij de belasting vooral de ouderen zijn, maar dat bij de ‘niet-Nederlanders’ de groep van 25-35 jaar oververtegenwoordigd is. Waarom dit opmerkelijk was, werd in het midden gelaten. Niettemin sloot de analyse af met de woorden dat ‘op basis van het door-analyseren op Nederlanders vs. niet-Nederlanders geen duidelijke aanleiding is te vinden om specifiek op de groep niet-Nederlanders in te zoomen’. Met andere woorden: deze landelijke analyse rechtvaardigde geen nader onderzoek naar de giftenaftrek van ‘niet-Nederlanders’.

De teamleider van het landelijke CAF was het met deze conclusie blijkbaar oneens, want in zijn memo van 30 oktober 2015 schreef hij:

‘Via het FIOD onderzoek (...), zijn we gestuit op een mogelijk fenomeen bij de giftenaftrek. In de betreffende casus speelt dit probleem uitsluitend binnen de islamitische gemeenschap en werd door de gehoorde aangegeven dat dit een gebruikelijk patroon was.’<sup>25</sup>

De categorie van ‘niet-Nederlanders’ was inmiddels dus gepreciseerd tot ‘islamitische gemeenschap’. Vervolgens werd door het CAF een breed onderzoek gestart naar islamitische organisaties en moskeeën, waaronder ook de Soennah-moskee. Hiertoe werden digitale zoekopdrachten (‘queries’) ontwikkeld. Uit onderzoek dat zeven jaar later werd uitgevoerd door PricewaterhouseCoopers blijkt dat deze zoekopdrachten specifiek melding maken van ‘moskeeën’.<sup>26</sup> Evenzo blijkt uit dat onderzoek dat de Belastingdienst een aparte lijst had van anbi’s met de suggestieve de titel ‘Altijd georganiseerde fraude indien giften groter zijn dan € 1.499’.<sup>27</sup> Bij twee van de anbi’s in deze lijst stond een voetnoot: ‘mits niet autochtoon’. Hieruit blijkt dat doelgericht werd gezocht naar giftenfraude bij moskeeën en islamitische anbi’s, waarbij giften van € 1500 en hoger sowieso werden bezien in het kader van mogelijke georganiseerde fraude. Een bestuurslid van de Soennah-moskee vertelde dat in de periode 2017-2018 ‘meer dan 100 personen’ zich bij de Soennah-moskee hadden gemeld met het bericht dat zij vragen kregen van de Belastingdienst over hun donaties aan de Soennah-moskee.<sup>28</sup>

In 2017 – dus twee jaar nadat dit CAF-onderzoek was gestart en een jaar nadat dit onderzoek zich had gericht op de Soennah-moskee – maakte het *NRC Handelsblad*

24 Document in bezit auteur, datum onbekend.

25 Memo van 30 oktober 2015 van de teamleider landelijk Combiteam Aanpak Facilitators, vermeld in vonnis 8 augustus 2023, r.o. 17.

26 Dit rapport is in het bezit van de auteur. Het is niet openbaar en maakt geen onderdeel uit van de *Rapporten PwC over Fraudesignaleringsvoorziening (FSV) – Particulieren en externe gegevensdeling* die door de staatssecretaris van Financiën waren ingediend in de Tweede Kamer op 25 januari 2022 ([www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2022Z01156&did=2022D02500](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z01156&did=2022D02500)).

27 Idem.

28 Gesprek met de auteur, 13 september 2023.

Maurits Berger

hier melding van.<sup>29</sup> In een interne vertrouwelijke nota aan de staatssecretaris van Financiën over dit krantenartikel<sup>30</sup> meldde de Belastingdienst dat er ‘geen sprake is van etnisch profileren’ en dat ‘geen onderscheid wordt gemaakt naar wel of geen geloofsrichting’. Als voorbeeld van het laatste werd in dezelfde nota gemeld dat er ook sprake was geweest van ‘grootschalig onderzoek naar giftenaftrek bij een christelijke gemeenschap, de Noorse Broeders’.<sup>31</sup> Afgezien van deze kleine, semi-sektarische organisatie is onderzoek naar katholieke, protestantse, joodse of andere instellingen echter niet aan de orde geweest.

Dat sprake was van dadendrang bij het CAF blijkt wel uit de Weekverslagen van het CAF, waarin op bondige wijze wordt verteld wat er zoal was bereikt. Er spreekt enthousiasme uit, en een teamgevoel: ieder Weekverslag is voorzien van een logo van een koffiekop met de woorden Caf-Pow! en de slogan ‘License to Disturb’. James Bond op pad om belastingland eens flink op te schudden. Uit het eerdergenoemde Weekverslag van 21 april 2017 blijkt dat het CAF er doelbewust op uit was om middels derdenonderzoek binnen te komen bij anbi’s, en deze anbi’s vervolgens hun status te laten verliezen door malversaties aan te tonen.<sup>32</sup> In al dit forensisch enthousiasme werden echter de grenzen van de wet overschreden. Immers, een derdenonderzoek optuigen als sleepnetonderzoek is niet de bedoeling van de wet,<sup>33</sup> en onvolkomenheden in de anbi zouden niet mogen leiden tot onmiddellijke intrekking van de anbi-status, zoals de rechtbank in de Soennah-zaakaangaf, maar kunnen slechts aanleiding zijn tot een verzoek aan de anbi om haar beleid te herstellen.

## 7 Politieke omstandigheden

De Belastingdienst had al sinds 2014 zijn oog op fraude met belastingaftrek van giften. Dat islamitische organisaties daarbij betrokken waren, was ook duidelijk, zo blijkt uit de grote witwaszaak tegen de Islamitische Universiteit van Europa in Rotterdam. Maar waarom het hardnekkige, bijna verbeterde onderzoek naar de gehele islamitische gemeenschap? De Belastingdienst had, op basis van eigen onderzoek, gemeend dat hier reden toe was. Hij had vastgesteld dat giftenaftrek vooral plaatsvond onder ouderen, behalve onder ‘niet-Nederlanders’, waar het met name plaatsvond onder jongeren. Het is al veelzeggend dat met de term ‘niet-Nederlanders’ werden gedoeld op Nederlandse moslims.

29 ‘Fiscus neemt 9 islamitische organisaties onder de loep’, *NRC Handelsblad* 9 maart 2017.

30 In bezit van de auteur.

31 Het betreft een enigszins obscure organisatie met 1900 leden, die in 2023 werd hernoemd tot de kerkgenootschap Christelijke Gemeente Nederland (CGN); zie o.a. ‘Noorse Broeders worden kerkgenootschap’, *Reformatisch Dagblad* 27 december 2022.

32 Vonnis 8 augustus 2023, r.o. 17.

33 Zo ook de staatssecretaris van Financiën in zijn brief aan de Kamer getiteld ‘PwC-rapporten FSV – MKB en query’s aan de Poort’ van 29 maart 2022: ‘de Belastingdienst alleen die gegevens in zijn selectieprocessen dient te gebruiken die aantoonbaar relevant en objectief gerechtvaardigd zijn om te kunnen controleren of de fiscale wet- en regelgeving op een juiste manier is toegepast. Voor de Belastingdienst geldt hier, als overheidsorganisatie, een hoge norm. Selectie kan nooit plaatsvinden op karakteristieken van de belastingplichtige die niet relevant zijn.’



De Belastingdienst heeft echter nimmer duidelijk gemaakt wat deze waarneming kon verklaren. Waarom gaven jonge Nederlandse moslims meer uit aan goede doelen dan andere Nederlanders (behalve de categorie van 'oudere' Nederlanders)? Een verklaring zou kunnen zijn dat de jonge moslims religieuzer zijn dan hun ouders<sup>34</sup> en dat gelovige moslims tijdens de ramadan grote donaties doen aan hun moskee. Een andere verklaring is dat juist de jonge generatie moslims meer verdienen dan hun ouders en zij dus ook degenen zijn die de grote bedragen schenken voor de bouw van een moskee (mede omdat financiering vanuit het buitenland wordt bemoeilijkt).<sup>35</sup> Deze opties zijn niet onderzocht, met als gevolg dat het enkele verschil met de 'Nederlanders' blijkbaar voldoende aanleiding was om uit te gaan van een vermoeden van fraude bij deze 'niet-Nederlanders'.

Dit vermoeden speelde niet in een vacuüm. Nederland was in de ban geraakt van moskeeën die buitenlandse financiering zouden hebben ontvangen en op die wijze betrokken zouden zijn bij witwaspraktijken. 'OBF' is inmiddels een ingeburgerd acroniem voor 'ongewenste buitenlandse financiering', waarbij het feitelijk gaat om islam en moskeeën. Dat was ook de exclusieve doelgroep van de in 2019 opgerichte Taskforce Problematisch Gedrag & Ongewenste Buitenlandse Financiering (PG&OBF), en van de enquêtecommissie Parlementaire ondervraging ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen in 2020.<sup>36</sup>

De discussies over de gelden die moskeeën uit het islamitische buitenland zouden ontvangen met als doel een intolerante islam te verkondigen, speelden al lange tijd, maar zouden in 2018 losbarsten. De minister van Buitenlandse Zaken overlegde in een brief aan de Tweede Kamer lijsten die waren verkregen van de Koeweitse en Saoedische overheid met giften en donaties die waren verricht aan Nederlandse moskeeën.<sup>37</sup> Ook de Soennah-moskee stond daarop vermeld: zij had in 2017 in totaal 130.910 Koeweitse dinars ontvangen (omgerekend bijna € 400.000), waarvan 3000 KD voor 'steun aan de moskee' en de overige 127.910 KD voor 'Korans, vertalingen en drukken van de Bibliografie van de Profeet'.<sup>38</sup> Deze informatie werd op 19 juni 2018 gepresenteerd. Zes dagen eerder, op 13 juni, had de Soennah-moskee de brief ontvangen met de definitieve intrekking van de anbi-status. Dat zou toeval kunnen zijn, maar opvallend is wel dat in een interne e-mail van de Belastingdienst van latere datum het volgende werd herinnerd:

'Destijds [13 juni 2018] is overigens de ANBI-status onder druk van de leiding door [naam doorgestreept] ingetrokken. Dat weet ik nog. We kregen geen tijd meer om een gesprek [met Al-Soennah] af te wachten.'<sup>39</sup>

34 Zie o.a. SCP, *Moslim in Nederland*, 2012.

35 Waarneming van deze auteur. Sommige bestuursleden van moskeeën in aanbouw trokken tijdens de ramadan zelfs met de auto naar België en Frankrijk voor collectes. Voor zover bekend is dit niet onderzocht.

36 Zie o.a. M. Berger, 'Hoe het Nederlands veiligheidsbeleid verstrikt is geraakt in de islam', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2023-1, p. 48.

37 Bijlagen bij de brief van de minister van Buitenlandse Zaken, aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 19 juni 2018, vergaderjaar 2017/18, 29614, nr. 103.

38 Idem, Bijlagen 847797 e 847798.

39 Interne e-mail, gedateerd 28 november 2022, kopie in bezit van auteur.

Maurits Berger

Deze mail en de samenloop van omstandigheden wekken de indruk dat de intrekking van de anbi-status van de Soennah-moskee onderdeel was van het politieke tumult omtrent de buitenlandse financiering van moskeeën.

## 8 De ‘zwarte lijst’

Een andere kwestie die een belangrijke rol speelde in de giftenaftrekaffaire was de ‘zwarte lijst’: al sedert 2014 kregen moslims en moskeeën met enige regelmaat te horen dat ze geen rekening mochten openen of dat toestemming werd geweigerd voor de huur van een pand.<sup>40</sup> De reden hiervoor, zo vernamen zij bij navraag, was dat ze op een ‘lijst’ zouden staan. Deze mysterieuze lijst bleek de Fraude Signalerings Voorziening (FSV) te zijn die de Belastingdienst sinds 2013 hanteerde en die werd gedeeld met andere instanties. Naar aanleiding van Kamervragen in 2019 over de wijze waarop de Belastingdienst omging met vermeende fraude van toeslagen in de zorg (wat later de Toeslagenaffaire zou gaan heten), liet de Belastingdienst een onderzoek naar de FSV uitvoeren. Het rapport daarover was vernietigend.<sup>41</sup>

‘Een eenduidig normenkader voor het registreren, beoordelen en gebruiken van risicosignalen uit FSV ontbrak. Dit gebrek aan kader en standaard werkwijze leidde tot het risico op inconsistente en onjuiste vastleggingen van risicosignalen in vrije FSV-tekstvelden en tot het verschillend gebruiken van FSV-registraties. Daarnaast was er binnen de toezichtsprocessen waar FSV werd gebruikt vrijwel geen terugkoppel-mechanisme om de beoordeling van een risicosignaal in FSV te verwerken. Onjuiste of verouderde risicosignalen hebben derhalve in FSV voortbestaan.

(...)

Fraude-indicaties en/of duidingen ten aanzien van potentieel bijzondere en gevoelige persoonsgegevens in het vrije tekstveld werden – ondanks gebleken irrelevantie – niet consequent verwijderd. Dergelijke indicaties en tekstuele duidingen waren voor grote groepen medewerkers toegankelijk.’<sup>42</sup>

Bijzonder schadelijk was ook dat het enkele vermoeden van schuld al voldoende was om ieman de lijst kon laten belanden, wat automatisch leidde tot verscherpt toezicht:

‘(...) in sommige gevallen werd al de aanvink-optie “fraude” aangevinkt alvorens het signaal het volledige onderzoekstraject had doorlopen. (...) Dit resulteerde met name bij toeslaggerechtigden in een intensievere vorm van toezicht.’<sup>43</sup>

40 Berger 2023, p. 50. Zie ook: ‘Herken je een terrorist aan z’n bankrekening? Dat proberen banken te doen’, *NRC Handelsblad* 2 augustus 2022.

41 KPMG, *Rapportage verwerking risicogegevens voor toezicht*, 10 juli 2020.

42 Idem, p. iii.

43 Idem, p. iv

Dit verscherpte toezicht was niet beperkt tot de Belastingdienst. De deling van de FSV-indicatie met andere financiële instellingen, zoals gemeenten of banken, kon de betreffende persoon in problemen brengen:

‘Een specifieke groep burgers kon direct financiële consequenties ervaren als zij in FSV de indicatie hadden van “opzet/grove schuld” in relatie tot een boete of strafrechtelijke vervolging. In het invorderingsproces kon afzonderlijk opzet/grove schuld worden geïndiceerd buiten FSV. Deze indicatie werd, in combinatie met de opzet/grove schuld-indicatie in FSV vanuit het sanctieproces, gebruikt om te bepalen hoe streng een burger werd bejegend. Het niet toekennen van een persoonlijke betalingsregeling is hiervan een voorbeeld. Door deze beslissing kon een burger vervolgens mogelijk niet in aanmerking komen voor schuldhulpverlening. (...) Inzage in deze indicaties was niet geblokkeerd en voor alle FSV-gebruikers te raadplegen.’<sup>44</sup>

Deze situatie speelde in eerste instantie vooral bij de toeslagen in de zorgsector, waar voornamelijk Nederlanders met migrantenafkomst het slachtoffer van waren.<sup>45</sup> Maar een soortgelijke benadering werd ook toegepast ten aanzien van de aftrek van giften, en daar had de fraudedienst, zoals hiervoor is gebleken, vooral Nederlandse moslims in het vizier. Enerzijds werden zij als middel gebruikt om via ‘derdenonderzoek’ bij de moskeeën en islamitische organisatie binnen te komen. Anderzijds werden zij echter ook persoonlijk geregistreerd als (mogelijke) fraudeurs op de FSV.

De grote politieke en publieke verontwaardiging omtrent deze gang van zaken heeft ertoe geleid dat de FSV in 2020 is ‘uitgezet’<sup>46</sup> en dat de Belastingdienst in 2021 werd gesommeerd schoon schip te maken. In 2023 kwam de dienst met een eindrapportage waaruit bleek dat in totaal 270.000 burgers waren geregistreerd in de FSV, van wie 43.200 vanwege giftenaftrek.<sup>47</sup> Gezien de wijze waarop deze laatste categorie door de Belastingdienst werd geïdentificeerd gaat het daar zeer waarschijnlijk uitsluitend om moslims. Deze burgers waren inmiddels per brief geïnformeerd over hun registratie in de FSV, en een derde van hen heeft aanvullende informatie gekregen waarom zij stonden geregistreerd. Ook veel donateurs van de Soennah-moskee hadden een dergelijke brief gekregen van de Belastingdienst.<sup>48</sup>

44 Idem, p. v.

45 Parlementaire ondervraging Kinderopvangtoeslag, ‘Ongekend Onrecht’ (rapport, *Handelingen II* 2020/21, 35510, nr. 2).

46 Belastingdienst, *FSV Eindrapportage*, 11 mei 2023, voorblad.

47 Belastingdienst 2023, p. 5. Van de meest voorkomende redenen voor registratie in de FSV stond ‘aftrekpost giften’ op de derde plaats (16%), na ‘Aftrekpost zorgkosten’ (39%) en ‘Verschil in loon/loonheffing’ (22%); FSV 2023, p. 26.

48 Door bestuur Soennah-moskee medegedeeld aan de auteur, 13 september 2023.

Maurits Berger

## 9 Institutionele discriminatie?

De Belastingdienst heeft zich in zijn onderzoek naar fraude in zowel de zorgtoeslag als in giftenaftrek laten meeslepen in een overijverige jacht op fraudeurs. Dat vele tienduizenden onschuldige burgers daar het slachtoffer van zijn geworden, is duidelijk. Zorgwekkend is echter dat de meesten van die burgers behoren tot de ‘personen met een migrantenachtergrond’ (een zeer ongelukkige, maar sinds 2016 formele beleidsterm ter vervanging van de benaming ‘allochtoon’<sup>49</sup>). In het geval van de giftenaftrek ging het binnen die categorie personen vooral om moslims. Het is derhalve niet verwonderlijk dat de onrust en verontwaardiging onder deze bevolkingsgroepen groot is. Bij de moslimgemeenschappen speelt echter meer. Al sinds de jaren negentig worden zij geconfronteerd met wantrouwen over gebrekkige integratie en mogelijke radicalisering. De overheid (waarmee hier zowel de rijksoverheid als provincies en gemeenten worden bedoeld) heeft – vaak aangespoord door het parlement of gemeenbesturen – in de afgelopen dertig jaar opdracht gegeven voor tientallen onderzoeken naar moslims in Nederland<sup>50</sup> en naar salafisme en radicalisering van moslims,<sup>51</sup> heeft diverse inspecties laten uitvoeren speciaal gericht op islamitische scholen,<sup>52</sup> geheime onderzoeken laten verrichten naar salafistische sympathieën van moskeeën,<sup>53</sup> en een parlementair onderzoek naar het financiële beleid van moskeeën.<sup>54</sup> De overheid heeft weliswaar herhaaldelijk aangegeven dat de zorg alleen uitging naar ‘radicale islam’, maar de schijnwerpers stonden vol op *alle* moslims in Nederland. Het mag dan ook niet verwonderen dat het wantrouwen onder de moslimgemeenschappen naar de Nederlandse overheid alleen maar toeneemt, en keer op keer wordt bevestigd.<sup>55</sup>

Zelfs als de redenen voor dergelijk onderzoek gerechtvaardigd zouden zijn, dan nog heeft de omvang ervan, gezien het relatief geringe aantal moskeeën en perso-

49 De definitie van ‘personen met een migrantenachtergrond’ wijkt overigens nauwelijks af van die van ‘allochtoon’: ‘Een persoon van wie tenminste een ouder in het buitenland was geboren, waarbij onderscheid werd gemaakt tussen “westerse” en “niet-westerse” personen met migratieachtergrond’ (www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/migratieachtergrond).

50 SCP, *Muslims in Nederland*, 2004. Het SCP heeft deze rapportage daarna vervolgd met *Muslim in Nederland* (2012) en *De religieuze beleving van moslims in Nederland* (2018).

51 Zie voor een overzicht van deze onderzoeken in de periode 2003-2018: *Salafisme in Nederland belicht. Vijftien jaar salafisme onderzoek in Nederland*, Verweij-Jonker 2018.

52 Onderwijsinspectie, ‘Islamitische basisscholen in Nederland’, 1999; BVD, ‘De democratische rechtsorde en islamitisch onderwijs: buitenlandse inmenging en anti-integratieve tendensen, 2002; Onderwijsinspectie, *Islamitische scholen en sociale cohesie*, 2002; Onderwijsinspectie, *Islamitische scholen nader onderzocht*, 2003; NCTV, Brief van ministerie van Justitie aan burgemeester van Amsterdam, inzake ‘Zorgen ten aanzien van onderwijsinstelling in Amsterdam’, 7 maart 2019 (www.nctv.nl › nctv › brieven ).

53 Zie o.a. ‘Undercover naar de moskee: geheim onderzoek naar islamitische organisaties’, *NRC Handelsblad* 15 oktober 2021; ‘Ministerie van Sociale Zaken deed ook geheim onderzoek naar moskeeën’, *NRC Handelsblad* 19 september 2023.

54 Parlementaire Ondervragingscommissie Ongewenste Beïnvloeding uit Onvrije Landen, ‘(On)zichtbare invloed’, 2020 (*Kamerstuk II*, 35228, nr. 4, 25 juni 2020).

55 Zie ook: M. Berger, 2004. *De toekomst van islam in Nederland*, Uitgeverij Pluim 2023, p. 11, 102.

nen met vermeende salafistische sympathieën,<sup>56</sup> veel weg van een kanon waarmee op een mug wordt geschoten. De vraag is daarom of hier sprake zou zijn van een institutionele vorm van discriminatie: zit het wantrouwen van de overheid jegens moslims dusdanig diep dat het de kop opsteekt zodra een bepaald beleid ook raakt aan moslims? Immers, zodra een overheid wil optreden op beleidsterreinen als onderwijs, belastingfraude of sociale veiligheid, lijkt er een neiging te zijn om dan extra aandacht te besteden aan de moslims. Inmiddels is van de ministeries van Binnenlandse Zaken, Justitie, Sociale Zaken, Onderwijs en Financiën bekend dat zij hierin te ver zijn gegaan. Maar ook bij diverse gemeenten spelen dit soort situaties. Het gaat in deze gevallen niet om discriminatie in de juridische zin, dus gepleegd door personen, maar om discriminatie in institutionele en beleidsmatige zin.

Wat institutionele discriminatie (vaak ook ‘institutioneel racisme’ genoemd) precies is, en hoe het werkt, is niet eenvoudig te beantwoorden. Ten eerste omdat het een onderwerp betreft dat nog niet zo lang in de aandacht staat, en waarmee ook in de wetenschap nog wordt geworsteld.<sup>57</sup> Een onderzoek van het College voor de Rechten van de Mens in 2021<sup>58</sup> omschrijft het als ‘lastig grijpbare sociale en procedurele mechanismen in de samenleving die uitsluiting, achterstelling en discriminatie veroorzaken en doen voortbestaan’.<sup>59</sup> Het gaat daarbij namelijk niet alleen om opzettelijke discriminatoire handelingen, maar ook om ‘gedragingen die voortkomen uit onbewuste vooroordelen en onwetendheid’.<sup>60</sup> Dit rapport, evenals een onderzoek van de Eerste Kamer in 2022,<sup>61</sup> biedt echter geen handvatten om de mechanismen van institutionele discriminatie te onderkennen; zij richten zich vooral op de manieren waarop de wetgever kan optreden tegen discriminatie, niet de (beleids)personen in kwestie.

Het is dus moeilijk vast te stellen of en wanneer sprake is van een institutionele vorm van discriminatie. Daarbij komt dat discriminatie in juridische zin nog steeds uitgaat van individuele gedragingen. Maar hoe werkt dat dan in een ambtelijke omgeving? Gaat het om concrete aanwijzingen van een leidinggevende, of is het een sfeer van vooringenomenheid op een afdeling? In de Nederlandse context is sinds kort discussie ontstaan over de druk die uitgeoefend wordt door bewindsper-

56 In een gezamenlijk rapport, *Salafisme in Nederland: diversiteit en dynamiek*, schreven de AIVD en NCTV in 2015: ‘Het precieze aantal “volgelingen” [van salafisme; MB] is niet vast te stellen (...). Het zou mede hierom onwenselijk zijn om het gehele salafistische spectrum te brandmerken als een probleem.’

57 Het is opvallend dat deze terminologie veel wordt gebruikt, maar dat er weinig theoretische duidelijkheid over bestaat. Een uitzondering is bijv. F. Pincus, ‘Discrimination comes in many forms’, *American Behavioral Scientist* 1996-2, p. 186-194.

58 College voor de Rechten van de Mens, *Visienota Institutioneel Racisme*, 2021. Zie ook ‘Verdieping: Moslimdiscriminatie in Nederland’, weblog 18 januari 2024.

59 College voor de Rechten van de Mens 2021, p. 5.

60 Idem, p. 7.

61 Rapport *Gelijk recht doen*, parlementair onderzoek van de Eerste Kamer, 2022.

Maurits Berger

sonen die niet gehinderd willen worden door ambtelijke of wettelijke obstakels in de uitvoering van hun politieke agenda.<sup>62</sup>

In het geval van de giftenaftrekaffaire lijkt in eerste instantie sprake te zijn geweest van ambtelijke lijdelijkheid gecombineerd met een gebrek aan toezicht. Immers, ambtenaren vinkten de knop 'fraude' aan omdat ze daar een vermoeden van zagen, en er waren geen protocollen of leidinggevers die hen daarin behoedden, en vervolgens waren de slachtoffers gevangen in een 'systeem' waar niemand verantwoordelijk voor was en dat niemand daarom ongedaan kon maken. Dit zou afgedaan kunnen worden als bureaucratische slordigheid, ware het niet dat er nadrukkelijk beslissingen waren genomen om de 'niet-Nederlandse' islamitische gemeenschap te viseren. Daardoor waren de zoekopdrachten van dat systeem vooral gevuld met mensen en organisaties die 'niet-Nederlands' waren. Deed dat bij niemand bellen rinkelen? Het is opmerkelijk dat er zo weinig corrigerend vermogen of zelfs protest leek te zijn vanuit de organisatie zelf. Op het moment van schrijven is een parlementair onderzoek gaande naar de wijze waarop de financiële dienstverlening en fraudebestrijding in de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden, en uit de verhoren rijst het beeld op van verantwoordelijke functionarissen die allemaal zeggen verbaasd te zijn geweest over de gang van zaken, maar het wel hebben laten gebeuren.<sup>63</sup> Eerder had de parlementaire enquêtecommissie over de toelagenaffaire hetzelfde waargenomen, 'eerst met verbazing en uiteindelijk met diepe verontwaardiging', waarbij zij zowel de uitvoerende ministeries en ambtelijke diensten als de rechtspraak verwijt blinde uitvoering te hebben gegeven aan een 'spijkerharde' regelgeving.<sup>64</sup>

Dit artikel biedt niet de ruimte om vast te stellen of in deze giftenaftrekaffaire sprake is van een bijzondere vorm van institutionele of beleidsmatige discriminatie. Maar het volstaat wel met de vaststelling dat er aanwijsbaar sprake is van structureel wantrouwen van de overheid jegens de moslimse burgers, en dat dit wantrouwen zich al lange tijd op institutionele en beleidsmatige wijze manifesteert.<sup>65</sup>

## 10 Conclusie

De Soennah-zaak inzake de verdenking van giftenaftrekfraude staat niet op zichzelf. Het was slechts de top van de ijsberg van een fraudeopsporing waarvan tientallen islamitische organisaties en tienduizenden moslims slachtoffer waren. De verdenking dat juist moslims zouden frauderen met giftenaftrek kwam voort uit een grootschalige fraudezaak bij een islamitische instelling, gecombineerd met een

62 Zie bijv. de serie artikelen in *NRC Handelsblad*: 'Hoge ambtenaren bezorgd over samenwerking met politiek' (10 januari 2023), 'Topambtenaren kritisch over politiek: Er worden met enige regelmaat irreële eisen aan ons gesteld' (16 januari 2023); 'Politiek moet zich minder bemoeien met ambtenaren, maar ambtenaren moeten ook minder politicus spelen' (18 januari 2023).

63 De verhoren van de Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening zijn online toegankelijk ([https://www.tweedekamer.nl/kamerleden\\_en\\_commissies/commissies/pefd](https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/pefd)). Het rapport van de commissie verschijnt op 26 februari 2024.

64 Parlementaire ondervraging Kinderopvangtoeslag, 'Ongekend Onrecht' (rapport, *Handelingen II* 2020/21, 35510, nr. 2).

65 Zie ook Berger 2023 (voetnoot 55).

onderzoek waaruit bleek dat juist 'niet-Nederlanders' (waarmee moslims werden bedoeld) veel giftenaftrek opgaven bij de Belastingdienst. Op grond daarvan werd een opsporingsstrategie opgezet die zich als een sleepnet richtte op *alle* moslims en islamitische instellingen in Nederland. Met als gevolg dat zeer veel moskeeën, organisaties én individuele moslims zich geconfronteerd zagen met een vermelding op de 'zwarte lijst' (de FSV), waardoor allerlei financiële handelingen werden geblokkeerd.

Deze eenzijdige opsporing naar fraude kan, gezien de manier waarop het is opgezet, aangeduid worden met 'discriminatie op grond van godsdienst'. De rechtbank in de Soennah-zaak meende dat hiervan sprake was, maar kwam niet tot een harde veroordeling van discriminatie. We kunnen echter ook breder kijken, naar het zeer langdurige wantrouwen van de overheid jegens moslims en hoe zich dat heeft vertaald in beleid. Hier lijken termen als institutionele discriminatie van toepassing te zijn, die veel verder reiken dan de juridische vorm van discriminatie. Het is de vraag of rechters daarmee uit de voeten kunnen. Het is echter wel degelijk iets waarover een samenleving, en met name de medewerkers bij de overheid (rijks-overheid, provincies en gemeenten), zich moeten buigen. Daarbij is niet zozeer van belang *wie* zich hier allemaal schuldig aan maken, maar vooral *waarom* het gebeurt, op deze manier en op deze schaal.