



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet houdende regels voor het openbaar maken van substantiële buitenlandse donaties ontvangen door maatschappelijke organisaties en tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de Handelsregisterwet 2007 en de Wet op de economische delicten in verband met het deponeren van de balans en de staat van baten en lasten door stichtingen (Wet transparantie maatschappelijke organisaties)

Nader Rapport

17 november 2020

3063028

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende regels voor het openbaar maken van substantiële buitenlandse donaties ontvangen door maatschappelijke organisaties en tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de Handelsregisterwet 2007 en de Wet op de economische delicten in verband met het deponeren van de balans en de staat van baten en lasten door stichtingen (Wet transparantie maatschappelijke organisaties)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 december 2019, nr. 2019002640, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 augustus 2020, nr. W16.19.0408/II, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling of de Afdeling advisering) heeft in haar advies ook betrokken het verzoek om voorlichting van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, overeenkomstig artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State, zoals gedaan bij brief van 17 februari 2020, met betrekking tot de Proeve van wetgeving tot beperking van ongewenste buitenlandse financiering van instellingen (nr. W12.20.0042/III/Vo). Het kabinet zal daarover een separaat standpunt formuleren.

Dit nader rapport beperkt zich tot de advisering van de Afdeling over het voorstel van wet houdende regels voor het inzichtelijk maken van donaties ontvangen door maatschappelijke organisaties en tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de Handelsregisterwet 2007 en de Wet op de economische delicten in verband met het deponeren van de balans en de staat van baten en lasten door stichtingen (Wet transparantie maatschappelijke organisaties; Wtmo).

Het voorstel geeft de Afdeling aanleiding tot het maken van opmerkingen over, met name, proportionaliteit en effectiviteit, grond- en mensenrechten, het vrij kapitaalverkeer en privacyaspecten. De Afdeling onderschrijft nadrukkelijk de beleidsuitgangspunten van het wetsvoorstel, maar ziet in de uitwerking de nodige – deels zwaarwegende – verbeterpunten. Daarom wordt geadviseerd slechts een aangepast wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in te dienen.

Graag ga ik op deze opmerkingen in en verduidelijk ik in welke opzichten het wetsvoorstel naar aanleiding van de advisering door de Afdeling is gewijzigd.

A. Inleiding

De Afdeling onderkent, met de regering, dat uit het buitenland afkomstige financiering van maatschappelijke organisaties in Nederland een risico kan vormen voor de democratische rechtsstaat. Daar waar deze geldstromen gepaard gaan met beïnvloeding die – al dan niet op termijn – de Nederlandse democratische rechtsstaat kan ondermijnen, is sprake van een serieus probleem. De Afdeling verwijst daarbij onder meer naar het verkennend onderzoek van de projectgroep van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid waaruit blijkt dat waakzaamheid geboden is voor anti-integratieve en antidemocratische aspecten van filantropie bij bepaalde, niet direct strafbare, maar onwenselijk geachte buitenlandse geldstromen.¹ De Afdeling onderschrijft daarom nadrukkelijk de wens van de

¹ Onder illustratieve verwijzing naar P. de Goede, E. Schrijvers en M. de Visser (red.), *Filantropie op de grens van overheid en markt*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 2018, p. 47.



regering om dit probleem te adresseren. De samenleving en de instituties van de rechtsstaat behoeven, aldus de Afdeling, bescherming tegen dit soort gevaren. In de aan de haar voorgelegde uitwerking acht de Afdeling de Wtmo echter kwetsbaar (vgl. hierna).

Verder constateert de Afdeling dat er al de nodige mogelijkheden en organisatieverbanden bestaan met het oog op de bescherming van de samenleving en de instituties van de rechtsstaat tegen krachten die de democratische rechtsorde in gevaar brengen of de veiligheid of gewichtige belangen van de staat bedreigen. De Afdeling bepleit een grondige inventarisatie en analyse daarvan, om vervolgens te bezien of er al dan niet aanvullende maatregelen nodig zijn. Een overzicht van de (voorgenomen) maatregelen ten behoeve van problematisch gedrag en ongewenste beïnvloeding heeft de Afdeling als annex bij haar advies gevoegd.

Ik ben de Afdeling zeer erkentelijk voor het bij haar advies gevoegde overzicht. Dit overzicht draagt bij aan de door de Raad bedoelde analyse van bestaande en voorgenomen mogelijkheden tot bescherming van de samenleving en de rechtsstaat tegen ondermijnende krachten en daarop noodzakelijke aanvullingen. In de annex wordt een beknopt overzicht gegeven van bestaande instanties, diensten, samenwerkingsverbanden alsmede van de belangrijkste civielrechtelijke, bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en diplomatieke mogelijkheden. Daaruit blijkt dat de regelingen versnipperd zijn en een zekere samenhang ontberen. Bijgaand wetsvoorstel voorziet in een horizontale en intrinsiek samenhangende regeling van de transparantie van buitenlandse donaties aan in Nederland actieve maatschappelijke organisaties. Daarmee vormt het wetsvoorstel een langverwachte en waardevolle aanvulling op het bestaande wettelijke instrumentarium. Dat blijkt onder meer uit het feit dat Bureau Regioburgemeesters, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten doel en strekking van dit wetsvoorstel onderschrijven.

Overigens signaleert ook de parlementaire ondervragingscommissie ongewenste geldstromen uit onvrije landen (Pocob) in haar op 25 juni 2020 gepresenteerde eindverslag dat er sprake is van ongewenste beïnvloeding als gevolg van buitenlandse geldstromen naar instellingen in Nederland.² De Pocob constateert dat het gebrek aan transparantie een cruciale rol speelt, en signaleert met name een gebrek aan transparantie over de afkomst van het geld en over het doel van de financiering.³ Ook dit onderstreept de toegevoegde waarde van de Wtmo als gericht instrument om meer inzicht te kunnen krijgen in buitenlandse geldstromen.

De toelichting is in deze zin aangevuld.

B. Algemene beoordeling van de voorgestelde maatregelen

De Afdeling acht de in de Wtmo voorgestelde maatregelen kwetsbaar uit het oogpunt van proportionaliteit en effectiviteit, alsmede, ook in verband daarmee, uit het oogpunt van grond- en mensenrechten. Daarbij wijst de Afdeling met name op de vrijheid van vereniging, de vrijheid van onderwijs en het eigendomsrecht. Ook de verhouding van de voorgestelde maatregelen tot het vrij verkeer van kapitaal en privacybescherming acht zij problematisch. Daarover merk ik achtereenvolgens het volgende op.

a. Proportionaliteit

Op grond van de aan de Afdeling ter advisering voorgelegde versie van de Wtmo zouden maatschappelijke organisaties in algemene zin – kort gezegd – verplicht worden om het bedrag, de datum van ontvangst en het land van herkomst (niet zijnde een lidstaat van de EU of de EER) van alle donaties (rechtstreeks of via een tussenpersoon) van ten minste € 4.500 te administreren. Het aldus opgestelde donatieoverzicht zou vervolgens openbaar gemaakt moeten worden door deponering bij het Handelsregister. Deze transparantieverplichting zou gaan gelden voor een geschat aantal van 357.000 maatschappelijke organisaties.

De Afdeling concludeert hieromtrent dat de reikwijdte van de voorgestelde maatregelen veel te ruim is, waarmee de proportionaliteit van de voorgestelde transparantieverplichting discutabel is. Het belang van transparantie op zich maakt de proportionaliteit van de met de Wtmo beoogde maatregelen nog niet tot een gegeven. Niet gemotiveerd en gewogen is, aldus de Afdeling advisering, in hoeverre bij alle maatschappelijke organisaties sprake kan zijn van een voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast. De Wtmo lijkt eerder gebaseerd op een algemeen vermoeden dat alle financiële steun aan maatschappelijke organisaties die afkomstig is uit

² (On)zichtbare invloed: verslag parlementaire ondervragingscommissie naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 228, nr. 4.

³ Ibidem, p. 15/16.



landen buiten de EU/EER op zichzelf al verdacht is, terwijl aannemelijk is dat het risico van ongewenste buitenlandse beïnvloeding slechts een zeer beperkt aantal organisaties betreft. In algemene zin merkt de Afdeling nog op dat het proportionaliteitsvereiste meebrengt dat doel en evenredigheid met betrekking tot de wijze van verkrijging van de gevraagde informatie inzichtelijk moeten zijn.

De door de Afdeling gemaakte kanttekeningen liggen deels in het verlengde van de kritiek die in de consultatie bijvoorbeeld is ingebracht vanuit de goede-doelen-sector, namelijk dat een generieke en jaarlijks terugkerende transparantieplichting voor alle ruim 350.000 maatschappelijke organisaties in Nederland een disproportioneel en veel te grofmazig instrument zou zijn ter bestrijding van mogelijke ongewenste beïnvloedingsrisico's als gevolg van buitenlandse geldstromen die zich slechts bij een beperkt aantal organisaties zouden voordoen.

Ik neem mij deze opmerkingen ter harte. De 'sleepnetfunctie' van de transparantieplichting, zoals opgenomen in het aan de Afdeling voorgelegde wetsvoorstel zou, in het licht van het beoogde doel van de regeling, onnodig belastende neveneffecten hebben. Ik heb in dat verband ook kennis genomen van de grondrechtelijke bezwaren van de Afdeling tegen de transparantieplichting (par. c.i. van het advies). Om deze redenen heb ik besloten de gewraakte generieke transparantieplichting (en daarmee samenhangende bepalingen) in het gewijzigde wetsvoorstel te vervangen door een organisatiegericht stelsel van 'informatie op verzoek'.

Een niet onbelangrijk gevolg van deze aanpassing is dat de met de jaarlijkse opstelling en openbaarmaking van een donatieoverzicht samenhangende regeldrukkosten, in de toelichting geraamd op maximaal € 10.731.000, komen te vervallen.

Dat leidt tot een bijgestelde systematiek van het herziene wetsvoorstel langs de volgende hoofdlijnen:

- de algemene transparantieplichting (art. 2) vervalt;
- ingezet wordt op een stelsel van inzicht in buitenlandse donaties 'op verzoek' van ofwel de burgemeester (cf. het wetsvoorstel zoals voorgelegd aan de Afdeling) ofwel het Openbaar Ministerie (OM; nieuw);
- een informatieverzoek aan een maatschappelijke organisatie heeft in eerste instantie slechts betrekking op de geografische herkomst en omvang van een of meer buitenlandse donaties ('hoeveel en uit welk(e) land(en)');
- pas als blijkt van substantiële donaties, kan meer gericht informatie worden gevraagd, ook over de persoon van de donateur ('wie'), maar *uitsluitend* als dit noodzakelijk is voor a) de handhaving van de openbare orde door de burgemeester of b) een adequate taakuitoefening door het OM (vgl. *infra*, toelichting bij art. 4). Met andere woorden: het betreft dan een sterk geclausuleerde informatieplicht van een maatschappelijke organisatie. De achterliggende gedachte is dat het bij substantiële donaties gaat om – in absolute of relatieve zin – grotere bedragen en er sprake kan zijn van meer risico op ongewenste beïnvloeding;
- gekozen wordt voor een twee-sporen-stelsel: decentraal door de burgemeester, vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde, en centraal door het OM dat staat voor het algemeen belang;
- een organisatie die niet meewerkt, maakt zich, in vergelijkbare zin als onder het oorspronkelijke wetsvoorstel, schuldig aan een economisch delict;
- in het nieuw voorgestelde stelsel ligt besloten dat de aanvankelijk primair voorgestelde generieke benadering wordt vervangen door een individuele, organisatiegerichte benadering.

De al in het wetsontwerp voor de burgemeester voorziene rol blijft gehandhaafd (art. 4; nu hernummerd art. 3). Daaraan wordt een expliciete rol voor het OM toegevoegd (art. 4 nieuw), zoals gesuggereerd door de Afdeling. Deze rol voor het OM is niet nieuw. Ook nu kan het OM – de Afdeling heeft daarop terecht gewezen – inlichtingen inwinnen bij het bestuur van een stichting als ernstige twijfel bestaat of de wet of de statuten worden nageleefd dan wel het bestuur naar behoren wordt gevoerd (art. 2:297, eerste lid, BW). Op zich kan die bevoegdheid ook zien op inlichtingen over de ontvangst van buitenlandse donaties. Een complicatie, waarop de Afdeling terecht heeft gewezen, is dat deze OM-bevoegdheid alleen geldt voor stichtingen en niet voor andere maatschappelijke organisaties. Daarin voorziet het nieuwe artikel 4. In feite wordt daarmee een bestaande bevoegdheid van het OM (op grond van art. 2:297 BW) uitgebreid tot alle maatschappelijke organisaties, maar slechts voor een beperkt en specifiek aspect, namelijk inzicht in buitenlandse donaties.

In deze bijgestelde opzet is, samenvattend, gekozen voor een stelsel van 'transparantie op verzoek', waarbij maatschappelijke organisaties niet worden belast met allerlei dwingende administratieve formaliteiten, een gerichte benadering van organisaties centraal staat. Verder is de plicht om desgevraagd persoonsgegevens te verstrekken nader ingekaderd. Ik meen dat hiermee een evenwichtig stelsel is geschapen, waarbinnen op passende wijze een balans is gevonden tussen individuele en maatschappelijke belangen.



Het wetsvoorstel en de toelichting zijn in de geschetste zin aangepast.

b. Effectiviteit

Het wetsvoorstel verplicht maatschappelijke organisaties om, als zij vermoeden of redelijkerwijs behoren te weten dat een tussenpersoon handelt in opdracht van een persoon van buiten de EU/EER, ten behoeve van het op te stellen donatieoverzicht de gegevens van de donateur bij de tussenpersoon op te vragen. De Afdeling merkt op dat moeilijk is aan te tonen dat een organisatie vermoedt dan wel redelijkerwijs kan vermoeden dat een donatie oorspronkelijk van buiten de EU/EER afkomstig is. Ook wijst de Afdeling op het risico van omzeilingseffecten, waarmee volgens haar de vraag rijst hoe effectief het wetsvoorstel zal zijn.

De effectiviteit van wetgeving zal zich altijd in de praktijk moeten bewijzen. Evaluaties zijn daarbij uiteraard behulpzaam. De door de Afdeling gesignaleerde onzekerheden doen zich na wijziging van het wetsvoorstel als zodanig niet meer voor, omdat de betrokken voorschriften – als onderdeel van de algemene transparantieplicht (art. 2 lid 4) – zijn vervallen.

Overigens is het in dit verband van belang om op te merken dat het een Nederlandse tussenpersoon verboden is om een maatschappelijke organisatie een donatie te geven in opdracht van een natuurlijke of rechtspersoon buiten de EU/EER zonder daarbij de naam, woonplaats of zetel en land van de opdrachtgever aan de organisatie te verstrekken. Schending hiervan levert een economisch delict op in de zin van art. 1 onder 4 van de Wet op de economische delicten. Het betreft een overtreding die kan worden bestraft met een hechtenis van maximaal zes maanden, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie. De Afdeling heeft hierbij geen opmerkingen. Daarom is deze regeling ongewijzigd gehandhaafd (art. 5).

De toelichting is in deze zin aangepast.

c. Grond- en mensenrechten

i. Transparantieverplichtingen

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde transparantieverplichting, te weten de verplichte jaarlijkse opstelling van een donatieoverzicht door *alle* maatschappelijke organisaties en openbaarmaking daarvan via deponering bij het Handelsregister (art. 2 oud), de vrijheid van vereniging beperkt evenals, voor zover het onderwijsinstellingen betreft, de vrijheid van onderwijs.⁴ De Afdeling vervolgt met een uitvoerig resumé van de randvoorwaarden die het EVRM stelt aan de gerechtvaardigdheid van inbreuken op grondrechten, zoals het evenredigheidsvereiste, de noodzakelijkheid in een democratische samenleving en het bestaan van een legitiem doel dat moet worden beschermd. Als zodanig noemt de Afdeling met name de bescherming van de openbare orde, het voorkomen van strafbare feiten, bescherming van de nationale veiligheid, het tegengaan van terrorisme en witwassen alsmede, onder omstandigheden, het tegengaan van ongewenste buitenlandse beïnvloeding.⁵

Nu de omstreden generieke transparantieverplichting is komen te vervallen, mede ook vanwege de grondrechtelijke bezwaren die de Afdeling hier noemt, behoeven deze thans geen bespreking meer. Vanzelfsprekend is de toelichting naar aanleiding van de nieuwe systematiek van het voorstel ook op het punt van de verhouding met het EVRM geactualiseerd.

De algemene transparantieverplichting wijkt voor een informatieplicht van maatschappelijke organisaties in een individueel en naar mag worden aangenomen doorgaans incidenteel geval, t.w. als de burgemeester of het OM om informatie over buitenlandse donaties verzoekt. Op ondernemingen en maatschappelijke organisaties rusten op vele rechtsgebieden talloze informatieverplichtingen, deels ook opgelegd door de Europese Unie. Als zodanig staan zij niet in de weg aan het recht op vereniging of de vrijheid van onderwijs. Evenmin doet de onderhavige informatieverplichting ('op verzoek') afbreuk aan de mogelijkheden om buitenlandse donaties te ontvangen.

De door de Afdeling geopperde grondrechtelijke bezwaren zien op de thans vervallen transparantieverplichting in de Wmto, maar niet op de bevoegdheid van de burgemeester om in een concreet geval

⁴ Verwezen wordt naar de artikelen 11 EVRM, 8 Grondwet en 12 van het Handvest van de grondrechten van de EU (vrijheid van vereniging) alsmede de artikelen 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM, 23 Grondwet en 14 van het EU-Handvest (vrijheid van onderwijs).

⁵ Als species van de notie 'voorkomen van wanordelijkheden', o.v.v. EHRM 7 juni 2007, Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale D'iparralde t. Frankrijk, nr. 71251/01, ECLI:CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, par. 43–44. Zie ook Venice Commission, *Report on funding of associations*, 18 maart 2019, CDL-AD(2019)002, par. 100.



nadere inlichtingen over buitenlandse donaties in te winnen (art. 3 lid 1). Die bevoegdheid is daarom – grosso modo ongewijzigd – gehandhaafd.

De toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

ii. Verplichting tot restitutie van donaties

In de Wtmo, zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering, was de verplichting opgenomen om anonieme donaties over te maken aan de Staat voor zover zij het bedrag van € 4.500 overschrijden (art. 2 lid 5). De Afdeling acht de verplichting om een bepaalde donatie aan de Staat over te maken een ingrijpende beperking van het eigendomsrecht, die slechts kan worden gerechtvaardigd door de in artikel 1 bij het Eerste Protocol van het EVRM genoemde randvoorwaarden.

Ook deze regeling inzake anonieme donaties vormde een onlosmakelijk onderdeel van de voorziene generieke transparantieplichting voor alle maatschappelijke ondernemingen, en is met haar intrekking eveneens vervallen. De overwegingen van de Afdeling behoeven daarom geen aparte bespreking meer.

Het wetsvoorstel en de toelichting zijn hiermee in lijn gebracht.

d. Kapitaalverkeer

De Afdeling advisering vraagt verder aandacht voor de verhouding tussen de in de Wtmo voorgestelde transparantieplichtingen en het vrij verkeer van kapitaal, zoals voorzien in artikel 63 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Art. 63 VWEU verbiedt beperkingen van het vrij kapitaalverkeer tussen de EU-lidstaten en in relatie tot derde landen, behoudens legitieme beperkingsgronden.

In het bijzonder acht de Afdeling het problematisch dat de in de Wtmo voorziene maatregelen van toepassing zijn op alle maatschappelijke organisaties. Daartoe wijst de Afdeling met name op de uitspraak van het EU-Hof van 18 juni 2020 in zaak C-78/18 (Commissie/Hongarije). Daarin oordeelde het EU-Hof een Hongaarse wet uit 2017 over de transparantie van buitenlandse geldstromen in strijd met art. 63 VWEU en verschillende grondrechten.⁶

Deze Hongaarse wet beruiste op uitgangspunten die sterk verschillen van het thans herziene wetsvoorstel. Zo bestond er de verplichting tot registreren als ‘organisatie die buitenlandse steun ontvangt’ als het totale bedrag aan buitenlandse schenkingen in één jaar boven een vastgestelde drempel kwam. Bij de registratie moest ook de naam van de donateur bekend worden gemaakt bij schenkingen vanaf ongeveer € 1.400. Deze informatie werd bekendgemaakt op een voor het publiek gratis toegankelijk elektronisch platform. Ook moesten de betrokken organisaties op hun homepage en in al hun andere publicaties vermelden dat zij een ‘organisatie [zijn] die buitenlandse steun ontvangt’.

Deze uitgangspunten verschillen dermate van het herziene wetsvoorstel, dat ik in de uitspraak van het EU-Hof geen belemmeringen zie voor het thans voorliggende voorstel. Met name legt het onderhavige gewijzigde wetsvoorstel juist geen verplichtingen meer op aan alle maatschappelijke organisaties, is er geen sprake van een plicht tot systematische registratie en openbaarmaking van schenkingen en/of donateurs, wordt niet voorzien in het gedwongen typeren van entiteiten als organisaties die buitenlandse steun ontvangen en worden buitenlandse donaties niet bij voorbaat als ‘verdacht’ aangemerkt.

In essentie voorziet het wetsvoorstel in een beperkte en gerichte informatieplichting, van binnenlandse organisaties aan met name de burgemeester en het OM, onder welomschreven voorwaarden. Informatieplichtingen komen ook in het EU-recht regelmatig voor, zoals het sanctie-, mededingings- en consumentenrecht, zonder dat daarin een belemmering van het vrij verkeer wordt gezien.⁷ Ik zie in het huidige wetsvoorstel daarom geen belemmering van het vrij verkeer van kapitaal.

Overigens benadrukt de Afdeling terecht twee belangrijke aspecten met betrekking tot het vrij kapitaalverkeer uit het genoemde arrest van het EU-Hof. Allereerst dat de EU-lidstaten, waar het gaat om financiële transparantie, op zich een onderscheid mogen maken tussen EU-lidstaten en derde landen, omdat de laatste niet zijn onderworpen aan de harmonisatie- en de samenwerkingsmaatregelen die in

⁶ Zaak C-78/18 (Commissie/Hongarije), 18 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:476.

⁷ Ook als het bijv. gaat om gelden in of afkomstig uit het buitenland. Vgl. als willekeurig voorbeeld: art. 8 van Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PbEU L 78/6).



en tussen de EU-lidstaten gelden. Verder benadrukt het EU-Hof dat een lidstaat de transparantie van de financiering van (in casu) verenigingen als dwingend algemeen belang kan aanmerken.⁸ Nu dit wetsvoorstel berust op het onderscheid tussen derde landen en EU/EER-landen en bovendien transparantie als kerndoelstelling heeft, zie ik daarin steun voor de gemaakte beleidskeuzen.

De toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

C. Specifieke aandachtspunten

a. Wet transparantie maatschappelijke organisaties

i. AVG

De Afdeling constateert dat de bevoegdheid van de burgemeester om bijzondere persoonsgegevens te verwerken, als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (PbEU 2016, L119), erg ruim is geformuleerd. Deze omvat gegevens waaruit ras, etnische afkomst, seksuele gerichtheid en/of religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen kunnen blijken (art. 4 lid 2 oud; art. 3 lid 2 thans). De Afdeling acht de in de toelichting gegeven motivering over het 'waarom' onvoldoende.

Ik heb begrip voor de overwegingen van de Afdeling. Inderdaad moet het niet zo zijn dat de indruk ontstaat dat bepaalde bijzondere persoonsgegevens systematisch worden verwerkt. Evenmin bestaat er een concrete aanleiding voor de verwerking van de noties ras, etnische afkomst en seksuele gerichtheid. Die aspecten zijn daarom in de herziene wettekst geschrapt. Zij kunnen niet meer opgevraagd, laat staan gedeeld worden.

Anders ligt dat voor de noties religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging. Als bijvoorbeeld de persoonsgegevens van iemand worden opgevraagd die donateur is van een bepaalde vorm van religieus onderwijs, dan kan het zo zijn dat met dat donateurschap (indirect) kan blijken van een bepaalde religieuze overtuiging. Vergelijkbare overwegingen gelden voor maatschappelijke organisaties op levensbeschouwelijke grondslag. Zou een rechtsgrondslag als bedoeld in art. 3 lid 2 ontbreken, dan zouden dergelijke gegevens niet mogen worden verwerkt. Dat zou een ernstige complicatie vormen voor het gerichte opvragen van persoonsgegevens in individuele gevallen, waarmee de effectiviteit van het wetsvoorstel ernstig zou worden beperkt. Daarom is gehandhaafd dat – in incidentele en welomschreven gevallen – religieuze en levensbeschouwelijke gegevens mogen worden verwerkt. Datzelfde geldt overigens voor het OM, dat over vergelijkbare bevoegdheden tot opvragen en het verwerken van persoonsgegevens beschikt (art. 4 lid 2). Deze bepaling is van overeenkomstige toepassing op enkele andere instanties, zoals de Belastingdienst en de AIVD (artikel 3 lid 7).

Het wetsvoorstel en de toelichting zijn in deze zin aangepast.

Verder merkt de Afdeling op dat in de toelichting maar beperkt wordt ingegaan op de noodzaak voor de verstrekking van deze persoonsgegevens door de burgemeester aan andere burgemeesters en aan andere overheidsinstanties (OM, politie, DNB), en evenmin op de noodzaak voor een zelfstandige bevoegdheid voor al deze overheidsorganisaties om inzage in de persoonsgegevens te vragen (art. 4, leden 4 en 7 oud; nu: art. 3 leden 4 en 7). Het gaat hier om ruime bevoegdheden, waarvan de noodzaak – aldus de Afdeling – twijfelachtig is.

Vooropgesteld zij dat het doorgaans zal gaan om de incidentele deling van een beperkt aantal persoonsgegevens. De burgemeester mag die alleen maar opvragen als a) gebleken is van substantiële donaties (vgl. de toelichting bij thans art. 3 lid 1) en b) de opvraging daarvan noodzakelijk is voor handhaving van de openbare orde (art. 4 oud; art. 3 nieuw). Vervolgens heeft de burgemeester de bevoegdheid (niet de plicht) om deze gegevens te delen. Ook daarvoor geldt een extra kwalificatie. Deling met leden van de driehoek kan, als dit noodzakelijk is voor de zorg van de burgemeester voor de openbare orde (nu: art. 3 lid 4 onderdeel a). Verstrekking aan een andere burgemeester veronderstelt dat dit noodzakelijk is voor diens taakuitoefening, waarbij het vooral zal gaan om diens verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde (thans: art. 3 lid 4 onderdeel b). Met deze gegevensuitwisseling kan binnen verschillende gemeenten onwenselijke, buitenlandse inmenging in het beleid en bij activiteiten van maatschappelijke organisaties beter in kaart worden gebracht en worden geduid om zo een betere inschatting te kunnen maken of sprake is van problematisch gedrag. Ten slotte moet worden bedacht dat de burgemeester moet afgaan op de gegevens die een organisa-

⁸ Zaak C-78/18, op. cit., ov. 80, onder verwijzing naar de arresten van 18 december 2007, A, C-101/05, EU:C:2007:804, punten 36 en 37, en 26 februari 2019, X (In derde landen gevestigde tussenvennootschappen), C-135/17, EU:C:2019:136, punt 90.



tie aanlevert, terwijl hij de juistheid ervan lang niet altijd zal kunnen verifiëren of de eventueel bredere betekenis zal kunnen duiden. Zo zal doorgaans niet (direct) duidelijk zijn of een donatie misschien tevens duidt op witwassen, terrorismefinanciering, ontduiking van Europese of internationale sancties, verduistering, fiscale fraude, omkoping of andere strafbare feiten. Vandaar de bevoegdheid van de burgemeester om de verkregen gegevens te laten waarderen en valideren door een aantal andere personen en instanties. Dat zijn bijvoorbeeld de politie, het OM, de AIVD en MIVD, Justis, Buro Bibob, DNB, de FIU, de AFM en de Belastingdienst. Gelet op de zwaarwegende algemene belangen die daarmee worden gediend, acht ik gegevensdeling in casu noodzakelijk en gerechtvaardigd.

Over de bevoegdheid van deze organisaties en toezichthouders om zelf gericht informatie op te vragen bij maatschappelijke organisaties zij het volgende opgemerkt (nu: art. 3 lid 7). Het kan zijn dat zij in de uitoefening van hun wettelijke taken informatie nodig hebben over – wellicht dubieuze of mogelijk strafbare – buitenlandse schenkingen aan een maatschappelijke organisatie en, als blijkt van substantiële donaties, eventueel de donateur(en), terwijl hun daartoe de bevoegdheid ontbreekt. Om te voorkomen dat daardoor een lacune ontstaat die de uitoefening van hun wettelijke taken in het gedrang brengt, voorziet deze wet in de bevoegdheid donatiegegevens op te vragen. Belangrijk daarbij is dat zij dit slechts mogen in de uitoefening van hun wettelijke taak. Het is, met andere woorden, een functionele bevoegdheid. Gegevensdeling met andere instanties in het kader van deze wet buiten deze functionele bevoegdheid is daarom uitgesloten (thans: art. 3 leden 4 en 7).

De toelichting is voornoemde zin aangepast.

De Afdeling betreft in haar overwegingen over noodzaak en evenredigheid nog het feit dat de toelichting zelf aangeeft dat 'experts, waaronder toezichthouders, handhavers en opsporingsdiensten, duidelijk hebben gemaakt dat zij met het beschikbare instrumentarium in beginsel al goed uit de voeten kunnen om hun taken te kunnen vervullen' (par. 6).

Van belang is de aangehaalde passage in de juiste context te plaatsen. Deze is ontleend aan het deel van de toelichting dat ziet op het tweede deel van het wetsvoorstel, inhoudende een nieuwe verplichting voor bepaalde stichtingen om een balans en een staat van baten en lasten bij het Handelsregister te deponeren. In verband daarmee heeft het WODC eind 2017 de eerste National Risk Assessment (NRA) voor Terrorismefinanciering op zijn website gepubliceerd. Voor dat onderzoek zijn ook de nodige experts geraadpleegd, die inderdaad hebben aangegeven met het beschikbare (beleids)instrumentarium in beginsel goed uit de voeten te kunnen. Dat is echter opgemerkt in het kader van een inventarisatie van terrorismefinancieringsrisico's en de bestrijding van terrorismefinanciering, en niet waar het gaat om de privacyaspecten die zijn verbonden aan het opvragen van de antecedenten van donaties bij maatschappelijke organisaties.

ii. EU-Handvest

De Afdeling merkt op dat de in de Wmto voorgestelde regelingen inzake het opvragen en delen van persoonsgegevens een beperking vormen van het recht op privacy (artikel 7 Handvest) en het recht op de bescherming van persoonsgegevens (artikel 8 Handvest). Zij wijst op art. 52 Handvest dat met name meebrengt dat beperkingen van grondrechten de wezenlijke inhoud daarvan eerbiedigen, beantwoorden aan door in de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang en daarvoor noodzakelijk zijn. De Afdeling meent dat er, gelet op de artikelen 7 en 8 Handvest, nog geen sprake is van een evenredige balans tussen privacy en het belang van transparantie.

In de vorige paragraaf is aangegeven dat de verstrekking en deling van (bijzondere) persoonsgegevens in algemene zin met de nodige waarborgen is omgeven. Ik verwijs daar kortheidshalve naar. Verder zijn de op te vragen en te delen gegevens in het gewijzigde wetsvoorstel deels beperkt, deels met extra waarborgen omgeven. De mogelijkheid tot opvraging en deling van de bijzondere persoonsgegevens ras, etnische afkomst en seksuele gerichtheid is geschrapt. Voorts kunnen persoonsgegevens slechts worden opgevraagd als dat noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde of in het algemeen belang en – aldus het gewijzigde wetsvoorstel – bij eerdere navraag is gebleken van een of meer substantiële donaties. Beide dragen er toe bij dat het recht op privacy en de bescherming van persoonsgegevens beter tot hun recht komen. Een en ander laat bovendien de bestaande waarborgen, in het bijzonder de bescherming die de Algemene Verordening Gegevensbescherming biedt, onverlet.

Als algemene belangen die met dit wetsvoorstel worden gediend, en die de verwerking van persoonsgegevens rechtvaardigen, zijn onder meer en in verschillende context aan de orde gekomen het door



het EU-Hof erkende transparantie van de financiering van rechtspersonen⁹, de openbare orde, de naleving van de wet, statuten en behoorlijk bestuur bij een organisatie alsmede – ook door de Afdeling zelf genoemd – het voorkomen van strafbare feiten, bescherming van de nationale veiligheid, het tegengaan van terrorisme en witwassen alsmede, onder omstandigheden, het tegengaan van ongewenste buitenlandse beïnvloeding (*supra*, par. c.i.).

Al deze factoren in onderlinge samenhang gezien leiden ertoe dat met het gewijzigde wetsvoorstel in mijn optiek een passend evenwicht is gevonden tussen privacy en maatschappelijke belangen. In de AVG-conformiteit, zoals besproken in de vorige paragraaf, ligt de verenigbaarheid met het Handvest besloten.

Ter afsluiting zij gewezen op de volgende passage uit het advies van de Afdeling advisering:

‘De Afdeling onderkent dat uit het buitenland afkomstige financiering van maatschappelijke organisaties in Nederland een risico kan vormen voor de democratische rechtsstaat. Daar waar deze geldstromen gepaard gaan met beïnvloeding die – al dan niet op termijn – de Nederlandse democratische rechtsstaat kan ondermijnen, is sprake van een serieus probleem. De Afdeling onderschrijft de wens van de regering om dit probleem te adresseren. De samenleving en de instituties van de rechtsstaat behoeven bescherming tegen dit soort gevaren.’ (advies, p. 1).

Graag onderschrijf ik dit door de Afdeling uitgedragen standpunt. Dit wetsvoorstel beoogt dan ook een bijdrage te leveren aan verbetering van het instrumentarium daartoe.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker.*

⁹ Zaak C-78/18, op. cit., ov. 80, onder verwijzing naar de arresten van 18 december 2007, A, C-101/05, EU:C:2007:804, punten 36 en 37, en 26 februari 2019, X (In derde landen gevestigde tussenvennootschappen), C-135/17, EU:C:2019:136, punt 90.



Advies Raad van State

No. W16.19.0408/II en
No. W12.20.0042/III/Vo
's-Gravenhage, 28 augustus 2020

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 16 december 2019, no.2019002640, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels voor het openbaar maken van substantiële donaties ontvangen door maatschappelijke organisaties en tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de Handelsregisterwet 2007 en de Wet op de economische delicten in verband met het deponeren van de balans en de staat van baten en lasten door stichtingen (Wet transparantie maatschappelijke organisaties), met memorie van toelichting.

Bij brief van 17 februari 2020 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd hem van voorlichting te dienen met betrekking tot de Proeve van wetgeving tot beperking ongewenste buitenlandse financiering van instellingen.

De Wet transparantie maatschappelijke organisaties (Wtmo) verplicht maatschappelijke organisaties om het bedrag en het land van herkomst van donaties van ten minste € 4.500 openbaar te maken, indien deze donaties afkomstig zijn van buiten de Europese Unie (EU) of de Europese Economische Ruimte (EER). Tevens worden stichtingen verplicht om hun balans en staat van baten en lasten te deponeren bij het handelsregister.

Het verzoek om voorlichting ziet op een verbod op financiering uit 'onvrije' landen van maatschappelijke organisaties in Nederland en stipt tevens twee mogelijke alternatieve maatregelen aan. Het betreft enerzijds een voorafgaande meldplicht en anderzijds een vergunningstelsel.

Kernboodschap

De Afdeling onderkent dat uit het buitenland afkomstige financiering van maatschappelijke organisaties in Nederland een risico kan vormen voor de democratische rechtsstaat. Daar waar deze geldstromen gepaard gaan met beïnvloeding die – al dan niet op termijn – de Nederlandse democratische rechtsstaat kan ondermijnen, is sprake van een serieus probleem.

De Afdeling onderschrijft de wens van de regering om dit probleem te adresseren. De samenleving en de instituties van de rechtsstaat behoeven bescherming tegen dit soort gevaren. De Afdeling benadrukt in dit verband echter dat beperkingen van rechten en vrijheden door de overheid – ook wanneer dit gebeurt met het oog op het beschermen van de democratische rechtsstaat – nauwkeurig dienen te worden afgewogen. De te nemen maatregelen moeten immers niet zelf de rechtsstaat ondermijnen.

Mede in dit licht acht de Afdeling de in de Wtmo en het verzoek om voorlichting voorgestelde maatregelen kwetsbaar uit het oogpunt van proportionaliteit en effectiviteit, alsmede, ook in verband daarmee, uit het oogpunt van grond- en mensenrechten. Daarbij wijst de Afdeling op de voorwaarden die worden gesteld aan beperkingen van de vrijheid van vereniging, de vrijheid van onderwijs en het eigendomsrecht. Ook de verhouding van de voorgestelde maatregelen tot het vrij verkeer van kapitaal acht zij problematisch.

Daarnaast signaleert de Afdeling enkele kwetsbaarheden die specifiek zijn voor de afzonderlijke voorstellen, zoals het gebruik van een lijst van 'onvrije landen' en de verwerking van bijzondere persoonsgegevens in het licht van de Algemene Verordening Gegevensverwerking (AVG).

Met het oog op de bescherming van de samenleving en instituties tegen krachten die de democratische rechtsorde in gevaar brengen of de veiligheid of gewichtige belangen van de staat bedreigen, is bovendien reeds een breed scala aan mogelijkheden en organisatieverbanden in het leven geroepen. De vraag rijst waar concreet de bestaande mogelijkheden tekortschieten en wat gelet daarop de toegevoegde waarde is van het wetsvoorstel en het beoogde verbod.

In dit verband dient een grondige analyse plaats te vinden van de bestaande informatie en de wijze waarop die al dan niet wordt of kan worden gedeeld en, daarop volgend, een analyse van het mogelijke handelingsperspectief. Deze analyse zou moeten uitmonden in een antwoord op de vraag of de bestaande mogelijkheden toereikend zijn.



Omdat deze analyses en daaruit verkregen inzichten ontbreken, kan niet gezegd worden wat voor concrete alternatieve maatregelen geschikt, proportioneel en effectief zullen zijn. Maar wellicht is met de mogelijkheden die reeds voorhanden zijn al veel meer mogelijk dan gedacht. De Afdeling beveelt daarom aan eerst de genoemde analyses grondig en systematisch te verrichten alvorens te overwegen of en zo ja, welke aanvullende maatregelen nodig zijn.

INHOUDSOPGAVE

- Deel I: Achtergrond en inhoud
1. Inleiding
 2. Achtergrond
 3. De Wtmo
 4. Het verzoek om voorlichting
- Deel II: Beoordeling
5. Probleemanalyse
 6. Algemene beoordeling van de voorgestelde maatregelen
 - a. Proportionaliteit
 - b. Effectiviteit
 - c. Grond- en mensenrechten
 - i. Transparantieverplichtingen en het verbod
 - ii. Restitutieverplichting
 - iii. Voorafgaande meldplicht en vergunningstelsel
 - d. Kapitaalverkeer
 7. Specifieke aandachtspunten
 - a. De Wtmo
 - i. AVG
 - ii. EU-Handvest
 - b. Het verzoek om voorlichting
 - i. Lijst van 'onvrije landen'
 - ii. Het wederkerigheidsbeginsel
 8. Bestaande mogelijkheden
 9. Conclusie
- Bijlage I. Overzicht van (voorgenomen) maatregelen ten behoeve van problematische gedrag en ongewenste beïnvloeding

DEEL I ACHTERGROND EN INHOUD

1. Inleiding

Al enkele jaren uit de politiek met regelmaat zorgen omtrent ongewenste buitenlandse financiering van maatschappelijke instellingen in Nederland. In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III wordt het voornemen uitgesproken om dergelijke vormen van financiering te beperken:

'Beïnvloeding vanuit onvrije landen en organisaties [...] door de financiering van organisaties in Nederland is onwenselijk. Voorkomen moet worden dat vanuit het buitenland via geldstromen naar politieke, maatschappelijke en religieuze organisaties onwenselijke invloed wordt gekocht. Daartoe zullen deze geldstromen meer transparant gemaakt worden. Wederkerigheid vormt hierbij een belangrijke toetssteen. Geldstromen vanuit onvrije landen, waarbij misbruik wordt gemaakt van onze vrijheden, zullen zoveel mogelijk worden beperkt'.¹

Ter uitvoering van dit voornemen is op 18 december 2019 het wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties (Wtmo) ter advisering voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling). Eveneens ter uitvoering van dit voornemen bereidt het kabinet een proeve van wetgeving voor om te komen tot een verbod van financiering van maatschappelijke organisaties uit onvrije landen. Naar aanleiding van deze proeve heeft de Minister van SZW de Afdeling op 17 februari 2020 om voorlichting gevraagd.²

Op 21 februari 2020 heeft de Minister voor Rechtsbescherming een consultatiereactie op het wetsvoorstel van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Nederlands Genootschap Burgemeesters (NGB) en het Bureau Regioburgemeesters nagezonden, voorzien van een appreciatie.³ Daarin kondigde hij aan het wetsvoorstel zoals dat aan de Afdeling was aangeboden op enkele punten aan te passen.

¹ Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017 – 2021, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie 10 oktober 2017, paragraaf 1.1, p. 4.

² W12.20.0042/III.

³ Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Vice-President van de Raad van State, 21 februari 2020.



Op 12 maart 2020 heeft een delegatie van de Afdeling op de voet van artikel 24 van de Wet op de Raad van State met de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van SZW beraadslaagd over het wetsvoorstel en het verzoek om voorlichting. Mede naar aanleiding daarvan zijn het wetsvoorstel⁴ en het verzoek om voorlichting⁵ aangepast. Waar in dit advies wordt gesproken over het wetsvoorstel en het verzoek om voorlichting, wordt bedoeld op de naar aanleiding van het artikel-24-overleg aangevulde voorstellen.

Zowel de maatregelen die in de Wtmo worden voorgesteld als het verbod op buitenlandse financiering als genoemd in het verzoek om voorlichting beogen te voorkomen dat vanuit het buitenland via vormen van financiering onwenselijke invloed wordt gekocht bij maatschappelijke en religieuze organisaties. De politiek-maatschappelijke achtergrond van beide voorstellen is daarom dezelfde. Dat geldt goeddeels ook voor de juridische beoordeling van beide voorstellen. Gelet op de sterke samenhang tussen de maatregelen in de Wtmo en het in de voorlichting voorgestelde verbod heeft de Afdeling aanleiding gezien daaraan in dit advies gezamenlijk aandacht te besteden.

Voor de volledigheid wijst de Afdeling erop dat de Wtmo en het verzoek om voorlichting deel uitmaken van een drieluik dat betrekking heeft op het aan banden leggen van ongewenste financiering uit het buitenland. Op 18 februari 2020 is tevens ter advisering aangeboden het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet financiering politieke partijen (Wfpp).⁶ Daarbij wordt onder andere voorgesteld dat bekend moet worden gemaakt wie de natuurlijke personen zijn achter rechtspersonen die een gift doen aan een politieke partij. Tevens worden giften van buiten de EU verboden. Bespreking van de maatregelen ten aanzien van de financiering van politieke partijen blijft in dit advies achterwege. Daarover is separaat geadviseerd.

De Afdeling heeft bij het voorbereiden van dit advies naast de bestudering van relevante Kamerstukken, rapporten en wetenschappelijke literatuur een verkennend gesprek gevoerd met enkele medewerkers van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). Dit gesprek is behulpzaam geweest bij de vorming van een totaalbeeld van de problematiek. De Afdeling dankt de betrokkenen voor de tijd en aandacht die zij hieraan hebben besteed.

Leeswijzer

Dit advies is als volgt opgebouwd. Deel I is beschrijvend van aard en bevat eerst een beschouwing over de achtergrond van het vraagstuk van ongewenste financiering van maatschappelijke organisaties (punt 2). Daarna wordt beschreven welke maatregelen worden voorgesteld in de Wtmo (punt 3) en in het verzoek om voorlichting (punt 4). In deel II geeft de Afdeling een beoordeling, beginnend met een probleemanalyse (punt 5). Daarna volgt een algemene beoordeling van de kwetsbaarheden die de Afdeling signaleert bij zowel de Wtmo als bij de maatregelen genoemd in de voorlichting (punt 6). In punt 7 bespreekt de Afdeling enkele kwetsbaarheden die specifiek zijn voor de afzonderlijke voorstellen. Daarna volgt een bespreking van de bestaande mogelijkheden om onderzoek te doen naar ongewenste buitenlandse financiering en om te acteren op die informatie (punt 8). Besloten wordt met een conclusie (punt 9).

2. Achtergrond

a. Het politieke debat

Het politieke debat over het vraagstuk van ongewenste buitenlandse financiering van maatschappelijke organisaties is terug te voeren op geruchten over financiering en beïnvloeding van islamitische scholen vanuit het buitenland. Onderzoeken van de Binnenlandse Veiligheidsdienst⁷ en de Inspectie van het onderwijs⁸ in dit verband leverden destijds echter geen bevindingen op die aanleiding gaven tot onrust of ernstige ontevredenheid over het islamitisch onderwijs in Nederland.

In 2004 verscheen een rapport van de AIVD over religieus-ideologische beïnvloedingsactiviteiten en financieringsstromen vanuit Saudi-Arabië⁹ en diverse berichten in de media over 'geheimzinnige

⁴ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming d.d. 14 april 2020 met in de bijlage het gewijzigd ontwerp wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties met memorie van toelichting.

⁵ Brief van de Minister van SZW aan de Vice-President van de Raad van State, 6 april 2020.

⁶ Hierover heeft de Afdeling op 26 augustus 2020 advies uitgebracht (zaak nr. W04.20.0035/I).

⁷ BVD, *De politieke islam in Nederland*, 1 mei 1998; BVD, *De democratische rechtsorde en islamitisch onderwijs: buitenlandse inmenging en anti-integratieve tendensen*, 20 februari 2002.

⁸ Inspectie van het onderwijs, *Islamitische scholen en sociale cohesie*, oktober 2002; Inspectie van het onderwijs, *Islamitische scholen nader onderzocht*, oktober 2003.

⁹ AIVD, *Saoedische invloeden in Nederland. Verbanden tussen salafistische missie, radicaliseringsprocessen en islamistisch terrorisme*, 9 juni 2004.



geldstromen' naar moskeeën.¹⁰ Deze berichten hebben geleid tot Kamervragen.¹¹ Eind 2007 riep een motie op tot onderzoek naar de risico's van buitenlandse financiering van en invloeden op in Nederland gevestigde moskeeën en de maatregelen die hiertegen kunnen worden genomen.¹²

b. Onderzoeken

Sindsdien is het vraagstuk over buitenlandse financiering van islamitische instellingen in Nederland en eventuele buitenlandse beïnvloeding¹³ met enige regelmaat weer op de politieke agenda gekomen. Dit gebeurde meestal naar aanleiding van berichten in de media over concrete gevallen.¹⁴ Zowel de Kamer als het kabinet hebben in dat verband herhaaldelijk gewezen op het belang van en de behoefte aan meer inzicht in financiering van maatschappelijke organisaties vanuit het buitenland.¹⁵ Dit heeft onder meer geleid tot enkele onderzoeken naar buitenlandse financiering van islamitische instellingen in Nederland. Zo deed RAND Europe in 2015 in opdracht van het WODC een studie naar de mogelijkheid van onderzoek naar buitenlandse financiering van islamitische instellingen in Nederland.

Geconcludeerd werd dat een 'analyse van publieke en justitiële bronnen niet kan leiden tot een betrouwbare schatting van de aard en omvang' van buitenlandse financiering van islamitische instellingen in Nederland en eventuele buitenlandse inmenging. Er bestaat weinig transparantie ten aanzien van de financiële situatie van religieuze organisaties en met behulp van een historisch overzicht van het bestuurslidmaatschap uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel kon slechts *mogelijke* invloedsoefening van buitenlandse financiers worden aangetoond.¹⁶ RAND Europe deed in dat verband de aanbeveling om het toezicht op stichtingen uit te breiden in combinatie met de verplichting jaarlijks aangifte te doen van donaties uit het buitenland voor bedragen boven een bepaald minimum. Hierbij zouden de details over de financier door de toezichthouder eventueel op vertrouwelijke basis kunnen worden behandeld.¹⁷

Meer recent vroeg de motie Sjoerdsma/Segers¹⁸ om het instellen van een nieuw onafhankelijk onderzoek naar dit vraagstuk. Aan deze motie is uitvoering gegeven.¹⁹ De resultaten van het onderzoek worden medio september 2020 verwacht.²⁰

Tevens is een parlementaire ondervragingscommissie ingesteld.²¹ Deze parlementaire ondervragingscommissie ongewenste geldstromen uit onvrije landen (Pocob) beoogde niet alleen meer inzicht te krijgen hiervoor genoemde vormen van financiering, maar ook inzicht in effectieve maatregelen om ongewenste invloed te doorbreken. In haar op 25 juni 2020 gepresenteerde eindverslag bevestigt de Pocob dat sprake is van ongewenste beïnvloeding als gevolg van geldstromen uit 'onvrije landen'

¹⁰ Zie bijvoorbeeld De Telegraaf, 'Bastions van extremisten', 24 maart 2007; De Telegraaf, 'Wie betaalt; Geheimzinnige geldstroom naar prestigieus gebedshuis in Amsterdam-Slotervaart', 15 februari 2009.

¹¹ Zie bijvoorbeeld vragen van de leden Brinkman en Fritsma aan de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Justitie en voor Wonen, Wijken en Integratie over het bericht dat er een geheimzinnige geldstroom is naar een moskee in Amsterdam-Slotervaart, Aanhangsel Handelingen, 2008–2009, nr. 2438; vragen van de leden Van Klaveren en Wilders aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de financiering van een Amsterdamse moskee door het ministerie van Religieuze Zaken van Koeweit, Aanhangsel Handelingen, 2010–2011, nr. 2273.

¹² Motie van de leden Van Toerenburg en Dijsselbloem, Kamerstukken II 2007/08, 31 200 XI, nr. 65.

¹³ Er zijn ook andere voorbeelden van ongewenste buitenlandse inmenging, zoals heimelijke politieke beïnvloeding uit Rusland en dwang en intimidatie van Nederlandse Eritreeërs en Eritreeërs met een verblijfstitel. Zie bijvoorbeeld Brief van de ministers van JenV en BZK van 16 maart 2018 over ongewenste buitenlandse inmenging, Kamerstukken II 2017/18, 30 821, nr. 42. Deze vormen gaan in beginsel echter niet gepaard met buitenlandse beïnvloeding en/of buitenlandse geldstromen naar maatschappelijke organisaties in Nederland.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld vragen van het lid Yücel aan de Minister van SZW over het bericht dat een moskee in Amsterdam Slotervaart onder 'Koeweits gezag' staat, Aanhangsel Handelingen, 2012–2013, nr. 2728; vragen van het lid Wiersma aan de Ministers van SZW en van Justitie en Veiligheid over het bericht 'Grote zorgen Tweede Kamer na onderzoek salafistische moskeescholen', Aanhangsel Handelingen, 2019–2020, nr. 1315.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld Brief van de ministers van SZW en BZ van 5 juli 2016 over maatregelen om transparantie van buitenlandse financiering aan religieuze instellingen in Nederland te vergroten, Kamerstukken II 2014/15, 29 614, nr. 50; Brief van de minister van SZW e.a. van 4 december 2016 inzake nadere maatregelen om ongewenste (buitenlandse) financiering in te perken, Kamerstukken II 2016/17, 29 614, nr. 56.

¹⁶ Zie Brief van de minister van VenJ van 25 maart 2015 betreffende het onderzoeksrapport over de buitenlandse financiering van islamitische instellingen in Nederland, Kamerstukken II 2014/15, 29 614, nr. 37.

¹⁷ RAND Europe, *Foreign financing of Islamic institutions in the Netherlands. A study to assess the feasibility of conducting a comprehensive analysis*, WODC, Den Haag 2015.

¹⁸ Kamerstukken II 2018/19, 29614-93, nr. 82.

¹⁹ Brief van de minister van BZK over de risico's van buitenlandse financieringen van en invloeden op in Nederland gevestigde moskeeën, Kamerstukken II 2008/09, 29 754, nr. 145.

²⁰ Brief van de ministers van BZ en SZW over de stand van zaken m.b.t. het WODC onderzoek naar buitenlandse financiering van religieuze instellingen, Kamerstukken II 2019/20, nr. 145.

²¹ Aanleiding daarvoor was berichtgeving van NRC en Nieuwsuur in 2018 over geldstromen uit Koeweit en Saudi-Arabië naar Nederlandse moskeeën, zie <<https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2252179-onderzoek-naar-financiering-moskeeen-het-drieluik.html>> en <<https://www.nrc.nl/nieuws/2018/04/23/geheime-lijsten-financiering-moskeeen-onthuld-a1600487>>. Daarop volgde de motie Van der Staaij/Karabulut, zie Kamerstukken II 2018/19, 29 614, nr. 91.



naar islamitische instellingen in Nederland.²² Er zijn circa 500 moskeeën in Nederland, waarvan naar schatting 5% salafistisch is. Daarvan heeft een aantal te maken met ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen, waaronder enkele Golfstaten, zo stelt de Pocob.²³ Beïnvloeding vindt plaats in de vorm van het oprichten, besturen en financieel ondersteunen van stichtingen, scholen en moskeeën van de eigen signatuur.

Volgens de Pocob gaat het daarbij om donaties van enkele tonnen tot circa € 2,5 miljoen, met een uitschieter naar € 8 miljoen. Daarnaast worden moskeeën ondersteund door bijvoorbeeld het scholen, uitzenden en betalen van imams en predikers, en het uitgeven en verspreiden van literatuur, lesmethodes en wervingsmateriaal. De Pocob concludeert dat langs die weg in sommige gevallen onverdraagzame en antidemocratische denkbeelden worden overgedragen.²⁴

De Pocob wijst ook op beïnvloeding door statelijke actoren, die op die manier grip willen houden op hun gemeenschappen in het buitenland en politieke steun voor de eigen binnenlandse politiek proberen te verwerven en te bestendigen. In dat verband noemt de Pocob Turkije, dat via het Directoraat voor Godsdienstzaken (Diyanet) invloed uitoefent op de 148 Diyanet-moskeeën in Nederland.²⁵ Uit een eerdere verkenning is overigens niet gebleken dat de lessen van instellingen die bekostigd worden met subsidie uit Turkije, antidemocratische, antirechtsstatelijke of onverdraagzame elementen bevatten, zo vermeldt de Pocob.²⁶

De Pocob concludeert voorts dat geen enkele overheidsinstantie in Nederland volledig zicht heeft op de totale omvang van financiering uit het buitenland en mogelijke invloed die daarmee gepaard gaat.²⁷ Tijdens het vooronderzoek en de openbare verhoren zijn door de gehoorde deskundigen en getuigen verschillende maatregelen aangedragen om ongewenste beïnvloeding uit 'onvrije landen' tegen te gaan. In haar eindverslag heeft de Pocob deze maatregelen ingedeeld in vijf categorieën. Deze hebben betrekking op (1) toezicht, bevoegdheden en transparantie, (2) een verbod, (3) diplomatie, (4) onderwijs, en (5) maatregelen ten behoeve van de gemeenschap.²⁸ Concrete aanbevelingen doet de Pocob echter niet. Volgens de Pocob is het nu aan de politiek om conclusies te trekken en te bepalen in hoeverre het noodzakelijk is om dergelijke maatregelen te treffen.²⁹

c. Verkenningen naar mogelijke maatregelen

De afgelopen jaren zijn ook enkele verkenningen uitgevoerd naar de mogelijkheden van (wettelijke) maatregelen om geldstromen uit het buitenland transparanter te maken en waar mogelijk te beperken. Al in 2010 sprak de Minister van BZK het voornemen uit een wetsvoorstel inzake de publicatieplicht van financiële jaargegevens van stichtingen in te dienen.³⁰ Over dit voorstel heeft in 2010 een internetconsultatie plaatsgevonden,³¹ maar het voorstel is nooit verder gekomen. In een verkenning uit 2016 merkten de Ministers van SZW en Buitenlandse Zaken op dat 'algemene verplichtingen tot transparantie of verscherpt toezicht op alle verenigingen en stichtingen [...] te algemene maatregelen [zijn] om een beperkt probleem aan te pakken'.³²

In 2018 werden enkele mogelijke uitwerkingen van het regeerakkoord verkend. Dit betrof ten eerste maatregelen ter bevordering van transparantie over geldstromen naar maatschappelijke organisaties, zoals een verplichting tot het inzichtelijk maken van de balans en de staat van baten en lasten en een verplichting tot het melden van buitenlandse donaties. De laatstgenoemde optie werd destijds niet oppoortuun geacht vanwege de grote kans op omzeiling van de verplichting.³³

Tevens werd de mogelijkheid verkend om financiering uit 'onvrije landen' te beperken of te verbieden op basis van wederkerigheid. In dat verband werd onder meer gewezen op de risico's die het hanteren van een lijst van 'onvrije landen' met zich brengt, in het bijzonder voor de bilaterale relaties tussen

²² Zie <https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/pocob?pk_campaign=breadcrumb>.

²³ (On)zichtbare invloed: verslag parlementaire ondervragingscommissie naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 228, nr. 4, p. 72–74.

²⁴ Idem.

²⁵ Idem.

²⁶ Idem, p. 228 (bijlage 3).

²⁷ Idem, p. 72–74.

²⁸ Idem, p. 103–117.

²⁹ Idem, p. 18.

³⁰ In dat wetsvoorstel werden stichtingen verplicht om de balans en staat van baten en lasten via het handelsregister openbaar te maken en om ontvangen donaties op te nemen in de staat van baten en lasten.

³¹ Zie <https://www.internetconsultatie.nl/publicatieplicht_stichtingen/details>.

³² Brief van de ministers van SZW en BZ van 5 juli 2016 over maatregelen om transparantie van buitenlandse financiering aan religieuze instellingen in Nederland te vergroten, Kamerstukken II 2014/15, 29 614, nr. 50.

³³ Brief van de ministers voor Rechtsbescherming en van SZW van 29 maart 2018 over een verkenning naar de mogelijkheden om geldstromen naar politieke, maatschappelijke en religieuze organisaties transparanter te maken, Kamerstukken II 2018/19, 29 614, nr. 71, p. 6.



Nederland en de betreffende landen. Ook werd opgemerkt dat een lijst van landen op basis van wederkerigheid een (impliciet) oordeel over de wetgeving in andere landen inhoudt, terwijl Nederland in beginsel niet oordeelt over wetgeving van andere landen, tenzij die evident in strijd is met internationaal recht.³⁴

Gelet op deze en andere risico's, werd in de verkenning ook de mogelijkheid gezien om specifiek die vormen van financiering te verbieden die leiden tot problematisch gedrag of dergelijk gedrag aanjagen of ondersteunen. Als zodanig is niet zozeer de oorsprong van het geld van belang, maar het effect dat het heeft in de Nederlandse samenleving. Geconcludeerd werd echter dat, nu onvoldoende duidelijk is wat onder 'problematisch gedrag' wordt verstaan, dit begrip niet als basis kan dienen voor generieke wetgeving die vrijheidsbeperkingen door de overheid legitimeert. Ook werd geconstateerd dat meer inzicht nodig is in de aard en omvang van buitenlandse financieringsstromen en het verband met problematisch gedrag, om de noodzaak van een wettelijke bepaling als beoogd aan te tonen.³⁵

3. Het Wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties

Als uitvloeisel van de hiervoor genoemde verkenning is op 18 december 2019 het wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties (Wtmo) ter advisering aan de Afdeling voorgelegd. Het wetsvoorstel heeft tot doel 'buitenlandse beïnvloeding bij Nederlandse maatschappelijke activiteiten inzichtelijk te maken en eventueel daaruit voortkomende onwenselijke gedragingen die een bedreiging vormen voor de openbare orde en worden beschouwd als antidemocratisch, onverdraagzaam en anti-integratief te voorkomen'.³⁶ Daartoe is het volgens het kabinet noodzakelijk dat geldstromen naar maatschappelijke organisaties transparanter worden gemaakt. Grofweg valt het voorstel in twee maatregelen uiteen:

- a. Een *transparantieverplichting voor buitenlandse donaties*: maatschappelijke organisaties worden verplicht om het bedrag en het land van herkomst van donaties (rechtstreeks of via een tussenpersoon) van ten minste € 4.500 openbaar te maken, indien de donaties afkomstig zijn van buiten de EU of de EER.³⁷ Maatschappelijke organisaties worden daarbij gedefinieerd als stichtingen, verenigingen, kerkgenootschappen en naar buitenlands recht opgerichte entiteiten die vergelijkbaar zijn met de hiervoor genoemde en die in Nederland duurzaam activiteiten uitoefenen.³⁸ Anonieme donaties van ten minste € 4.500 dienen, voor zover zij dit bedrag overschrijden, te worden overgemaakt aan de Staat.³⁹
- b. Een *transparantieverplichting voor stichtingen t.a.v. de balans en staat van baten en lasten*: het wetsvoorstel verplicht stichtingen om hun balans en staat van baten en lasten te deponeren bij het handelsregister.⁴⁰

Indien maatschappelijke organisaties en/of stichtingen niet voldoen aan de verplichtingen zoals genoemd onder a en b, is sprake van een economisch delict (een overtreding) in de zin van de Wet op de economische delicten (WED) en kan maximaal 6 maanden hechtenis, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie worden opgelegd.⁴¹

Ad a. Transparantieverplichting buitenlandse donaties

Doel van de voorgestelde transparantieverplichting is om meer inzicht te verkrijgen in financiële stromen vanuit het buitenland naar maatschappelijke organisaties in Nederland, omdat wordt gevreesd dat met die gelden onwenselijke invloed gekocht wordt en maatschappelijke organisaties daardoor gedrag vertonen dat indruist tegen de normen van de Nederlandse rechtsstaat. De transparantieverplichting gaat gelden voor naar schatting 357.700 stichtingen, verenigingen en kerkgenootschappen.⁴²

Het wetsvoorstel kent voorts een discretionaire bevoegdheid toe aan de burgemeester om in het kader van de handhaving van de openbare orde bij maatschappelijke organisaties navraag te doen naar de naam en woonplaats van de buitenlandse donateur. De burgemeester krijgt daarbij de bevoegdheid

³⁴ Verkenning naar de mogelijkheden om ongewenste (buitenlandse) financiering te beperken, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29 614, nr. 108, paragraaf 2.

³⁵ Verkenning naar de mogelijkheden om ongewenste (buitenlandse) financiering te beperken, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29 614, nr. 108, paragraaf 3.

³⁶ Memorie van toelichting bij de Wtmo, paragraaf 4.

³⁷ Zie voorgesteld artikel 2, eerste lid, Wtmo.

³⁸ Zie voorgesteld artikel 1, eerste lid, onder a, Wtmo.

³⁹ Zie voorgesteld artikel 2, vijfde lid, Wtmo.

⁴⁰ Zie voorgesteld artikel 5 Wtmo, dat een artikel 2:299b BW voorstelt. Dit artikel strekt er toe dat een stichting die niet bij of krachtens de wet verplicht is een financiële verantwoording op te stellen die gelijk of gelijkwaardig is aan een jaarrekening, een balans en een staat van baten en lasten bij het Handelsregister dient te deponeren.

⁴¹ Zie voorgesteld artikel 7 Wtmo.

⁴² Toelichting, paragraaf 7, Regeldrukkosten. Politieke partijen vallen buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel.



persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen of seksuele gerichtheid kan blijken, te verwerken. Niet alleen mag de burgemeester deze gegevens indien nodig delen met leden van de 'driehoek' en burgemeesters van andere gemeenten, maar ook met diverse andere overheidsinstanties⁴³ om de verkregen informatie te kunnen waarderen en valideren.⁴⁴

Indien de maatschappelijke organisatie in ernstige mate tekortschiet in de nakoming van deze informatie- en medewerkingsverplichting kan de burgemeester de rechtbank verzoeken een bestuursverbod op te leggen aan de bestuurder van de organisatie.⁴⁵ Het voorstel regelt ook dat een reeks andere overheidsorganisaties⁴⁶ op basis van hun bestaande toezichthoudende, handhavende of opsporingstaken navraag mogen doen naar de naam en woonplaats van de buitenlandse donateur.

Ad b. Transparantie balans en staat van baten en lasten

Doel van het transparant maken van de balans en de staat van baten en lasten van stichtingen is om misbruik van financieel-economische aard tegen te gaan, zoals witwassen en terrorismefinanciering. Stichtingen kennen reeds de verplichting om binnen zes maanden na afloop van het boekjaar de balans en de staat van baten en lasten van de rechtspersoon te maken en op papier te stellen. Het wetsvoorstel stelt geen nieuwe inhoudelijke eisen aan de balans en staat van baten en lasten, maar voegt aan het Burgerlijk Wetboek (BW) een verplichting toe deze stukken te deponeren bij het handelsregister.⁴⁷ De verplichting om een balans en een staat van baten en lasten te deponeren bij het handelsregister gaat gelden voor naar schatting 234.000 stichtingen.⁴⁸

4. Het verzoek om voorlichting

a. Verbod op financiering uit 'onvrije' landen

Op 17 februari 2020 heeft de Minister van SZW de Afdeling om voorlichting gevraagd over een verbod op financiering uit 'onvrije' landen van maatschappelijke organisaties in Nederland. De maatregel heeft betrekking op geldelijke of op geld waardeerbare bijdragen aan een organisatie, om niet of met de bedoeling dat de ontvangende organisatie daarmee iets tot stand brengt. Het verbod wordt zo vormgegeven dat het de ontvanger niet is toegestaan om gebruik te maken van financiering die hij heeft ontvangen vanuit een als onvrij aangemerkt land. De ontvanger wordt verplicht een dergelijke financiering onverwijld te melden bij een daartoe aangewezen toezichthouder en over te gaan tot restitutie van hetgeen hij heeft ontvangen. Vooralsnog wordt niet gedacht aan een uitzondering voor niet-statelijke actoren, omdat het kabinet uitgaat van de veronderstelling dat in landen waar geen maatschappelijk middenveld bestaat of dit grotendeels wordt gecontroleerd door de overheid, financieringsstromen van private organisaties en personen doorgaans ook afhankelijk van de overheid zijn.⁴⁹

Het hiervoor genoemde verbod zal gebaseerd worden op het wederkerigheidsbeginsel. Volgens het voorlichtingsverzoek impliceert dat beginsel dat wanneer een land geen ruimte biedt aan de op haar grondgebied gevestigde maatschappelijke en religieuze organisaties om het recht op vrijheid van vereniging, op vrijheid van godsdienst en op vrijheid van meningsuiting uit te oefenen, waaronder het ontvangen van middelen uit een ander land, een dergelijk land dan wel een organisatie uit dat land, hier in Nederland ook niet de mogelijkheid geboden moet worden om maatschappelijke of religieuze organisaties te steunen met financiële middelen. Dan is volgens het kabinet namelijk sprake van het misbruiken van de in Nederland bestaande vrijheden, met het mogelijke doel om die vrijheden te beknotten.⁵⁰

Bij het begrip 'onvrije landen' gaat het volgens het kabinet om landen waar normen gelden die haaks staan op de kernwaarden van onze democratische rechtsstaat, of waar weliswaar waarden gelden die passen binnen een democratische rechtstaat, maar waar die waarden stelselmatig in de praktijk niet

⁴³ Het betreft de Minister van JenV, OM, politie, Bureau Bibob, Belastingdienst, AIVD, MIVD, DNB, AFM, BFT, Financiële Inlichtingeneenheid. Deze overheidsinstanties zijn tevens zelfstandig bevoegd om een informatieverzoek te doen op grond van voorgesteld artikel 4, zevende lid, Wtmo.

⁴⁴ Voorgesteld artikel 4, vierde lid, onder c, Wtmo.

⁴⁵ Zie voorgesteld artikel 4, eerste tot en met zesde lid, Wtmo.

⁴⁶ Voorgesteld artikel 4, zevende lid, Wtmo. Het gaat, onder meer, om de Minister van JenV, OM, politie, Bureau Bibob, Belastingdienst, AIVD, MIVD, DNB, AFM, BFT, Financiële Inlichtingeneenheid.

⁴⁷ Zie voorgesteld artikel 299b BW.

⁴⁸ Uit de toelichting blijkt dat er per 1 januari 2019 circa 226.000 niet-commerciële stichtingen en ruim 8.000 commerciële stichtingen zijn, toelichting, paragraaf 7 Regeldrukkosten.

⁴⁹ Verzoek om voorlichting, p. 3–4.

⁵⁰ Verzoek om voorlichting, p. 4.



worden nageleefd. Aan de hand van verschillende openbaar beschikbare datasets,⁵¹ wordt een zogenoemde 'maatschappelijk middenveld index' gevormd, op basis waarvan de mate van vrijheid in een land gemeten kan worden.⁵² Op basis daarvan krijgen alle landen een score. Het kabinet bepaalt welke landen als 'onvrij' kwalificeren in het licht van het beoogde verbod. De insteek is dat de index regelmatig wordt herzien, omdat de situatie in een land kan veranderen.⁵³

In het voorlichtingsverzoek worden ten slotte twee mogelijke alternatieve maatregelen aangestipt die eveneens uitvoering zouden kunnen geven aan het eerdergenoemde onderdeel van het regeerakkoord. Het kabinet meent dat er bij deze alternatieven 'eventueel in mindere mate raakvlakken zijn met grondrechten dan bij een verbod als omschreven in de hoofddenkrichting het geval is'.⁵⁴ Het betreft enerzijds een voorafgaande meldplicht, waarbij organisaties na het ontvangen van financiering uit een onvrij land hiervan melding moeten maken. Aan de hand van enkele criteria wordt dan vervolgens besloten of het geld al dan niet dient te worden gerestitueerd. Factoren als het verkrijgen van overwegende invloed door de financier op de maatschappelijke organisatie, de aard van de financier of de aard van de ontvanger kunnen daarbij worden meegewogen.

Anderzijds wordt de mogelijkheid van een vergunningstelsel geopperd, waarbij de organisatie die buitenlandse financiering zal ontvangen uit een als 'onvrij' aangemerkt land verplicht is hiervoor een vergunning aan te vragen. De verlening van een vergunning wordt dan getoetst aan een aantal voorwaarden. Ook aan de vergunning zelf kunnen voorschriften worden verbonden, zoals het voorschrift dat de ontvanger het geld niet zal gebruiken om activiteiten te ontplooiën die in strijd zijn met de kernwaarden van de Nederlandse rechtsstaat.⁵⁵

b. Voorlichtingsvragen

In het verzoek om voorlichting worden de volgende vragen aan de Afdeling voorgelegd:

- 1a. Is de Afdeling van oordeel dat er met een verbod op financiering uit onvrije landen, zoals dat is neergelegd in de hoofddenkrichting, sprake is van een inbreuk op verschillende grondrechten, zoals de vrijheid van vereniging, de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, de vrijheid van meningsuiting en – in het geval van een restitutieverplichting – het eigendomsrecht? Zo ja, welke inbreuken?
- 1b. Aan welke voorwaarden moet de maatregel voldoen om de mogelijke inbreuken te rechtvaardigen? In hoeverre kunnen de genoemde elementen in de hoofddenkrichting bijdragen aan een rechtvaardiging van de inbreuk(en)?
- 1c. In hoeverre kan het beginsel van wederkerigheid als middel om preventief ongewenste beïnvloeding vanuit onvrije landen te voorkomen een rechtvaardiging vormen in het licht van artikel 64 VWEU waaruit blijkt dat alle beperkingen van het kapitaalverkeer tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen verboden zijn? Kan hier een beroep worden gedaan op artikel 65 lid 2 VWEU of de 'rule of reason'?
2. In hoeverre is het opstellen van een lijst van onvrije landen met daaraan gekoppeld het verbod van financiering in overeenstemming te brengen met de waarborgen die gelden vanuit mensenrechten? Aan welke eisen moet deze lijst voldoen en hoe en onder welke voorwaarden kan deze worden gebruikt?
3. Mocht een van de elementen op juridische bezwaren stuiten, is er dan een andere benadering denkbaar die deze bezwaren niet ontmoet?⁵⁶

DEEL II BEOORDELING VAN DE VOORGESTELDE MAATREGELEN

5. Probleemanalyse

Maatschappelijke organisaties, waaronder religieuze en levensbeschouwelijke organisaties, vervullen een belangrijke functie in onze samenleving. Zij voeren belangrijke taken uit met, in bepaalde gevallen, een (semi-)publiek karakter en zorgen in dat verband onder andere voor samenspel en samenwerking tussen burgers, organisaties en de overheid en begunstiging van maatschappelijke doelen en zingeving. Maatschappelijke organisaties ontvangen vaak donaties voor het organiseren van hun activiteiten. Financiering door derden van maatschappelijke organisaties is gangbaar in Nederland en ook wanneer deze financiering vanuit het buitenland wordt verstrekt, is deze als zodanig niet bezwaarlijk. Tegelijkertijd geldt dat donaties gepaard kunnen gaan met ongewenste inmenging in

⁵¹ De volgende datasets worden gebruikt: Varieties of Democracy, Freedom House en Quality of Government Institute.

⁵² Een samenvatting van het onderzoeksrapport waarin deze methode is uitgewerkt, is als bijlage bijgevoegd bij het verzoek om voorlichting.

⁵³ Verzoek om voorlichting, p. 5.

⁵⁴ Idem.

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ Brief van de Minister van SZW aan de Vice-President van de Raad van State, 6 april 2020.



de activiteiten van Nederlandse maatschappelijke organisaties.

Zoals hiervoor in punt 2 uiteengezet, uit de politiek al geruime tijd met regelmaat zorgen over bepaalde vormen van buitenlandse financiering van maatschappelijke instellingen in Nederland. Deze zorgen richten zich met name op de financiering van bepaalde religieuze instellingen vanuit Golfstaten. Hoewel externe financiering ook voor religieuze stichtingen gebruikelijk en niet noodzakelijkerwijs problematisch is, bestaat de vrees dat met financiering invloed op het bestuur, de organisatie en de religieuze leer van de instellingen wordt gekocht die in sommige gevallen in strijd is met de waarden van de Nederlandse democratische rechtsstaat.

De Afdeling onderkent dat financiering van maatschappelijke organisaties in Nederland die afkomstig is uit het buitenland een risico kan vormen. Daar waar deze financiering gepaard gaat met beïnvloeding die – al dan niet op termijn – de Nederlandse democratische rechtsstaat kan ondermijnen, is sprake van een serieus probleem.⁵⁷ Dit probleem is reeds eerder door anderen gesignaleerd. De projectgroep van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) stelt in haar verkennend onderzoek dat waakzaamheid geboden is voor anti-integratieve en antidemocratische aspecten van filantropie bij niet direct strafbare, maar onwenselijk geachte geldstromen uit 'onvrije landen' naar (religieuze) instellingen.⁵⁸

Hoewel het lastig is de precieze aard en omvang vast te stellen,⁵⁹ blijkt ook uit het recente eindverslag van de Pocob dat dit probleem zich in elk geval voordoet bij enkele instellingen in Nederland.⁶⁰ Volgens de commissie zijn er circa 25 salafistische moskeeën in Nederland, waarvan een aantal te maken heeft met ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen.⁶¹ Met name jongeren kunnen daar ontvankelijk voor zijn. De commissie stelt dat deze voedingsbodem kan leiden tot polarisatie tussen moslims en niet-moslims en tussen moslims onderling, die op de lange termijn leidt tot parallelle samenlevingen en ondermijning van de democratische rechtsstaat.⁶²

Tegen deze achtergrond onderschrijft de Afdeling de wens van de regering om het probleem van ongewenste beïnvloeding te adresseren. Het beschermen van de samenleving en de instituties van de rechtsstaat tegen gevaren voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde of gedrag dat op andere wijze de veiligheid of gewichtige belangen van de staat bedreigt, is in een democratische rechtsstaat van groot belang. De rechten en vrijheden die in een democratische rechtsstaat toekomen aan eenieder dienen geen bescherming te bieden aan gedragingen die tot doel hebben de democratie en rechtsstatelijke waarden en instituties te ondermijnen.⁶³ Juist om de vrijheid van eenieder te beschermen, heeft de overheid de taak op te treden wanneer personen en organisaties onder het mom van bijvoorbeeld de vrijheid van godsdienst of de vrijheid van meningsuiting, de vrijheden van anderen beperken.⁶⁴

Wanneer deze rechten en vrijheden echter verdergaand worden beperkt dan noodzakelijk is om de democratie en rechtsstatelijke waarden en instituties te beschermen, dreigt de democratische rechtsstaat zichzelf te ondermijnen.⁶⁵ In een democratische rechtsstaat dienen immers in beginsel ook gedachten en standpunten beschermd te worden die door de meerderheid van de samenleving als

⁵⁷ Zie bijvoorbeeld P. de Goede, E. Schrijvers en M. de Visser (red.), *Filantropie op de grens van overheid en markt*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 2018, p. 47.

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ Zie ook RAND Europe, *Foreign financing of Islamic institutions in the Netherlands. A study to assess the feasibility of conducting a comprehensive analysis*, WODC, Den Haag 2015, p. 51.

⁶⁰ (On)zichtbare invloed: verslag parlementaire ondervragingscommissie naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 228, nr. 4, p. 72–74.

⁶¹ (On)zichtbare invloed: verslag parlementaire ondervragingscommissie naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 228, nr. 4, p. 72–74.

⁶² Idem, p. 32 en p. 84–87.

⁶³ Ook in de wetenschappelijke literatuur wordt hier aandacht aan besteed: Zie reeds G. van den Bergh, *De democratische Staat en de niet-democratische partijen*, Amsterdam: De Arbeiderspers, 1936; K. Loewenstein, 'Militant Democracy and Fundamental Rights I', *The American Political Science Review*, vol. 31, no. 3, 1937, p. 417–432; K. Loewenstein, 'Militant Democracy and Fundamental Rights II', *The American Political Science Review*, vol. 31, no. 4, 1937, p. 638–658; Zie recentier onder meer R. de Lange, e.a., *Risico's voor de democratie. Een juridische verkenning van het gevaar-criterium in het democratisch verdedigingsrepertoire in vijf landen: Duitsland, Frankrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten*, Rotterdam, 2016B. Rijpkema, *Weerbare democratie. De grenzen van democratische tolerantie*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam, 2015; M. Thiel (red.), *The Militant Democracy Principle in Modern Democracies*, Farnham/Burlington: Ashgate Publishing Company, 2009; A. Sajó (red.), *Militant democracy*, Utrecht: Eleven International Publishing, 2004; S. Tyulkina, *Militant Democracy. Undemocratic Political Parties and Beyond*, Abingdon/New York: Routledge, 2015. Zie ook het eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel, bijlage bij Kamerstukken II, 2018–19, 34 430, nr. 9, hoofdstuk 6.

⁶⁴ Zie ook de Brief van de Ministers van SZW en VenJ over de aanpak van onwenselijke gedragingen, Kamerstukken II 2015/16, 29 614, nr. 39, p. 1; EHRM 13 februari 2003 (GK), *Refah Partisi (the Welfare Party) and others v. Turkey*, nr. 41340/98 et al., par. 99.

⁶⁵ A. Sajó, 'Militant Democracy and Transitions towards Democracy', in: A. Sajó (ed.), *Militant democracy*, Utrecht: Eleven International Publishing, 2004, p. 211; P. Harvey, 'Militant democracy and the European Convention on Human Rights', *European Law Review*, vol. 29, no. 3, 2004, p. 409; S. Issacharoff, 'Fragile Democracies', *Harvard Law Review*, vol. 120, no. 6, 2007, p. 1467.



ongewenst of zelfs schokkend of verstorend worden ervaren.⁶⁶ De Afdeling benadrukt dat beperkingen van rechten en vrijheden door de overheid zoals de godsdienstvrijheid, de vrijheid van meningsuiting en de verenigingsvrijheid – ook wanneer dit gebeurt met het oog op het beschermen van de democratische rechtsstaat – nauwkeurig dienen te worden afgewogen en proportioneel dienen te zijn.⁶⁷

Met het oog op het hiervoor geschetste probleem en vanuit de gedachte dat de overheid de samenleving en de instituties mag beschermen tegen krachten die de democratische rechtsorde in gevaar brengen of de veiligheid of gewichtige belangen van de staat bedreigen, bestaat er reeds een breed scala aan mogelijkheden voor de overheid en verschillende organisatieverbanden om op te treden. De Afdeling gaat hier in punt 8 nader op in.

6. Algemene beoordeling van de voorgestelde maatregelen

De Afdeling brengt in het hiernavolgende naar voren dat de voorgestelde maatregelen in de Wtmo en het verzoek om voorlichting kwetsbaarheden bevatten. Het gaat daarbij om de proportionaliteit en de effectiviteit van de voorgestelde of nog te overwegen maatregelen, alsmede de verhouding van deze maatregelen tot grond- en mensenrechten en het vrij verkeer van kapitaal. De Afdeling licht dit hieronder nader toe.

a. Proportionaliteit

In de toelichting bij de Wtmo wordt erkend dat financiering door derden van maatschappelijke organisaties in Nederland gangbaar is en als zodanig ook niet bezwaarlijk, ook niet als deze uit het buitenland afkomstig is.⁶⁸ Waar de politieke discussie en zorgen zich tot nu toe specifiek richtten op bepaalde islamitische instellingen en het specifieke daarmee verband houdende risico van ongewenste beïnvloeding uit de Golfstaten en Turkije,⁶⁹ valt op dat beide voorstellen zien op maatschappelijke organisaties in algemene zin. Het betreft zo'n 357.000 instellingen. Daarbij is niet gemotiveerd en gewogen in hoeverre bij al die maatschappelijke organisaties sprake kan zijn van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.

De Wtmo en het beoogde verbod lijken veeleer gebaseerd op een principieel en algemeen vermoeden dat alle financiële steun aan maatschappelijke organisaties die afkomstig is uit 'onvrije landen' of landen buiten de EU/EER op zichzelf verdacht is. Dit ongeacht de specifieke kenmerken van de financier en het risico dat de ontvangende organisatie zou kunnen vormen voor de democratische samenleving. Aannemelijk is echter dat het risico slechts een zeer beperkt aantal organisaties betreft. De reikwijdte van de voorgestelde maatregelen is daarmee veel te ruim. Ten aanzien van het in het voorlichtingsverzoek genoemde verbod klemt dit te meer daar het absoluut is en derhalve geen uitzonderingen kent.

In het voorlichtingsverzoek worden nog twee mogelijke alternatieven voor een verbod op financiering uit 'onvrije' landen aangestipt, te weten een voorafgaande meldingsplicht en een vergunningstelsel.⁷⁰ Aangezien deze alternatieve maatregelen niet absoluut zijn en de belemmerende gevolgen (te weten restitutie van de gift of het weigeren van een vergunning) kunnen worden toegespitst op bepaalde vormen van financiering, ligt het inderdaad in de rede dat zij de proportionaliteitstoets eerder zullen doorstaan.

De Afdeling merkt echter op dat de uitkomst van deze toets zal afhangen van de precieze invulling van dergelijke maatregelen en de voorwaarden die daarbij aan financiering worden verbonden. Zo is van belang of daarbij rekening zal worden gehouden met de kenmerken van de donateur en het risico op beïnvloeding dat daarmee gepaard gaat. Ook is de vraag in hoeverre dergelijke alternatieven effectief zullen zijn (zie hierna onder b). Nu deze maatregelen niet nader zijn uitgewerkt, is het voor de Afdeling lastig om over de proportionaliteit van deze maatregelen uitspraken te doen.

Specifiek ten aanzien van de voorgestelde transparantieplichting merkt de Afdeling het volgende op. Hoewel uit het verslag van de Pocob blijkt dat sprake is van gebrek aan transparantie ten aanzien van en gebrek aan toezicht op de financiële situatie van maatschappelijke en religieuze organisaties, is daarmee de proportionaliteit van een zo ruime maatregel als voorgesteld in de Wtmo nog niet

⁶⁶ ECtHR 7 December 1976, *Handyside v. the UK*, appl. no. 5493/72, par. 49. Zie ook ECtHR 23 September 1998 (GC), *Lehideux and Isorni v. France*, appl. no. 24662/94, par. 55. Zie in dit verband ook de Brief van de Ministers van SZW en VenJ over de aanpak van onwenselijke gedragingen, Kamerstukken II 2015/16, 29 614, nr. 39, p. 1.

⁶⁷ EHRM 7 juni 2007, *Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale D'iparralde t. Frankrijk*, nr. 71251/01, ECLI:CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, par. 49–51.

⁶⁸ Zie de Memorie van toelichting bij de Wtmo, paragraaf 2.

⁶⁹ Zie ook de focus van de Taskforce Problematisch gedrag & ongewenste buitenlandse financiering, zoals hierboven vermeld.

⁷⁰ Verzoek om voorlichting, p. 5.



gegeven. Transparantie ten aanzien van buitenlandse financiering lijkt een middel om zicht op dit soort financieringsstromen te krijgen om vervolgens naar aanleiding daarvan zo nodig actie te ondernemen.

Om proportioneel te zijn, moet duidelijk zijn wat precies het doel is van het verkrijgen van de informatie in het door de Wtmo voorgestelde transparantie-overzicht, wat de betrokkene vervolgens met die informatie kan (wat is het doel en handelingsperspectief), en op welke evenredige en minst ingrijpende wijze die transparantie wordt verlangd. Daarbij is ook van belang dat uit het verslag van de Pocob blijkt dat buitenlandse geldstromen op zeer uiteenlopende wijze verlopen, hetgeen de effectiviteit van een eventuele regeling beïnvloedt. De Afdeling mist in de toelichting op het wetsvoorstel een beschouwing hierover.

b. Effectiviteit

Indien een donatie (van ten minste € 4.500) wordt gedaan door een (rechts)persoon van binnen de EU of EER hoeft dit niet te worden opgenomen in het door de Wtmo voorgestelde transparantie-overzicht. Het wetsvoorstel verplicht maatschappelijke organisaties om, indien zij vermoeden of redelijkerwijs behoren te weten dat een tussenpersoon handelt in opdracht van een persoon van buiten de EU/EER, de gegevens van de donateur bij de tussenpersoon op te vragen. Ten aanzien van het beoogde verbod zoals in de voorlichtingsvragen aan de orde is, geldt dat donaties niet afkomstig mogen zijn uit 'onvrije landen'.

De Afdeling merkt op dat moeilijk is aan te tonen dat een maatschappelijke organisatie vermoedt dan wel redelijkerwijs kan vermoeden dat een donatie oorspronkelijk van buiten de EU/EER afkomstig is. Financiering uit 'onvrije landen' zou ook kunnen plaatsvinden via entiteiten in een vrij land buiten de EU/EER. Het lijkt, met andere woorden, lastig te achterhalen wat de precieze herkomst van financiering is. De verplichting om een overzicht te maken van donaties van buiten de EU/EER dan wel het verbod op donaties uit onvrije landen lijkt daarmee gemakkelijk te omzeilen. Daarmee rijst de vraag hoe effectief het wetsvoorstel en het verbod zijn.⁷¹

De Afdeling signaleert soortgelijke kwetsbaarheden ten aanzien van de in het voorlichtingsverzoek genoemde alternatieve maatregelen. De vraag rijst bijvoorbeeld hoe factoren die in het kader van een voorafgaande meldplicht aanleiding zouden geven tot een restitutieplichting, zoals 'het verkrijgen van overwegende invloed door de financier op de maatschappelijke organisatie', kunnen worden vastgesteld.⁷² Ook lijkt het vrij eenvoudig om een dergelijke verplichting te omzeilen door een tussenpersoon in te schakelen om te voorkomen dat de eventuele kwetsieuze aard van de financier aan het licht komt. Dezelfde kwetsbaarheden doen zich voor in het kader van een vergunningstelsel. Hoewel de voorgestelde alternatieven wat bereik betreft dus eerder proportioneel kunnen zijn omdat zij wellicht beter toegespitst kunnen worden op de ongewenste situatie, roepen zij uit het oogpunt van effectiviteit de nodige vragen op.

c. Grond- en mensenrechten

i. Transparantieplichtingen en verbod

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde transparantieplichting en het in het voorlichtingsverzoek beoogde verbod inbreuk maken op de vrijheid van vereniging, zoals neergelegd in artikel 11 van het EVRM, artikel 8 van de Grondwet en artikel 12 van het Handvest van de grondrechten van de EU (hierna: Handvest). Voor zover de maatregelen zich uitstrekken tot onderwijsinstellingen, wordt tevens de vrijheid van onderwijs als vervat in artikel 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM, artikel 23 van de Grondwet en artikel 14 van het Handvest beperkt.

De interpretatie van de hiervoor genoemde bepalingen uit de Grondwet en het Handvest corresponderen grotendeels met die van de relevante vrijheidsrechten uit het EVRM. De Afdeling richt zich in het hiernavolgende primair op de bescherming die wordt geboden door het EVRM.⁷³ Beperkingen van vrijheidsrechten uit het EVRM moeten een wettelijke grondslag hebben en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Dat laatste vereist dat beperkingen een legitiem doel dienen.⁷⁴ Hoewel sommige aspecten van de doelstelling van de Wtmo, zoals het voorkomen van gedragingen die in

⁷¹ Zie ook het Advies van de Autoriteit Persoonsgegevens over het wetsvoorstel transparantie geldstromen maatschappelijke organisaties, d.d. 7 maart 2019, p. 3.

⁷² Zie verzoek om voorlichting, p. 5.

⁷³ Alleen daar waar de interpretatie van het Handvest aanvullende waarborgen biedt ten opzichte van de door het EVRM geboden bescherming, zal deze specifiek worden uitgewerkt. Zie hiervoor punt 7a over de verwerking van persoonsgegevens.

⁷⁴ Zie bijvoorbeeld artikel 11, tweede lid, EVRM.



strijd zijn met de openbare orde,⁷⁵ in beginsel als een door het EVRM als legitiem beschouwd doel zouden kunnen worden aangemerkt, is dat voor andere doelstellingen, zoals het voorkomen van onverdraagzaam en anti-integratief gedrag, niet zonder meer het geval.

Daarbij merkt de Afdeling op dat het creëren van transparantie op zichzelf geen legitiem doel is in het kader van de mensenrechtelijke toets.⁷⁶ Wel kan transparantie een middel zijn om (indirect) legitieme doelen te dienen, zoals het beschermen van de openbare orde, het voorkomen van strafbare feiten, het beschermen van de nationale veiligheid en het tegengaan van terrorisme en witwassen. Het tegengaan van ongewenste buitenlandse beïnvloeding is echter geen doel dat met zoveel woorden in de beperkingsclausules van de EVRM-rechten wordt genoemd. Onder omstandigheden kan dit echter vallen onder het 'voorkomen van wanordelijkheden'.⁷⁷ In dat verband kunnen transparantieverplichtingen een middel zijn. De Afdeling benadrukt dat dit wel adequaat dient te worden gemotiveerd.

Daarnaast moet het verband tussen de maatregel en het legitieme doel voldoende zijn aangetoond.⁷⁸ De voorgestelde maatregelen zijn gebaseerd op de veronderstelling dat financiering die afkomstig is uit landen buiten de EU of EER dan wel uit 'onvrije landen', gepaard kan gaan met beïnvloeding die op termijn de Nederlandse democratische rechtsstaat kan ondermijnen. Die veronderstelling verdient nadere motivering om het verband tussen de voorgestelde maatregelen en het legitieme doel voldoende aan te tonen.

Beperkingen van vrijheidsrechten moeten bovendien tegemoetkomen aan een dringende maatschappelijke behoefte ('pressing social need') en dienen proportioneel te zijn in het licht van het beoogde doel. De redenen die door de nationale autoriteiten worden aangedragen om de maatregel te rechtvaardigen, moeten tevens relevant en toereikend zijn.⁷⁹ Beperkingen van de verenigingsvrijheid, waaronder restricties op buitenlandse financiering, dienen alleen een legitiem doel als ze gericht zijn op het afwenden van een reëel en niet slechts hypothetisch gevaar. Van de overheid mag in dit verband worden verwacht dat deze een 'risk assessment' uitvoert waaruit voldoende aannemelijk wordt dat van maatschappelijke organisaties een reële dreiging uitgaat voor de staat of de democratische samenleving om de maatregel te rechtvaardigen.⁸⁰ Dat is met name van belang nu een verbod op financiering uit 'onvrije landen' vanwege het absolute karakter ervan een significante beperking van de verenigingsvrijheid behelst.

Zoals hiervoor onder a al is opgemerkt, is de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen problematisch. Het bereik van de maatregelen is zeer ruim en omvat alle maatschappelijke organisaties. Dat is ook uit grondrechtelijk oogpunt bezwaarlijk. Omdat aannemelijk is dat slechts een zeer beperkt aantal maatschappelijke organisaties kwetsbaar is voor ongewenste buitenlandse beïnvloeding en problematisch gedrag en toch alle organisaties aan dezelfde wettelijke maatregelen worden onderworpen, kan niet worden geoordeeld dat de voorgestelde maatregelen proportioneel zijn.

ii. Verplichting tot restitutie van donaties

Zowel de Wtmo als het voorlichtingsverzoek gaan uit van een verplichting tot restitutie van bepaalde donaties. In de Wtmo is de verplichting opgenomen om anonieme donaties over te maken aan de Staat voor zover zij het bedrag van € 4.500 overschrijden.⁸¹ Het beoogde verbod wordt zo vormgegeven dat het de ontvanger niet is toegestaan om gebruik te maken van de donatie die hij heeft ontvangen vanuit een als onvrij aangemerkt land. De ontvanger wordt verplicht deze donatie onverwijld te melden bij een daartoe aangewezen toezichthouder en over te gaan tot restitutie van hetgeen hij heeft ontvangen.⁸²

Regelgeving die (impliciet) een bepaald gebruik van eigendom verbiedt en daar consequenties aan verbindt, zoals de afdracht van onterecht verkregen eigendom, wordt door het EHRM in het algemeen aangemerkt als regulering van eigendom (artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM).⁸³ De Afdeling merkt op dat de verplichting om (een deel van) de donatie aan de Staat over te maken dan wel te restitueren, is aan te merken als een vorm van regulering van het eigendomsrecht. Dergelijke beperkingen van het

⁷⁵ Memorie van toelichting, p. 8.

⁷⁶ Zie Venice Commission, *Report on funding of associations*, 18 maart 2019, CDL-AD(2019)002, par. 138, 79–81 en 87–96.

⁷⁷ EHRM 7 juni 2007, *Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale D'iparralde t. Frankrijk*, nr. 71251/01, ECLI:CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, par. 43–44. Zie ook Venice Commission, *Report on funding of associations*, 18 maart 2019, CDL-AD(2019)002, par. 100.

⁷⁸ Venice Commission, *Report on funding of associations*, 18 maart 2019, CDL-AD(2019)002, par. 87.

⁷⁹ EHRM 19 januari 2006, *The United Macedonian Organisation Ilinden e.a. t. Bulgarije*, nr. 59491/00, ECLI:CE:ECHR:2006:0119JUD005949100, par. 62.

⁸⁰ Venice Commission, *Report on funding of associations*, 18 maart 2019, CDL-AD(2019)002, par. 81 en 146.

⁸¹ Zie artikel 2, vijfde lid Wtmo.

⁸² Verzoek om voorlichting d.d. 17 februari 2020, p. 4.

⁸³ Voor een parallelle bepaling, zie artikel 17, eerste lid, EU-Handvest.



eigendomsrecht moeten voldoen aan de eisen die worden gesteld in de tweede paragraaf van artikel 1 EP EVRM. Zo hebben verdragsstaten het recht om het gebruik van eigendom te reguleren ten behoeve van het algemeen belang.⁸⁴

Daartoe moet de beperking wel een legitieme doelstelling van algemeen belang dienen. Staten hebben een relatief ruime *margin of appreciation* als het gaat om de definitie van het 'algemeen belang' en het EHRM beoordeelt slechts marginaal of een beperking van het eigendomsrecht een legitieme doelstelling van algemeen belang nastreeft.⁸⁵

Daarnaast vereist artikel 1 EP EVRM dat beperking van het eigendomsrecht proportioneel is. Dit betekent dat er sprake moet zijn van een *fair balance* (redelijk evenwicht) tussen het gemeenschapsbelang en het recht van het individu of de rechtspersoon;⁸⁶ er moet sprake zijn van een '*reasonable relationship of proportionality*' tussen het algemeen belang en de beperking van het eigendomsrecht.⁸⁷ In dat verband is enerzijds relevant in welke mate maatschappelijke organisaties worden beperkt in hun eigendomsrecht en wat de consequenties van die beperking voor die organisaties zijn. Anderzijds is relevant het gewicht van het algemeen belang dat met de maatregel wordt gediend.

De verplichting om een bepaalde donatie aan de Staat over te maken dan wel te restitueren is een ingrijpende beperking van het eigendomsrecht. De vraag rijst of het doel dat met de in de Wtmo en het voorlichtingsverzoek voorgestelde maatregelen wordt beoogd, mede gelet op hetgeen hiervoor in punt 7c onder i is genoemd, het algemeen belang van de Nederlandse samenleving dient zoals bedoeld in artikel 1 EP EVRM. Om vanuit mensenrechtelijk oogpunt gerechtvaardigd te kunnen worden, dient de voorgestelde beperking van het eigendomsrecht in verhouding te staan tot het algemeen belang dat met de maatregel wordt gediend. De Afdeling heeft een daarop toegespitste motivering in de toelichting op het wetsvoorstel en in het voorlichtingsverzoek gemist.

iii. Voorafgaande meldplicht en vergunningstelsel

Het kabinet meent dat er bij de in het voorlichtingsverzoek genoemde alternatieve maatregelen – te weten een voorafgaande meldplicht en een vergunningstelsel – 'in mindere mate raakvlakken zijn met grondrechten dan bij een verbod als omschreven in de hoofddenkriching het geval is'.⁸⁸ Zoals hiervoor al in meer algemene zin werd opgemerkt (zie punt 6a), ligt het inderdaad in de rede dat dergelijke alternatieven de proportionaliteitstoets eerder zullen doorstaan. Dat geldt eveneens voor deze toets in de context van grond- en mensenrechten. Ook in dit verband moet echter worden opgemerkt dat de uitkomst van die proportionaliteitstoets zal afhangen van de precieze invulling van dergelijke maatregelen en de voorwaarden die daarbij aan financiering worden verbonden. Bovendien is de vraag in hoeverre dergelijke alternatieven geschikt en effectief zullen zijn (zie punt 6b).

d. Kapitaalverkeer

De vraag doet zich voor hoe transparantieplichtingen, dan wel een verbod op financiering vanuit derde landen of bepaalde 'onvrije' landen, zich verhouden tot het vrije verkeer van kapitaal.⁸⁹ Op grond van artikel 63 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) zijn alle beperkingen ten aanzien van het vrij verkeer van kapitaal⁹⁰ tussen de lidstaten onderling én tussen lidstaten en derde landen verboden, behoudens de hierna te bespreken legitieme beperkingsgronden. Deze verkeersvrijheid kent daarmee een ruim bereik. De in de Wtmo en het verzoek om voorlichting voorgestelde maatregelen beperken het vrije kapitaalverkeer. Van deze maatregelen kan ook een discriminerende werking uitgaan in de zin van het EU-recht, omdat zij enkel gericht zijn op financiering uit het buitenland.⁹¹

⁸⁴ EHRM 5 februari 2009, *Sun t. Rusland*, nr. 31004/02, ECLI:CE:ECHR:2009:0205JUD003100402, par. 23.

⁸⁵ Zie o.a. EHRM 11 januari 2000, *Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão e.a. t. Portugal*, nrs. 29813/96 en 30229/96, ECLI:CE:ECHR:2000:0111JUD002981396, par. 52.

⁸⁶ ECieRM 23 september 1982, *Sporrong & Lönnroth t. Zweden*, nrs. 7151/75 & 7152/75, ECLI:CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, par. 69; EHRM 21 november 1995, *Velosa Barreto t. Portugal*, nr. 18072/91, ECLI:CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, par. 35–36.

⁸⁷ EHRM 21 februari 1986, *James e.a. t. het Verenigd Koninkrijk*, nr. 8793/79, ECLI:CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, par. 50.

⁸⁸ Verzoek om voorlichting, p. 5.

⁸⁹ Hier wordt ook specifiek naar gevraagd in voorlichtingsvraag 1c; en aandacht aan besteed in Memorie van toelichting, Wtmo, paragraaf 4, onder 'Verhouding met VWEU'. Verplichtingen die zijn gericht tot de lidstaten, kunnen tevens de vrijheid van vestiging raken.

⁹⁰ Waaronder ook schenkingen en giften aan maatschappelijke organisaties zijn begrepen. Zie rubriek XI, onder B, van bijlage I bij Richtlijn 88/361/EEG van de Raad van 24 juni 1988 voor de uitvoering van artikel 67 van het Verdrag [nu artikel 63 VWEU], PbEG 1988, L 178; en HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije (transparence associative), ECLI:EU:C:2020:476, punten 47 t/m 51.

⁹¹ Op zichzelf is de verblijfplaats of zetel van een natuurlijke of rechtspersoon die financiële steun verleent geen rechtsgeldig criterium op grond waarvan kan worden vastgesteld dat de betrokken situaties objectief van elkaar verschillen en dus geen sprake is van een indirect discriminerende werking, zie HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, punt 63.



Een verbod op giften uit het buitenland zorgt in vergaande mate voor een belemmering van het vrije kapitaalverkeer.⁹² Echter ook verplichtingen tot registratie en bekendmaking van financiële steun – die gepaard gaan met sancties, formaliteiten en administratieve lasten – kunnen een belemmering vormen. De genoemde verplichtingen kunnen maatschappelijke organisaties ervan weerhouden om financiering uit het buitenland te betrekken. Maar ook voor natuurlijke of rechtspersonen uit andere landen kan gelden dat zij, als gevolg van de verplichting tot registratie van persoonsgegevens en de bekendmaking van deze gegevens aan verschillende overheidsinstanties, geen financiële steun zullen willen verlenen aan maatschappelijke organisaties in Nederland.⁹³

Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) kunnen beperkingen van het vrije kapitaalverkeer slechts worden gerechtvaardigd door een van de in artikel 65 VWEU genoemde redenen van openbare orde of openbare veiligheid⁹⁴, of door een dwingende reden van algemeen belang.⁹⁵ Voor een beroep op het belang van de openbare orde moet sprake zijn van een ‘werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast’.⁹⁶

Voor alle rechtvaardigingsgronden geldt dat de overheidsmaatregelen aan het evenredigheidsbeginsel dienen te voldoen.⁹⁷ Dit betekent dat nationale maatregelen geschikt moeten zijn om de verwezenlijking van het beoogde doel te verzekeren en niet verder mogen gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken. Ook dient het beoogde doel op coherente en systematische wijze te worden nagestreefd.⁹⁸ Daarbij blijkt uit jurisprudentie van het HvJEU dat het de lidstaten wel is toegestaan om maatregelen te treffen die een grotere beperking van het kapitaalverkeer uit derde landen meebrengen dan van het kapitaalverkeer uit andere lidstaten.⁹⁹ Het kapitaalverkeer binnen de Unie is onderworpen aan harmonisatie- en samenwerkingsmaatregelen tussen de nationale autoriteiten die in alle lidstaten van toepassing zijn. Ditzelfde geldt echter niet voor de autoriteiten van derde landen.

Ook met het oog op de vrijheid van kapitaalverkeer is problematisch dat de in de Wtmo en het verzoek om voorlichting voorgestelde maatregelen van toepassing zijn op alle maatschappelijke organisaties en op alle financiële steun,¹⁰⁰ uit een derde land, dan wel een ‘onvrij’ land, zonder dat is aangetoond dat sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde en de openbare veiligheid. Hierop heeft de Afdeling hierboven al gewezen in het kader van de mensenrechtelijke toets. Een beroep op alleen de bescherming van de openbare orde in de zin van artikel 65 VWEU kan daarmee niet slagen.

Het voorgaande volgt ook uit specifiek op buitenlandse financiering gerichte rechtspraak. Recent heeft het HvJEU over een Hongaarse wet die (transparantie)verplichtingen bevatte tot registratie, kennisgeving en bekendmaking van buitenlandse financiering van (alle) maatschappelijke organisaties, geoordeeld dat daarmee in strijd met het vrije kapitaalverkeer en tevens met verschillende bepalingen van het EU-Handvest werd gehandeld.¹⁰¹

Het HvJEU achtte het problematisch dat alle maatschappelijke organisaties onder het bereik van de wet werden gebracht, en niet alleen organisaties die gelet op de doelen die zij nastreven en de middelen waarover zij beschikken, daadwerkelijk een grote invloed kunnen uitoefenen op het openbare leven en het publieke debat.¹⁰² De betreffende (transparantie)verplichtingen leken te zijn gebaseerd op een principieel en algemeen vermoeden dat bepaalde belangen van de staat in gevaar konden worden gebracht als gevolg van buitenlandse financiering.

Van een ‘werkelijke’ bedreiging kon echter niet worden gesproken. Zelfs van een potentiële bedreiging kon niet worden uitgegaan, omdat – in de woorden van het Hof – de gehanteerde financiële drempels niet in verhouding stonden tot de hypothese van een voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.¹⁰³ Kennelijk beschouwde het HvJEU een overschrijding

⁹² Vergelijk ook HvJEU 14 maart 2000, C-54/99, *Église de Scientology*, ECLI:EU:C:2000:124, punten 14 en 15.

⁹³ HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, *Commissie/Hongarije*, punten 57 en 60.

⁹⁴ Lidstaten kunnen de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering aanvoeren als redenen van openbare orde, en de bestrijding van de georganiseerde misdaad als reden van openbare veiligheid, zie HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, *Commissie/Hongarije*, punten 89 en 90.

⁹⁵ HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, *Commissie/Hongarije*, punt 76.

⁹⁶ HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, *Commissie/Hongarije*, punt 91.

⁹⁷ HvJEU 26 maart 2009, C-326/07, *Commissie/Italië*, ECLI:EU:C:2009:193, punten 41–42.

⁹⁸ HvJEU 6 maart 2018, C-52/16 en C-113/16, *SEGRO en Horváth*, ECLI:EU:C:2018:157, punten 76 en 77.

⁹⁹ Vergelijk HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, *Commissie/Hongarije*, punt 80; en HvJEU 18 december 2007, C-101/05, *Skatteverket/A*, ECLI:EU:C:2007:804, punten 36–37.

¹⁰⁰ Althans boven een drempel van € 4.500, uit een derde land, dan wel een ‘onvrij’ land.

¹⁰¹ HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, *Commissie/Hongarije*.

¹⁰² HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, *Commissie/Hongarije*, punt 82.

¹⁰³ HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, *Commissie/Hongarije*, punt 94.



van de drempel die in de bedoelde regelgeving werd gehanteerd (ongeveer € 41.000) als onvoldoende indicatie van een potentieel 'voldoende ernstige bedreiging'.

Wel heeft het HvJEU in hetzelfde arrest aanvaard dat de vergroting van transparantie over financiële steun verleend aan bepaalde maatschappelijke organisaties die gelet op de doelstelling die zij nastreven en de middelen waarover zij beschikken grote invloed kunnen uitoefenen op het openbare leven en het publieke debat, op zichzelf een dwingende reden van algemeen belang kan vormen.¹⁰⁴

De ruime reikwijdte van de thans voorgestelde maatregelen en de (te) lage financiële drempels die daarbij worden gehanteerd, kunnen eveneens in de weg staan aan een geslaagd beroep op deze rechtvaardigingsgrond.¹⁰⁵ In het bijzonder voor het voorgestelde verbod geldt dat deze maatregel, die van toepassing is op zowel statelijke als niet-statale actoren, verder gaat dan noodzakelijk is en niet aan het evenredigheidsbeginsel voldoet. Daarnaast is van belang dat voor investeerders duidelijk moet zijn in welke specifieke omstandigheden zij aan verplichtingen dienen te voldoen die het kapitaalverkeer kunnen belemmeren. De vraag is of de criteria om te bepalen wanneer een land 'onvrij' is, ook aan dit vereiste voldoet. Te vage criteria over de omstandigheden waarin het hun wordt verboden om te 'investeren', zullen strijdig zijn met het rechtszekerheidsbeginsel.¹⁰⁶

Verder is het wederkerigheidsbeginsel, waarvan het beoogde verbod op financiering uitgaat, in de rechtspraak niet erkend als een dwingende reden van algemeen belang. Integendeel, uit rechtspraak van het HvJEU volgt dat een lidstaat zich ter rechtvaardiging van een beperkende maatregel er niet op kan beroepen dat andere lidstaten een vergelijkbare beperkende maatregel hebben getroffen. In de door de EU-Verdragen gevestigde rechtsorde kan de naleving van Unierechtelijke verplichtingen door een lidstaat niet afhankelijk worden gesteld van een voorwaarde van wederkerigheid.¹⁰⁷ Doordat het vrij kapitaalverkeer ook van toepassing is tussen lidstaten en derde landen is onzeker of het wederkerigheidsbeginsel wél een rechtvaardiging zou kunnen vormen voor maatregelen die dit kapitaalverkeer beperken.

Aldus kunnen om de voorgaande redenen de in de Wtmo en de voorlichting voorgestelde maatregelen met het oog op het vrije verkeer van kapitaal niet worden gerechtvaardigd.

7. Specifieke aandachtspunten

Naast de hiervoor genoemde punten die betrekking hebben op beide voorstellen, kennen de Wtmo en het voorlichtingsverzoek ook enkele specifieke kwetsbaarheden die de aandacht verdienen. Deze zet de Afdeling in deze paragraaf uiteen.

a. Wet transparantie maatschappelijke organisaties

De burgemeester krijgt in het kader van de handhaving van de openbare orde de bevoegdheid om persoonsgegevens te verwerken en te delen met leden van de driehoek, met de burgemeester van een andere gemeente, evenals met een reeks andere overheidsorganisaties. Deze overheidsorganisaties krijgen op grond van het voorstel ook zelf de bevoegdheid om naam en woonplaats van de buitenlandse donateur bij maatschappelijke organisaties op te vragen en daarbij de eerder genoemde categorieën persoonsgegevens te verwerken.¹⁰⁸

i. AVG

Verwerking van bijzondere persoonsgegevens is op grond van de AVG in beginsel verboden, en kan alleen onder bepaalde voorwaarden worden toegestaan.¹⁰⁹ Volgens de toelichting is sprake van een 'zwaarwegend algemeen belang' (artikel 9, twee lid, onder g, AVG) om bijzondere persoonsgegevens te mogen verwerken.¹¹⁰ De bevoegdheid voor de burgemeester om persoonsgegevens te verwerken is erg ruim: deze omvat gegevens waaruit ras, etnische afkomst, religieuze of levensbeschouwelijke

¹⁰⁴ HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, punten 78 en 79.

¹⁰⁵ HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, punt 86.

¹⁰⁶ HvJEU 14 maart 2000, C-54/99, Église de Scientology, ECLI:EU:C:2000:124, punten 21–22. Vergelijk ook het advies over het voorstel van wet tot wijziging van de Telecommunicatiewet met betrekking tot ongewenste zeggenschap in telecommunicatiepartijen, Kamerstukken II 2018/19, 35 153, nr. 4, punt 4.

¹⁰⁷ HvJEU 9 juli 1991, C-146/89, Commissie/Verenigd Koninkrijk, ECLI:EU:C:1991:294, punt 47.

¹⁰⁸ Zie voorgesteld artikel 4, eerste lid, vierde lid, en zevende lid, Wtmo.

¹⁰⁹ Artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG. Ook dienen er passende en specifieke maatregelen te worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene.

¹¹⁰ Verder blijkt ook uit de toelichting dat de verwerking van persoonsgegevens door de maatschappelijke organisaties wordt gebaseerd op artikel 6, eerste lid, onder c (wettelijke verplichting) en daarnaast lijkt uit de toelichting te volgen dat de verwerking van de persoonsgegevens door de andere overheidsinstanties, evenals de verstrekking aan die instanties, is gebaseerd op artikel 6, eerste lid, onder e (wettelijke taak van algemeen belang).



overtuigingen of seksuele gerichtheid kan blijken. In de toelichting op het wetsvoorstel wordt niet gemotiveerd waarom verwerking van deze bijzondere persoonsgegevens met het oog op de toepassing van bevoegdheden en de inzet van andere instrumenten noodzakelijk en proportioneel is.

Daarnaast wordt in de toelichting bij het voorstel maar in beperkte mate ingegaan op de noodzaak voor de verstrekking van deze persoonsgegevens door de burgemeester aan andere burgemeesters en aan andere overheidsinstanties (OM, politie, DNB),¹¹¹ en evenmin op de noodzaak voor een zelfstandige bevoegdheid voor al deze overheidsorganisaties om inzage in de persoonsgegevens op te vragen.¹¹² Ook hier gaat het om zeer ruime bevoegdheden. Daarbij is van belang dat de toelichting zelf aangeeft dat experts, waaronder toezichthouders, handhavers en opsporingsdiensten, duidelijk hebben gemaakt dat zij met het beschikbare instrumentarium in beginsel al goed uit de voeten kunnen om hun taken te kunnen vervullen.¹¹³ Mede met het oog daarop zijn de noodzaak en proportionaliteit van de voorgestelde bevoegdheidsverruiming twijfelachtig.

De Afdeling wijst erop dat gelet op het voorgaande niet is verzekerd dat de verschillende bevoegdheden tot verwerking en verdere verstrekking van de (bijzondere) persoonsgegevens van een buitenlandse donateur noodzakelijk zijn voor het dienen van een (zwaarwegend) algemeen belang en de uitoefening van taken van algemeen belang zoals vereist door de AVG.

ii. EU-Handvest

Dergelijke bezwaren rijzen ook wat betreft het Handvest. De Afdeling merkt in dit verband op dat het HvJEU nationale wetgeving streng toetst wanneer deze implicaties heeft voor de bescherming van persoonsgegevens.¹¹⁴ De hiervoor genoemde maatregelen vormen beperkingen van het recht op privacy (artikel 7 Handvest) en het recht op de bescherming van persoonsgegevens (artikel 8 Handvest).¹¹⁵

Artikel 52, eerste lid, van het Handvest vereist dat beperkingen van grondrechten uit het Handvest de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen, noodzakelijk en proportioneel zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Er moet dus een evenredige afweging worden gemaakt tussen de doelstelling van transparantie aan de ene kant en het recht op privacy en op bescherming van persoonsgegevens van individuen aan de andere kant. Omdat het hier bijzondere persoonsgegevens betreft, is een gedegen motivering vereist van de geschiktheid en noodzakelijkheid van de maatregelen.

Gelet op de ruime bevoegdheid voor de burgemeester enerzijds en de beperkte motivering van de noodzaak van de verwerking en verdere vertrekking van de (bijzondere) persoonsgegevens anderzijds, kan niet worden geconcludeerd dat in het licht van de beperking van de rechten uit artikel 7 en 8 van het Handvest sprake is van een evenredige balans tussen de privacy van financiers aan de ene kant en het belang van transparantie aan de andere kant.

b. Het verzoek om voorlichting

i. Lijst van 'onvrije landen'

Het voorlichtingsverzoek gaat uit van een op te stellen lijst van 'onvrije landen' waaraan een verbod op financiering is gekoppeld. De lijst zal worden vastgelegd in een AMvB. Aan de Afdeling is de vraag voorgelegd aan welke eisen deze lijst moet voldoen en hoe en onder welke voorwaarden deze kan worden gebruikt om in overeenstemming te zijn met de waarborgen die gelden vanuit mensenrechtenperspectief. Op basis van het toepasselijke grondrechtelijk kader maakt de Afdeling daarom enkele algemene opmerkingen over het gebruik van een dergelijke lijst.

Ten eerste blijkt uit de beperkingssystematiek van het EVRM zoals uitgelegd door het EHRM dat het vereiste dat beperkingen van grondrechten voorzien moeten zijn bij wet onder andere betekent dat de

¹¹¹ Blijkens het voorstel kan dit noodzakelijk zijn ten 'behoefte van de waardering en validatie van de gegevens' door de burgemeester. Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting op artikel 4, vierde en zevende lid, Wtmo.

¹¹² Voorgesteld artikel 4, vierde lid, bevat de (algemene) voorwaarden waaronder de gegevens met de leden van de driehoek, met andere burgemeesters, en met andere overheidsinstanties plaatsvindt.

¹¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 6.

¹¹⁴ Zie o.a. HvJEU 9 maart 2010, zaak C-518/07, *Commissie/Duitsland*, ECLI:EU:C:2010:125 en HvJEU 16 oktober 2012, zaak C-614/10, *Commissie/Oostenrijk*, ECLI:EU:C:2012:631. Zie ook F. Fabbrini, 'The EU Charter of Fundamental Rights and the Rights to Data Privacy: The EU Court of Justice as a Human Rights Court', in: S. de Vries e.a. (red.), *The EU Charter of Fundamental Rights as a Binding Instrument. Five Years Old and Growing*, Oxford: Hart Publishing, 2015, p. 261–286.

¹¹⁵ HvJEU 9 november 2010 (GK), gevoegde zaken C-92/09 en C-93/09, *Volker und Markus Schecke*, ECLI:EU:C:2010:662, punten 53 en 54.



maatregel kenbaar en toegankelijk is voor de betrokkene en dat voorzienbaar is wat het effect is van de maatregel ('adequately accessible' en 'foreseeable').¹¹⁶ Dit impliceert onder meer dat maatschappelijke organisaties tijdig toegang moeten hebben tot een actuele lijst van 'onvrije landen' om te weten of de financiering die zij vanuit het buitenland zouden willen ontvangen is toegestaan. Mogelijk betekent het ook dat een overgangperiode in acht moet worden genomen om te voorkomen dat maatschappelijke organisaties die in afwachting zijn van financiering uit een land dat gedurende dat traject als 'onvrij' wordt bestempeld plots geen gebruik meer kunnen maken van die financiering.

De vereiste kenbaarheid en voorzienbaarheid van beperkingen van grondrechten dient onder meer om te voorkomen dat de overheid op arbitraire wijze grondrechten kan beperken. De Afdeling benadrukt dat dit ook veronderstelt dat het nationale recht rechtsbescherming biedt tegen arbitraire inmenging door publieke autoriteiten in de rechten van maatschappelijke organisaties.¹¹⁷ Dit blijkt eveneens uit artikel 13 EVRM, dat bepaalt dat eenieder recht heeft op een effectief rechtsmiddel wanneer het vermoeden bestaat dat een van zijn fundamentele rechten is geschonden. Dit betekent dat rechtsbescherming moet openstaan voor maatschappelijke organisaties die geconfronteerd worden met het verbod om financiering te ontvangen uit een land dat als 'onvrij' is gekwalificeerd.¹¹⁸ Hiertoe moet niet alleen de lijst zelf, maar ook de methodiek op basis waarvan wordt bepaald of een land onvrij is, toegankelijk zijn, tenzij dat in strijd is met de veiligheid van de staat.

Tot slot wijst de Afdeling op de gevolgen voor de bilaterale betrekkingen met landen die door Nederland als 'onvrij' worden gekwalificeerd,¹¹⁹ bijvoorbeeld op het gebied van internationale handel en diplomatie. Niet ondenkbaar is dat deze gevolgen in voorkomende gevallen negatief zullen zijn. Ook is denkbaar dat Nederlandse NGO's die actief zijn in het buitenland kwetsbaar worden voor (vergeltings)acties door landen die op de lijst staan.

Bovendien neemt Nederland internationaal een belangrijke positie in als voorvechter van de rechten van de mens. Respect voor mensenrechten maakt integraal deel uit van het Nederlandse buitenlands beleid en de ontwikkelingssamenwerking en speelt een belangrijke rol in de bijdragen die Nederland levert aan internationale organisaties. Wanneer Nederland in eigen land beperkingen oplegt aan het maatschappelijk middenveld op grond van een niet algemeen geaccepteerde lijst van 'onvrije landen', zal dat de geloofwaardigheid van Nederland als zodanig aanzienlijk ondermijnen, zoals het kabinet eerder heeft erkend.¹²⁰

Mede gelet op deze mogelijke consequenties, luistert het opstellen van een dergelijke lijst van 'onvrije landen' erg nauw. Vanuit grondrechtelijk perspectief is in het kader van de proportionaliteit daarom in ieder geval noodzakelijk dat de methodiek op basis waarvan die kwalificatie plaatsvindt verantwoord is en goed beargumenteerd wordt. Tevens is van belang dat de gegevens die als input dienen voor de beoordeling van een land objectief en correct zijn.

De Afdeling merkt voorts op dat het beoogde verbod is gestoeld op de aanname dat in landen waar geen maatschappelijk middenveld bestaat, of waar dit grotendeels wordt gecontroleerd door de overheid, financieringsstromen van organisaties en particulieren dusdanig verweven zijn met de overheid dat zij hiermee feitelijk gelijkgesteld kunnen worden.¹²¹ Het gevolg is dat ook maatschappelijke organisaties die financiering willen ontvangen van bonafide organisaties uit 'onvrije' landen door het verbod worden getroffen.

Voor zover het onderscheid tussen 'vrije' en 'onvrije' landen bovendien een (indirect) onderscheid inhoudt naar nationaliteit – het verbod geldt alleen voor donaties afkomstig uit bepaalde landen waarbij niet is uitgesloten dat dit ook EU-lidstaten betreft – raakt het verbod aan het grondrechtelijke verbod op discriminatie in artikel 21, tweede lid, Handvest. Op basis van artikel 52, eerste lid, van het Handvest moet dit onderscheid gerechtvaardigd zijn. Ook in dat verband moet dus worden aangetoond dat het onderscheid gebaseerd is op een objectieve en reële veronderstelling dat alle donaties afkomstig uit specifiek deze landen een gevaar opleveren voor de Nederlandse democratische rechtsstaat.

¹¹⁶ EHRM 15 oktober 2015 (GK), *Kudrevičius e.a. t. Litouwen*, nr. 37553, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, par. 108–110. Zie ook EHRM 26 april 1979, *Sunday Times v. Verenigd Koninkrijk (no. 1)*, nr. 6538/74, ECLI:CE:ECHR:1979:0426JUD00653874, par. 49.

¹¹⁷ EHRM 15 november 2018, *Navalnyy t. Rusland*, nrs. 29580/12, 36847/12, 11252/13, etc., ECLI:CE:ECHR:2018:1115JUD002958012, par. 115.

¹¹⁸ Vanuit het Unierecht, op grond van de rechtspraak van het HvJEU en artikel 47 van het EU-Handvest, gelden dezelfde waarborgen en eisen van kenbaarheid en voorzienbaarheid, en van effectiviteit van rechtsbescherming.

¹¹⁹ Zie ook Verkenning naar de mogelijkheden om geldstromen naar politieke, maatschappelijke en religieuze organisaties transparanter te maken, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 29 614, nr. 71, p. 4.

¹²⁰ Idem.

¹²¹ Verzoek om voorlichting, p. 4.



Mede met het oog op hiervoor genoemde gevolgen acht de Afdeling het van belang dat een verbod zich zoveel mogelijk zou beperken tot landen die daadwerkelijk problematisch zijn als het gaat om ongewenste geldstromen en andere landen zoveel mogelijk ongemoeid laat. De vraag is echter of de criteria uit de 'maatschappelijk middenveld index' tot een dergelijke uitkomst leiden. Die criteria zien immers op de mate van 'onvrijheid' van een land en niet op de geldstromen en mate van beïnvloeding die uit het land afkomstig zijn.

ii. Het wederkerigheidsbeginsel

Volgens het voorlichtingsverzoek wordt het beoogde verbod gebaseerd op het wederkerigheidsbeginsel, dat afkomstig is uit het internationale handelsrecht.¹²² Het kabinet lijkt daarbij vooral inspiratie te hebben geput uit mensenrechtenclausules in handelsverdragen.¹²³ Deze moeten voorkomen dat handel gedreven wordt met landen waar (ernstige) mensenrechtenschendingen plaatsvinden.

Zo worden in handelsovereenkomsten tussen de EU en derde landen bijvoorbeeld clausules opgenomen op basis waarvan schending van mensenrechtenverplichtingen door één van de partijen kan kwalificeren als een materiële inbreuk van de overeenkomst en als zodanig opschorting of tegenmaatregelen kan rechtvaardigen. Dit roept volgens het kabinet de vraag op of het concept van wederkerigheid in de context van buitenlandse financiering niet ook moet worden geïntroduceerd op het terrein van het maatschappelijk middenveld, aangezien dit het wezen van een democratische samenleving raakt.¹²⁴

De Afdeling merkt op dat het wederkerigheidsbeginsel zoals voorgesteld in het verzoek om voorlichting op twee wijzen fundamenteel afwijkt van het beginsel zoals dat in het internationale handelsrecht vorm heeft gekregen. Ten eerste biedt het wederkerigheidsbeginsel in de context van het internationale handelsrecht op zichzelf geen grondslag voor het treffen van maatregelen. Die grondslag is gelegen in het desbetreffende verdrag of de overeenkomst, waardoor alle betrokken staten hebben ingestemd met de betreffende (wederzijdse) verplichtingen en de consequenties die niet-naleving met zich kan brengen. Het door het kabinet beoogde verbod ziet echter op een situatie waarin voorwaarden voor financiering eenzijdig – namelijk door Nederland – worden opgelegd.

Ten tweede betreffen de mensenrechtenclausules in handelsverdragen verplichtingen die zich richten tot staten. Deze kunnen niet zonder meer één op één worden overgezet naar maatschappelijke organisaties, bedrijven of andere niet-statelijke actoren.¹²⁵ Het kabinet gaat echter uit van de veronderstelling dat financieringsstromen van niet-statelijke actoren in 'onvrije landen' doorgaans afhankelijk zijn van de overheid.¹²⁶ De Afdeling merkt op dat deze veronderstelling niet is gemotiveerd en zonder deze motivering niet als uitgangspunt kan dienen.

Zoals de Afdeling heeft uiteengezet in punt 6d, bestaan daarnaast ook uit Unirechtelijk perspectief bezwaren tegen het gebruik van het wederkerigheidsbeginsel. Uit rechtspraak van het HvJEU volgt immers dat de naleving van Unirechtelijke verplichtingen door een lidstaat niet afhankelijk kan worden gesteld van een voorwaarde van wederkerigheid.¹²⁷

In het licht van het voorgaande acht de Afdeling het gebruik van het wederkerigheidsbeginsel als grondslag voor het door het kabinet beoogde verbod dan ook problematisch.

8. Bestaande mogelijkheden

Zoals eerder al werd opgemerkt in punt 5, is met het oog op de bescherming van de samenleving en

¹²²Zie bijvoorbeeld artikel III, vierde lid, GATT 1994: 'The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin in respect of all laws, regulations and requirements'.

¹²³Het gebruik van het beginsel van wederkerigheid werd voor het eerst voorgesteld door de Tweede Kamerleden Segers en Zijlstra in een motie over geen financiering van religieuze instellingen vanuit landen die geen godsdienstvrijheid en vrijheid van meningsuiting kennen. Zie Kamerstukken II 2016/17, 34 550, nr. 17. Het lid Segers lichtte de motie destijds als volgt toe: 'Wat vindt het kabinet van de introductie van het beginsel van wederkerigheid? Wij handhaven de godsdienstvrijheid. Die staat hier open voor iedereen die hier woont en die daar gebruik van wil maken, maar die staat niet open voor mensen vanuit onvrije landen, waar die godsdienstvrijheid niet geldt en die vervolgens van onze vrijheid gebruik willen maken. Daar komt de grens van godsdienstvrijheid in zicht. Wat zou de minister-president ervan vinden om dat principe, de wederkerigheid, te introduceren?' Zie Verkenning naar de mogelijkheden om ongewenste (buitenlandse) financiering te beperken, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 29 614, nr. 108, voetnoot 6.

¹²⁴Verzoek om voorlichting, p. 4.

¹²⁵Zie Report of the Special Representative of the Secretary General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie, *United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights*, UN Doc. A/HRC/17/31, 21 maart 2011.

¹²⁶Verzoek om voorlichting, p. 4.

¹²⁷HvJEU 9 juli 1991, C-146/89, Commissie/Verenigd Koninkrijk, ECLI:EU:C:1991:294, punt 47.



instituties tegen krachten die de democratische rechtsorde in gevaar brengen of de veiligheid of gewichtige belangen van de staat bedreigen, al een breed scala aan mogelijkheden en organisatieverbanden in het leven geroepen.

Bij de totstandkoming van deze mogelijkheden is telkens gepoogd een evenwicht te bereiken tussen het beschermen van de democratische rechtstaat en de nationale veiligheid enerzijds en het voorkomen van te vergaande inbreuken op grondrechten van individuen of rechtspersonen anderzijds.

In Bijlage I is een overzicht opgenomen van de wettelijke mogelijkheden die de AIVD, de Belastingdienst en de Financial Intelligence Unit (FIU) in het kader van het toezicht en de opsporing hebben, de civielrechtelijke mogelijkheden die bestaan om inlichtingen in te winnen bij het bestuur van een stichting en om rechtspersonen te verbieden, de bestuursrechtelijke mogelijkheden om personen die in verband kunnen worden gebracht met mogelijk terroristische activiteiten een bestuurlijke maatregel op te leggen alsmede mogelijkheden voor de burgemeester om in te grijpen bij instellingen in zijn gemeente die de openbare orde (dreigen) te verstoren en ten slotte de maatregelen op diplomatiek vlak.

Binnen de bestaande juridische kaders werken verschillende autoriteiten binnen de financiële sector samen in het Financieel Expertise Centrum (FEC),¹²⁸ Daarbij wordt het juridisch kader gevormd door de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft).¹²⁹ Onderdeel van de werkzaamheden van het FEC is het in kaart brengen van de (van origine) buitenlandse financiering van non-profit instellingen waarvan één of meerdere betrokken partijen direct of indirect in verband kunnen worden gebracht met terrorisme of de financiering daarvan. Hiermee wordt beoogd meer zicht te krijgen op buitenlandse financieringsstromen van non-profit organisaties. De FEC-partners werken in dit verband samen met andere relevante organisaties, waaronder gemeenten en enkele departementen.

Ook heeft het kabinet – ter uitvoering van een toezegging aan de Tweede Kamer – in het voorjaar van 2019 een Taskforce Problematisch Gedrag & Ongewenste Buitenlandse Financiering opgericht (hierna: Taskforce).¹³⁰ Binnen deze Taskforce werken de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (inclusief de AIVD), Justitie en Veiligheid (inclusief de NCTV) en Buitenlandse Zaken nauw samen met politie om gemeenten en gemeenschappen steviger en proactief te adviseren en ondersteunen. De Taskforce heeft als eerste aandachtspunt de ondersteuning met betrekking tot de aanpak van problematisch gedrag binnen de salafistische beweging. De kern van de aanpak door de Taskforce is het bijeenbrengen van beschikbare informatie en deze multidisciplinair te duiden door de betrokken overheidsorganen, waarbij alle factoren in samenhang geanalyseerd worden.

Het wetsvoorstel en het voorlichtingsverzoek beogen hier nieuwe bevoegdheden aan toe te voegen. Het gaat om ingrijpende bevoegdheden met een brede reikwijdte waar, zoals hiervoor is uiteengezet, verschillende juridische en praktische haken en ogen aan zitten. In dat licht dient gezien te worden in hoeverre deze bevoegdheden en voorgestelde maatregelen een zinvolle en noodzakelijke aanvulling vormen op de bestaande bevoegdheden, maatregelen en samenwerkingsverbanden.

Daarbij spelen verschillende vragen. Ten eerste gaat het om de vraag welke informatie beschikbaar is en de vraag of daarin lacunes zitten. Kan met de bestaande bevoegdheden en middelen zo nodig in die lacunes worden voorzien? Een vervolgvraag is of de relevante actoren over de benodigde informatie kunnen beschikken en zo nee, waarom niet. In haar eindverslag stelt de Pocob dat geen enkele overheidsinstantie in Nederland volledig zicht heeft op de totale omvang van financiering uit het buitenland en mogelijke invloed die daarmee gepaard gaat.¹³¹

De vraag rijst of meer informatie op één plek nodig is om het probleem te kunnen adresseren en zo ja, of er op dit moment voldoende mogelijkheden zijn om dat te realiseren. De Afdeling wijst er daarbij op dat de AIVD al beschikt over de nodige bevoegdheden om informatie te vergaren en dat het onderwerp 'ongewenste buitenlandse inmenging' bovendien een expliciet aandachtspunt is voor de AIVD.¹³² Daarnaast wordt beschikbare informatie van diverse overheidsinstanties samengebracht en gedeeld door de Taskforce Problematisch Gedrag & Ongewenste Buitenlandse Financiering.¹³³

¹²⁸ Het betreft de Autoriteit Financiële Markten (AFM), Belastingdienst, De Nederlandsche Bank (DNB), Financial Intelligence Unit – Nederland (FIU), Fiscale Opsporingsdienst (FIOD), Openbaar Ministerie (OM) en de Politie.

¹²⁹ Zie ook bijlage I.

¹³⁰ Kamerstukken II 2017/18, 29 614, nr. 108.

¹³¹ *(On)zichtbare invloed: verslag parlementaire ondervragingscommissie naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen*, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 228, nr. 4, p. 72–74.

¹³² Zie <<https://www.aivd.nl/onderwerpen/ongewenste-buitenlandse-inmenging>>.

¹³³ Kamerstukken II 2017/18, 29 614, nr. 108.



Als de informatie beschikbaar is en ook de relevante actoren deze informatie kunnen verkrijgen, rijst vervolgens de vraag of dan zo nodig effectief gehandeld kan worden. Zijn de bestaande (wettelijke) mogelijkheden die de relevante actoren hebben om op te treden op basis van bepaalde beschikbare informatie passend en effectief en zo niet, waar schieten deze mogelijkheden precies tekort? Zoals hiervoor al werd opgemerkt, is voor overheidsinstanties op zowel centraal als decentraal niveau reeds voorzien in een breed scala aan mogelijkheden om in te grijpen bij maatschappelijke organisaties als daartoe aanleiding bestaat en is dat in het (recente) verleden ook daadwerkelijk gebeurd.

Een grondige analyse van de informatie die beschikbaar is en van de mogelijkheden en wenselijkheid om die informatie te delen alsmede een grondige analyse van de bestaande bevoegdheden om op basis van die informatie te handelen, kan duidelijk maken of er lacunes zijn en zo ja, of en hoe die opgevuld zouden kunnen worden. Omdat deze analyses en daaruit verkregen inzichten op dit moment ontbreken, kan niet gezegd worden wat voor concrete alternatieve maatregelen geschikt, proportioneel en effectief zullen zijn.

De voorgaande constatering heeft ook gevolgen voor de beoordeling van de voorstellen die aan de Afdeling zijn voorgelegd. Aan de voorgestelde maatregelen, zowel die in het wetsvoorstel als die in de voorlichting kleven vele nadelen. Het vergroten van de proportionaliteit van deze maatregelen, bijvoorbeeld door het bedrag van de financiering waarboven melding of bekendmaking ervan nodig is, aanmerkelijk te verhogen, betekent nog niet dat inzicht bestaat in de geschiktheid en effectiviteit van de maatregel. In dat verband is van belang dat we wellicht al veel meer kunnen dan we denken met de informatie die voorhanden is en de bestaande bevoegdheden om op grond van die informatie te handelen.

De Afdeling beveelt daarom aan eerst de genoemde analyses op een grondige en systematische wijze te verrichten. Op grond daarvan kan aan de orde komen of en zo ja, welke aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn.

9. Conclusie

De Afdeling onderkent dat uit het buitenland afkomstige financiering van maatschappelijke organisaties in Nederland een risico kan vormen. Daar waar deze geldstromen gepaard gaan met beïnvloeding die – al dan niet op termijn – de Nederlandse democratische rechtsstaat kan ondermijnen, is sprake van een serieus probleem. De Afdeling onderschrijft de wens van de regering om dit probleem te adresseren. De samenleving en de instituties van de rechtsstaat behoeven bescherming tegen gevaren voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde of gedrag dat op andere wijze de veiligheid of gewichtige belangen van de staat bedreigt. De Afdeling benadrukt in dit verband echter dat beperkingen van rechten en vrijheden door de overheid – ook wanneer dit gebeurt met het oog op het beschermen van de democratische rechtsstaat – nauwkeurig dienen te worden afgewogen.

Mede in dit licht acht de Afdeling de in de Wtmo en het verzoek om voorlichting voorgestelde maatregelen kwetsbaar uit het oogpunt van proportionaliteit en effectiviteit, alsmede, ook in verband daarmee, de verhouding tot grond- en mensenrechten en de verhouding tot het vrij verkeer van kapitaal. De twee alternatieve maatregelen die in het voorlichtingsverzoek worden genoemd, te weten een voorafgaande meldplicht en een vergunningstelsel, zullen de proportionaliteitstoets naar verwachting eerder doorstaan. De uitkomst van die toets zal echter afhangen van de precieze invulling van dergelijke maatregelen en de voorwaarden die daarbij aan financiering worden verbonden. Bovendien rijzen vragen over de geschiktheid en effectiviteit van deze alternatieven.

Specifiek ten aanzien van de Wtmo wijst de Afdeling erop dat niet is verzekerd dat de verschillende bevoegdheden tot verwerking en verdere verstrekking van de (bijzondere) persoonsgegevens van een buitenlandse donateur noodzakelijk zijn voor het dienen van een (zwaarwegend) algemeen belang en de uitoefening van taken van algemeen belang als vereist door de AVG en het EU-Handvest. Ten aanzien van het beoogde verbod ziet de Afdeling grote bezwaren in het gebruik van een lijst met 'onvrije landen' en acht zij het gebruik van het wederkerigheidsbeginsel als grondslag voor het beoogde verbod problematisch.

Met het oog op de bescherming van de samenleving en instituties tegen krachten die de democratische rechtsorde in gevaar brengen of de veiligheid of gewichtige belangen van de staat bedreigen, is bovendien reeds een breed scala aan mogelijkheden en organisatieverbanden in het leven geroepen. Bij de totstandkoming van deze mogelijkheden is telkens gepoogd een evenwicht te bereiken tussen het beschermen van de democratische rechtsstaat en de nationale veiligheid enerzijds en het voorkomen van te vergaande inbreuken op grondrechten van individuen of rechtspersonen anderzijds.

De vraag rijst waar concreet de bestaande mogelijkheden tekortschieten en wat gelet daarop de



toegevoegde waarde is van het wetsvoorstel en het beoogde verbod. In dit verband dient een grondige analyse plaats te vinden van de bestaande informatie en de wijze waarop die al dan niet wordt of kan worden gedeeld en, daarop volgend, van het handelingsperspectief en de vraag of dat toereikend is. Omdat deze analyses en daaruit verkregen inzichten ontbreken, kan niet gezegd worden wat voor concrete alternatieve maatregelen geschikt, proportioneel en effectief zullen zijn. In dat verband is van belang dat met de informatie die voorhanden is en de bestaande bevoegdheden om op grond van die informatie op te treden, wellicht al veel meer mogelijk is dan gedacht. De Afdeling beveelt daarom aan eerst de genoemde analyses op een grondige en systematische wijze te verrichten alvorens te overwegen of en zo ja, welke aanvullende maatregelen nodig zijn.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Bijlage I Overzicht van (voorgenomen) maatregelen ten behoeve van problematische gedrag en ongewenste beïnvloeding

1. Mogelijkheden in het kader van onderzoek en toezicht

Inlichtingen- en veiligheidsdiensten

Indien er in specifieke gevallen ernstige vermoedens rijzen van beïnvloeding door middel van buitenlandse financiering, die raakt aan de democratische rechtsorde dan wel de nationale veiligheid, dan hebben de inlichtingen- en veiligheidsdiensten de taak om die beïnvloeding te onderzoeken.¹³⁴ De AIVD onderzoekt op grond van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2017 (WIV 2017) bijvoorbeeld in hoeverre islamitische instellingen financiële steun ontvangen vanuit het buitenland, waaronder de Golfstaten, en of deze gepaard gaat met ideologische inmenging die een dreiging oplevert voor de democratische rechtsorde.

Wwft

Ten aanzien van het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme levert de Financial Intelligence Unit (FIU) op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft) momenteel een bijdrage. Op grond van de Wwft moeten transacties waarbij er aanleiding is om te veronderstellen dat deze verband kunnen houden met witwassen of het financieren van terrorisme worden gemeld aan de FIU.¹³⁵ Het kan daarbij ook gaan om buitenlandse financieringsstromen.¹³⁶ De FIU beoordeelt of de ongebruikelijke transactie verdacht is en nader moet worden onderzocht door een opsporingsinstantie of veiligheidsdienst. Wanneer de transactie (tevens) betrekking heeft op een andere EU-lidstaat, zal de FIU de melding ook doorzenden aan de financiële inlichtingeneenheid van de betreffende lidstaat.

De Wwft heeft betrekking op gevallen waarbij sprake is van vermoedens van witwassen, het financieren van terrorisme, of onderliggende misdrijven. Financieringsstromen die enkel gepaard gaan met 'ongewenst gedrag' dat niet strafbaar is, vallen in beginsel buiten het toepassingsbereik van deze wet. Dat neemt echter niet weg dat ook andere ongebruikelijke transacties waarvan pas na nader onderzoek blijkt dat deze geen verband houden met voornoemde misdrijven onder de meldplicht op grond van de Wwft kunnen vallen. Als zodanig zorgt de Wwft indirect voor meer transparantie ten aanzien van en toezicht op buitenlandse geldstromen naar maatschappelijke organisaties in Nederland.

Risicogericht toezicht Belastingdienst

De Belastingdienst houdt daarnaast toezicht op stichtingen met een Algemeen Nut Beogende Instelling (ANBI)-status. Een stichting kan slechts de ANBI-status krijgen indien zij zich aan bepaalde voorwaarden houdt,¹³⁷ waaronder een publicatieverplichting. Deze verplichting geldt sinds 1 januari 2016 ook voor religieuze instellingen en houdt in dat de instelling online informatie met betrekking tot haar functioneren openbaar moet maken.¹³⁸ Het betreft naast algemene informatie ook de balans en de staat van baten en lasten, met bijbehorende toelichting. Met deze verplichting wordt nu ook meer transparantie verkregen ten aanzien van de financiën van kerken en moskeeën.

Wanneer een instelling niet langer voldoet aan de voorwaarden voor ANBI-status, kan deze worden ingetrokken. Bijvoorbeeld wanneer uit onderzoek van de Belastingdienst blijkt dat de feitelijke doelstelling en activiteiten van de instelling niet in overeenstemming zijn met het algemeen nut of andere voorwaarden voor de ANBI-status niet worden nageleefd. Soms worden instellingen onderzocht die mogelijk een podium zouden bieden aan uitingen van haat en geweld. Van de 200 instellingen die van 2008 tot 2016 in dat kader werden geanalyseerd, is van ongeveer 20% de ANBI-status ingetrokken. Wel moet worden opgemerkt dat dit niet uitsluitend gebeurde vanwege het aanzetten tot haat of geweld. Een doorslaggevende reden was vaak de onvolledige administratie, waardoor er onvoldoende zicht was op de financiële stromen binnen de organisatie.¹³⁹

¹³⁴ Zie bijvoorbeeld artikel 8, tweede lid, onder a, Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

¹³⁵ Artikel 16 Wwft.

¹³⁶ Voor indicatoren, zie de bijlage bij Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.

¹³⁷ Voor de lijst met voorwaarden, zie <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/bijzondere_regelingen/goede_doelen/algemeen_nut_beogende_instellingen/aan_welke_voorwaarden_moet_een_anbi_voldoen/aan_welke_voorwaarden_moet_een_anbi_voldoen>.

¹³⁸ Religieuze instellingen waren tot 1 januari 2016 vrijgesteld van deze publicatieverplichting.

¹³⁹ Kamerstukken II 2015/16, 29 614, nr. 50.



2. Civielrechtelijke mogelijkheden

Verzoek om inlichtingen op grond van BW

Ook het BW geeft de overheid bevoegdheden om in te grijpen bij stichtingen als er gegronde verdenking of ernstige twijfel bestaat of de wet of de statuten te goeder trouw worden nageleefd, dan wel het bestuur naar behoren wordt gevoerd. Op grond van artikel 2:297 lid 1 BW is het Openbaar Ministerie (OM) in die gevallen bevoegd het bestuur om inlichtingen te verzoeken. Wanneer aan dit verzoek niet of in onvoldoende mate wordt voldaan, kan de voorzieningenrechter desgevraagd bevelen dat de boeken en andere relevante gegevens van de stichting ter beschikking worden gesteld aan het OM. Tegen een dergelijke beschikking staat geen hoger beroep of cassatie open, zo bepaalt lid 2.

Denkbaar is dat ook het ongewenste gedrag waar het onderhavige wetsvoorstel op ziet in sommige gevallen aanleiding kan geven voor een verzoek om inlichtingen. Wel moet benadrukt worden dat de reikwijdte van deze wettelijke regeling beperkt is. Het ziet enkel op stichtingen; andere rechtspersonen vallen er niet onder.

Verruiming mogelijkheden tot verbieden van rechtspersonen

In het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' staat dat de verbodsbepalingen voor radicale organisaties die tot doel hebben om onze democratische rechtsstaat omver te werpen of af te schaffen moeten worden uitgebreid door aanpassing van artikel 2:20 BW. Het bestaande artikel 2:20 van het Burgerlijk Wetboek (BW) biedt nu al de mogelijkheid om rechtspersonen te verbieden die in strijd handelen met de openbare orde. Het wetsvoorstel 'Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen' past deze procedure aan om de toepassing daarvan te vergemakkelijken en de effectiviteit van een verbod te verbeteren.⁶⁴⁶ Het wetsvoorstel is 19 december 2019 bij de Tweede Kamer ingediend.

3. Bestuursrechtelijke mogelijkheden

Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding

De Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding¹⁴⁰ bevat een aantal bestuurlijke maatregelen die kunnen worden opgelegd aan personen die op grond van hun gedragingen in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Het gaat om de volgende maatregelen:

- *Vrijheidsbeperkende maatregelen (art. 2):* een meldplicht bij de politie, een verbod om zich te bevinden in de omgeving van bepaalde objecten of in bepaalde delen van Nederland (*gebiedsverbod*) of zich te bevinden in de nabijheid van bepaalde personen (*contactverbod*).
- *Een uitreisverbod (art. 3):* een verbod om zich te begeven buiten het Schengengebied.
- *Het weigeren of intrekken van subsidies etc. (art. 6):* de mogelijkheid van een bestuursorgaan om een subsidie, vergunning, ontheffing, erkenning af te wijzen of in te trekken.

Het afwijzen of intrekken van subsidies of andere beschikkingen is ook mogelijk indien ernstig gevaar bestaat dat de subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning mede zal worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Hoewel het om bestuurlijke maatregelen gaat en er nog geen strafrechtelijke verdenking hoeft te zijn, dient de betrokkene wel in verband te kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Daarvan zal bij het aanzetten tot antidemocratische of anti-integratief gedachtegoed niet altijd sprake zijn.

Gemeentewet

De burgemeester heeft op basis van artikel 172 van de Gemeentewet de bevoegdheid om op te treden in het belang van de openbare orde en veiligheid. In dat kader kan de burgemeester overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde beletten en beëindigen. Het gaat om de naleving van bestaande wettelijke voorschriften waarbij de niet-naleving ervan leidt tot openbare orde verstoring.

¹⁴⁰Tijdelijke regels inzake het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen en inzake het weigeren en intrekken van beschikkingen bij ernstig gevaar voor gebruik ervan voor terroristische activiteiten (Stb. 2017, 51 en 65; Kamerstukken II 2015/16, 34 359 A e.v.).



Wet Bibob

Als er twijfels zijn over de antecedenten van specifieke instellingen en mogelijke zakelijke samenwerkingsverbanden kan mogelijk een beroep worden gedaan op de Wet Bibob. Het lokaal bestuur kan deze antecedenten dan onderzoeken en daarover eventueel advies krijgen van het Landelijk Bureau Bibob.¹⁴¹ Indien sprake is van ernstig gevaar dat een vergunning zal worden misbruikt, kan een vergunningaanvraag worden geweigerd of een afgegeven vergunning worden ingetrokken.¹⁴² Daarbij dient het wel te gaan om gedragingen die in relatie staan tot strafbare feiten. Gedragingen die ongewenst zijn, maar niet strafbaar, vallen hier in beginsel niet onder.

Weigeren visum predikers

In het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme⁶⁵⁴ heeft het kabinet zich als opdracht gesteld radicalisering tegen te gaan door verspreiders van jihadistische propaganda aan te pakken en te verstoren. Een van de maatregelen die hierbij genoemd is, is het weigeren van een visum voor predikers – uit visumplichtige landen – die oproepen tot haat en geweld (maatregel 20f). Het weigeren van een visum kan als personen een risico vormen voor de nationale veiligheid, de openbare orde en/of de internationale betrekkingen. Oproepen tot een gewapende strijd, geweld of haat zaaien tegen andere bevolkingsgroepen of gezindten, of het verkondigen van een anti-integratieve en/of antidemocratische boodschap, kunnen een bedreiging vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid. Het Kabinet handelt hierbij op basis van het Schengen Acquis, in het bijzonder de EU-verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode) en de daarin vervatte weigeringsgronden, waaronder de bedreiging van de openbare orde en/of de nationale veiligheid. Bij de beoordeling van de risico's baseert de visumverlener zich op informatie en adviezen van de voor deze aspecten verantwoordelijke instanties in Nederland. Dit is ook op dit moment al deel van de procedure.¹⁴³

4. Samenwerkingsverbanden

FEC

Het Financieel Expertise Centrum (FEC) is een samenwerkingsverband tussen verschillende autoriteiten binnen de financiële sector. Het betreft de Autoriteit Financiële Markten (AFM), Belastingdienst, De Nederlandsche Bank (DNB), Financial Intelligence Unit – Nederland (FIU), Fiscale Opsporingsdienst (FIOD), Openbaar Ministerie (OM) en de Politie. Onderdeel van het programma FEC Terrorismefinanciering is de buitenlandse financiering. De activiteiten inzake buitenlandse financiering zijn gericht op het in kaart brengen van de (van origine) buitenlandse financiering van non-profit instellingen waarvan één of meerdere betrokken partijen direct of indirect in verband kunnen worden gebracht met terrorisme of de financiering daarvan. Een dergelijke financiering van 'non-profit instellingen wordt vanwege de relatie met subjecten die betrokken zijn bij terrorisme of de financiering daarvan als onwenselijk beschouwd. Hiermee wordt beoogd meer zicht te krijgen op buitenlandse financieringsstromen van non-profit organisaties. De FEC-partners werken in dit verband samen met andere relevante organisaties, waaronder gemeenten en enkele departementen.

Taskforce Problematisch Gedrag & Ongewenste Buitenlandse Financiering

Ook heeft het kabinet – ter uitvoering van een toezegging aan de Tweede Kamer – in het voorjaar van 2019 een Taskforce Problematisch Gedrag & Ongewenste Buitenlandse Financiering opgericht (hierna: Taskforce).¹⁴⁴ Binnen deze Taskforce werken de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (inclusief de AIVD), Justitie en Veiligheid (inclusief de NCTV) en Buitenlandse Zaken nauw samen met politie om gemeenten en gemeenschappen steviger en proactief te adviseren en ondersteunen. De Taskforce heeft als eerste aandachtspunt de ondersteuning met betrekking tot de aanpak van problematisch gedrag binnen de salafistische beweging. De kern van de aanpak door de Taskforce is het bijeenbrengen van beschikbare informatie en het multidisciplinair duiden daarvan door de betrokken overheidsorganen, waarbij alle factoren in samenhang geanalyseerd worden.

¹⁴¹ Idem.

¹⁴² Het bestuursorgaan is hiertoe bevoegd op grond van artikel 3 Wet Bibob.

¹⁴³ Kamerstukken II 2014/15, 29 754, nr. 303.

¹⁴⁴ Kamerstukken II 2017/18, 29 614, nr. 108.



5. Diplomatie

Diplomatieke dialoog Golfstaten

Iedere stichting in zijn algemeenheid en elke geloofsgemeenschap in het bijzonder heeft in beginsel de vrijheid om financiering uit het buitenland aan te trekken. Dat is op zich niet illegaal, maar het kabinet acht het van belang om zoveel mogelijk informatie uit diverse bronnen te vergaren om mogelijke negatieve gevolgen van die financiering tegen te gaan. Voor dat doel worden ook diplomatieke kanalen ingezet. In dat verband informeren Saoedi-Arabië en Koeweit Nederland over particuliere organisaties aldaar die financieringsverzoeken ontvangen van religieuze instellingen in Nederland. Deze staten verstrekken deze informatie op vrijwillige en vertrouwelijke basis, in het kader van nationale monitoringsprocedures (in eigen land) voor financieringsstromen naar het buitenland.¹⁴⁵

¹⁴⁵Kamerstukken II 2015/16, 29 614, nr. 50, p. 4.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wet houdende regels voor het openbaar maken van substantiële donaties ontvangen door maatschappelijke organisaties en tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de Handelsregisterwet 2007 en de Wet op de economische delicten in verband met het deponeren van de balans en de staat van baten en lasten door stichtingen (Wet transparantie maatschappelijke organisaties)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is dat maatschappelijke organisaties substantiële donaties die zij vanuit het buitenland hebben ontvangen, openbaar maken om ongewenste beïnvloeding tegen te gaan en voorts dat stichtingen een balans en staat van baten en lasten deponeren om de kans op misbruik van financieel-economische aard te verkleinen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1

1. In deze wet wordt verstaan onder:
 - a. *maatschappelijke organisatie*:
 - i. stichting als bedoeld in artikel 285 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek;
 - ii. vereniging als bedoeld in artikel 26 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek;
 - iii. organisatie waarvan een of meer kerkgenootschappen deel uitmaken, als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Handelsregisterwet 2007;
 - iv. naar een ander dan Nederlands recht opgerichte rechtspersoon of andere juridische entiteit die vergelijkbaar is met een stichting, vereniging of organisatie als bedoeld onder i, ii, en iii, en duurzaam in Nederland activiteiten uitoefent.
 - b. *donatie*: geldelijke bijdrage, anders dan subsidie, alsmede een bijdrage in natura;
 - c. *bijdrage in natura*: zaak of op geld waardeerbare dienst, op verzoek van een maatschappelijke organisatie aan haar geleverd dan wel door deze aanvaard, waar geen of geen evenredige tegenprestatie tegenover staat, anders dan persoonlijke arbeid of activiteiten van leden van de betreffende maatschappelijke organisatie;
 - d. *lidstaat*: een staat die lid is van de Europese Unie alsmede een staat, niet zijnde een lidstaat van de Europese Unie, die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte.
2. Met een rechtspersoon wordt gelijkgesteld een juridische entiteit, een trust in de zin van het Verdrag inzage het recht dat toepasselijk is op trusts en inzake de erkenning van trusts (Trb. 1985, 141) of een andere juridische constructie.

Artikel 2

1. Een maatschappelijke organisatie stelt binnen zes maanden na afloop van het boekjaar een overzicht op van elke donatie ter waarde van ten minste € 4.500 die de organisatie in dat boekjaar rechtstreeks of via een tussenpersoon heeft ontvangen en waarvan de maatschappelijke organisatie weet, of behoort te weten, dat de donateur een persoon is die zijn woonplaats of, ingeval van een rechtspersoon, zijn zetel heeft buiten een lidstaat. Als waarde van een bijdrage in natura geldt het verschil tussen de gebruikelijke waarde van het geleverde in het economisch verkeer en de waarde van de tegenprestatie.
2. Het donatieoverzicht vermeldt:
 - a. het bedrag van de donatie;
 - b. het land waar de donateur zijn woonplaats of zetel heeft;
 - c. de datum waarop de donatie is ontvangen;
 - d. indien de organisatie, bedoeld in artikel 1, onderdeel a, onder iii, het donatieoverzicht opstelt, het kerkgenootschap dat de donatie heeft ontvangen.
3. Indien het totaal van donaties van dezelfde donateur in het boekjaar ten minste € 4.500 bedraagt, worden de gegevens, bedoeld in het tweede lid, onderdeel a tot en met c, vermeld over elk van die donaties.
4. Indien een maatschappelijke organisatie een donatie van € 4.500 of meer ontvangt, waarvan zij vermoedt of redelijkerwijze behoort te vermoeden dat een tussenpersoon als bedoeld in het eerste



lid, in opdracht heeft gehandeld van een persoon die zijn woonplaats of, ingeval van een rechtspersoon, zijn zetel heeft buiten een lidstaat, vraagt de maatschappelijke organisatie bij de tussenpersoon de gegevens op die zij nodig heeft voor het opstellen van het donatieoverzicht bedoeld in het tweede lid, alsmede, voor zover de donateur geen natuurlijk persoon is, de gegevens bedoeld in artikel 4, derde lid. Indien de tussenpersoon geen informatie over de donateur verstrekt, dan vermeldt de maatschappelijke organisatie op het donatieoverzicht, in afwijking van artikel 2, tweede lid, onderdeel b, dat het land waar de donateur woonplaats of zetel heeft, onbekend is.

5. Indien een maatschappelijke organisatie een anonieme donatie van meer dan € 4.500 ontvangt, dan vermeldt zij op het donatieoverzicht, in afwijking van het tweede lid, onderdeel b, dat het land waar de donateur woonplaats of zetel heeft, onbekend is. Het derde lid is van overeenkomstige toepassing.
6. Het donatieoverzicht wordt ondertekend door de bestuurders en door hen die deel uitmaken van het toezichthoudend orgaan. Ontbreekt de ondertekening van een of meer van hen, dan wordt daarvan onder opgave van reden melding gemaakt. De datum van ondertekening wordt op het donatieoverzicht vermeld.
7. Het bestuur van de maatschappelijke organisatie maakt het donatieoverzicht binnen acht dagen na het opstellen openbaar door deponering bij het handelsregister op de wijze als voorgeschreven bij of krachtens artikel 19a van de Handelsregisterwet 2007 en bewaart het donatieoverzicht gedurende zeven jaar.
8. De Kamer van Koophandel mag de op het donatieoverzicht geplaatste gegevens overbrengen op andere gegevensdragers die zij in plaats van het donatieoverzicht in het handelsregister bewaart, mits die overbrenging geschiedt met juiste en volledige weergave van de gegevens en deze gegevens gedurende de volledige bewaartijd beschikbaar zijn en binnen redelijke tijd leesbaar kunnen worden gemaakt.
9. Het openbaar ministerie en iedere belanghebbende kunnen van de maatschappelijke organisatie nakoming vorderen van de in het zevende lid omschreven verplichting.
10. De voorgaande leden zijn niet van toepassing op een maatschappelijke organisatie waarop de Wet financiering politieke partijen van toepassing is.

Artikel 3

Het is een in Nederland woonachtige of gevestigde tussenpersoon verboden aan een maatschappelijke organisatie een donatie te geven in opdracht van een persoon die zijn woonplaats of, ingeval van een rechtspersoon, zijn zetel buiten een lidstaat heeft, zonder daarbij de naam, woonplaats of zetel en land van zijn opdrachtgever aan de maatschappelijke organisatie te verstrekken. Is de opdrachtgever een rechtspersoon, dan verstrekt de tussenpersoon aan de maatschappelijke organisatie tevens de naam, woonplaats en het land van de natuurlijke persoon die de rechtspersoon vertegenwoordigt om de maatschappelijke organisatie in staat te stellen te voldoen aan een verzoek, bedoeld in artikel 4, eerste lid.

Artikel 4

1. De burgemeester van de gemeente waar de maatschappelijke organisatie is gevestigd dan wel activiteiten uitoefent, is bevoegd om in het kader van de handhaving van de openbare orde, bedoeld in artikel 172 van de Gemeentewet, nadere informatie te verzoeken bij de maatschappelijke organisatie over de herkomst van een of meer donaties bedoeld in artikel 2, tweede lid. Deze informatie kan bestaan uit persoonsgegevens, indien de verwerking daarvan noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde.
2. Gelet op artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de Algemene verordening gegevensbescherming, is de burgemeester, voor zover noodzakelijk voor diens taakuitoefening bedoeld in het eerste lid, tevens bevoegd persoonsgegevens te verwerken waaruit ras of etnische afkomst, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen of seksuele gerichtheid kan blijken.
3. Het bestuur van een maatschappelijke organisatie is verplicht aan het verzoek, bedoeld in het eerste lid, mee te werken en verstrekt schriftelijk onverwijld de verzochte informatie. Indien de donateur geen natuurlijk persoon is, verstrekt de maatschappelijke organisatie de naam, woonplaats en het land van de natuurlijke persoon die de rechtspersoon vertegenwoordigt.



4. De burgemeester zorgt ervoor dat de van een maatschappelijke organisatie verkregen persoonsgegevens niet verder worden verstrekt dan aan:
 - a. leden van het overleg, bedoeld in artikel 13 van de Politiewet 2012, voor zover dat noodzakelijk is voor het ondersteunen van burgemeester bij diens taakuitoefening genoemd in het eerste lid;
 - b. de burgemeester van een andere gemeente, voor zover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van diens taakuitoefening.
5. De aan de burgemeester verstrekte gegevens worden bewaard zolang dat voor de taakuitoefening, bedoeld in het eerste lid, noodzakelijk is, doch niet langer dan zeven jaar.
6. Op vordering van de burgemeester kan de rechtbank een bestuursverbod opleggen aan de bestuurder van een maatschappelijke organisatie, als de bestuurder, ondanks een verzoek van de burgemeester, in ernstige mate is tekortgeschoten in de nakoming van zijn informatie- of medewerkingsverplichtingen, bedoeld in het derde lid, jegens de burgemeester. Artikel 106b van de Faillissementswet is van overeenkomstige toepassing.
7. De in artikel 28a, eerste lid, onder a, b, c, d, e, g, h, i, j, k en l, van de Handelsregisterwet 2007 genoemde personen en instanties zijn op grond van hun daarin genoemde wettelijke taken bevoegd om bij de maatschappelijke organisatie een verzoek als bedoeld in het eerste lid te doen. De voorgaande leden, met uitzondering van het vierde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 5

In Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek wordt na artikel 299a een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 299b

1. Een stichting die niet bij of krachtens de wet verplicht is een financiële verantwoording op te stellen die gelijk of gelijkwaardig is aan een jaarrekening als bedoeld in titel 9 en die openbaar wordt gemaakt, deponereert een balans en een staat van baten en lasten als bedoeld in artikel 10, tweede lid, in de Nederlandse taal of, als die niet zijn vervaardigd, in het Frans, Duits of Engels, bij het handelsregister binnen tien maanden na afloop van het boekjaar op de wijze als voorgeschreven bij of krachtens artikel 19a van de Handelsregisterwet 2007.
2. De balans en de staat van baten en lasten worden ondertekend door de bestuurders en door hen die deel uitmaken van het toezichthoudend orgaan. Ontbreekt de ondertekening van een of meer van hen, dan wordt daarvan onder opgave van reden melding gemaakt. De datum van ondertekening wordt op de balans en de staat van baten en lasten vermeld.

Artikel 6

In de Handelsregisterwet 2007 wordt na artikel 28 een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 28a

1. In afwijking van artikel 21, eerste lid, kunnen de balans en staat van baten en lasten als bedoeld in artikel 299b van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek worden ingezien door:
 - a. Onze Minister van Justitie en Veiligheid ten behoeve van de taak, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet controle op rechtspersonen;
 - b. het openbaar ministerie ten behoeve van de uitvoering van zijn taken, bedoeld in artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie;
 - c. ambtenaren van politie als bedoeld in artikel 2, onder a en d, van de Politiewet 2012, die zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak;
 - d. het Bureau Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur ten behoeve van het geven van een advies als bedoeld in artikel 9 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur en een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht of rechtspersoon met een overheidstaak als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de eerstgenoemde wet, in het geval waarin zij bevoegd zijn tot toepassing van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur;
 - e. de rijksbelastingdienst voor de uitvoering van zijn taken;
 - f. de bijzondere opsporingsdiensten, bedoeld in artikel 2 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten, ten behoeve van de opsporing of vervolging van strafbare feiten;
 - g. de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ten behoeve van de uitvoering van zijn taken, bedoeld in artikel 8,



- tweede lid, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017;
- h. de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst van het ministerie van Defensie, ten behoeve van de uitvoering van zijn taken, bedoeld in artikel 10, tweede lid, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017;
 - i. de Nederlandsche Bank N.V., ten behoeve van zijn taken bij de uitoefening van het toezicht op financiële instellingen, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel a, van de Bankwet 1998;
 - j. de Stichting Autoriteit Financiële Markten, ten behoeve van haar taak, bedoeld in artikel 1:25 van de Wet op het financieel toezicht;
 - k. het Bureau Financieel Toezicht, ten behoeve van zijn taken bij de uitoefening van het toezicht, bedoeld in artikel 1d, eerste lid, onderdeel c, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme;
 - l. de Financiële inlichtingen eenheid, ten behoeve van de uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 13 van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme;
 - m. de kansspelautoriteit, ten behoeve van haar taken bij de uitoefening van het verlenen van en het houden van toezicht op vergunningen voor kansspelen en de handhaving daarvan, bedoeld in artikel 33b van de Wet op de kansspelen.
2. Artikel 22 is van overeenkomstige toepassing op verstrekking van gegevens als bedoeld in het eerste lid.

Artikel 7

De Wet op de economische delicten wordt als volgt gewijzigd:

1. In artikel 1, onder 4°, wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:

de Wet transparantie maatschappelijke organisaties, de artikelen 2, eerste en zevende lid, en 3;

2. In artikel 1, onder 4°, wordt in de zinsnede met betrekking tot 'het Burgerlijk Wetboek, Boek 2 (Rechtspersonen),' na '264, derde lid,' ingevoegd '299b, eerste lid,'.

Artikel 8

Indien het bij koninklijke boodschap van 8 juni 2016 ingediende voorstel van wet tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek in verband met de uniformering en de verduidelijking van enkele bepalingen omtrent het bestuur en de raad van commissarissen (Wet bestuur en toezicht rechtspersonen) (Kamerstukken 34 491) tot wet is of wordt verheven, wordt in artikel 2, zesde lid en in artikel 5, artikel 299b lid 2 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, de zinsnede 'hen die deel uitmaken van het toezichthoudend orgaan' telkens vervangen door: 'de commissarissen'.

Artikel 9

1. Artikel 2 geldt niet voor donaties die zijn ontvangen vóór de datum van inwerkingtreding van artikel 2 van deze wet.
2. Artikel 2 is van toepassing op de donatieoverzichten die betrekking hebben op boekjaren die zijn aangevangen op of na de datum van inwerkingtreding van artikel 2 van deze wet.
3. Artikel 5 is van toepassing op de balansen en de staten van baten en lasten die betrekking hebben op boekjaren die zijn aangevangen op of na de datum van inwerkingtreding van artikel 5 van deze wet.

Artikel 10

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel 11

Deze wet wordt aangehaald als: Wet transparantie maatschappelijke organisaties.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister voor Rechtsbescherming,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Het wetsvoorstel heeft tot doel geldstromen naar maatschappelijke organisaties transparanter te maken en combineert daartoe twee opties die in de brief van de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 29 maart 2018 zijn verkend.¹

Het eerste deel van het wetsvoorstel betreft maatschappelijke organisaties in den brede: stichtingen, verenigingen, kerkgenootschappen en buitenlandse rechtspersonen of andere juridische entiteiten die daarmee vergelijkbaar zijn. Het wetsvoorstel beoogt tegen te gaan dat onwenselijke buitenlandse beïnvloeding in deze maatschappelijke organisaties optreedt als gevolg van ontvangen donaties. Maatschappelijke organisaties worden verplicht om voortaan het bedrag en het land van herkomst van donaties van tenminste € 4.500 openbaar te maken indien de donaties afkomstig zijn van buiten de Europese Unie (EU) of landen aangesloten bij de Europese Economische Ruimte (EER). Gemeenten en andere specifiek aangewezen overheidsinstanties kunnen ter uitvoering van hun wettelijke taak nadere informatie over de herkomst van dergelijke donaties opvragen. Dat zou een gemeente bijvoorbeeld kunnen doen wanneer de openbare orde in het gedrang komt door problematisch gedrag van een maatschappelijke organisatie.

Dit onderdeel van het wetsvoorstel zorgt voor meer inzicht in financiële stromen vanuit het buitenland naar maatschappelijke organisaties die hier in Nederland hun activiteiten ontplooiën. Het wetsvoorstel is een onderdeel van een brede, integrale aanpak van problematisch gedrag waarmee uitvoering wordt gegeven aan het Regeerakkoord (zie hierover verder paragraaf 2). Tot die aanpak behoort ook een proeve van wetgeving over beperking van geldstromen vanuit onvrije landen die door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt gecoördineerd. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is daarnaast verantwoordelijk voor de regelgeving inzake geldstromen naar politieke organisaties. Zij bereidt op dit moment een wijziging van de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) voor. Giften aan politieke partijen vanuit landen buiten de EU/EER zullen worden verboden en alle giften uit EU-lidstaten en EER-landen, met uitzondering van giften van voor de verkiezing van de Tweede Kamer kiesgerechtigde Nederlanders in het buitenland, worden openbaar.² Het onderhavige wetsvoorstel strekt zich niet uit tot politieke partijen.

Het tweede deel van het wetsvoorstel betreft stichtingen en strekt tot het tegengaan van misbruik van financieel-economische aard, zoals witwassen en terrorismefinanciering. Stichtingen zijn nu al verplicht om een balans en staat van baten en lasten op te stellen. Het wetsvoorstel verplicht stichtingen om deze financiële stukken voortaan te deponeren bij het handelsregister. Voorgesteld wordt om enkele toezichts- en handavingsinstanties van de overheid toegang te geven tot de in het handelsregister te deponeren balans en staat van baten en lasten van stichtingen. Het wetsvoorstel geeft hiermee mede uitvoering aan de motie Omtzigt/Lodders waarin de regering is verzocht om een voorstel te doen voor een verplichting voor bepaalde stichtingen om een jaarrekening te deponeren.³

2. Een integrale aanpak van problematisch gedrag

Maatschappelijke organisaties, waaronder religieuze en levensbeschouwelijke organisaties, vervullen een belangrijke functie binnen onze samenleving. Zij zorgen onder andere voor samenwerking tussen burgers, begunstiging van maatschappelijke doelen en zingeving. Maatschappelijke organisaties ontvangen vaak donaties voor het organiseren van hun activiteiten. Financiering door derden van maatschappelijke organisaties is gangbaar in Nederland en als zodanig ook niet bezwaarlijk, ook niet wanneer deze financiering vanuit het buitenland wordt verstrekt. Het kabinet hecht grote waarde aan de bereidheid om te geven.⁴ Tegelijkertijd geldt dat donaties gepaard kunnen gaan met inmenging in de activiteiten van Nederlandse maatschappelijke organisaties. Dat is ook onderkend door een projectgroep van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in haar verkennend onderzoek 'Filantropie op de grens van overheid en markt'. Daarin is aangegeven dat waakzaamheid geboden is voor anti-integratieve en antidemocratische aspecten van filantropie bij niet direct

¹ Kamerstukken II, 2017/18, 29 614, nr. 71.

² Kamerstukken II 2017/18, 32 572, nr. 50. De internetconsultatie over de wijziging is op 31 oktober 2019 gestart, zie <https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingwfp>.

³ Kamerstukken II 2017/18, 34 566, nr. 10.

⁴ Brief van 28 maart 2019, Kamerstukken II 2018/19, 35 026, 63, p. 1. PM beleidsreactie WRR verkennend onderzoek.



strafbare, maar onwenselijk geachte geldstromen uit 'onvrije landen' naar (religieuze) instellingen met een ANBI-status.⁵

Het bestuur van een maatschappelijke organisatie kan door het aanvaarden van donaties kwetsbaar worden doordat zij niet langer relatief onafhankelijk de eigen koers kan bepalen. Dat is onwenselijk, met name wanneer die invloed ertoe leidt dat het bestuur van de maatschappelijke organisatie zich laat verleiden tot (het verlenen van medewerking aan) gedrag dat indruist tegen de normen van de Nederlandse rechtsstaat, bijvoorbeeld omdat het een ontwrichtend karakter heeft of in strijd komt met de openbare orde of de nationale veiligheid. Onwenselijk gedrag is bijvoorbeeld afzondering van de samenleving (vervreemding en isolatie), het afwijzen van de democratische rechtsorde als samenlevingsvorm of het verketteren van andersdenkenden, het aanzetten en (indirect) oproepen tot haat of discriminatie. Een en ander zou bijvoorbeeld het gevolg kunnen zijn van de eis van de donateur dat leden van het bestuur van een maatschappelijke organisatie worden vervangen door bestuursleden die de denkbeelden van de donateur delen.

Het kabinet wil voorkomen dat donaties aan maatschappelijke organisaties gepaard gaan met onwenselijke beïnvloeding en misbruik van de vrijheden die hier in Nederland gelden. Daartoe is in het Regeerakkoord opgenomen dat moet worden voorkomen dat vanuit het buitenland via geldstromen naar politieke, maatschappelijke en religieuze organisaties onwenselijke invloed wordt gekocht en dat deze geldstromen daartoe meer transparant worden gemaakt.⁶ Dit wetsvoorstel is een uitwerking van het regeerakkoord. Het ziet onder meer op het vergroten van inzicht in de aard, omvang en herkomst van buitenlandse geldstromen naar maatschappelijke organisaties. Daarbij is rekening gehouden met de omstandigheid dat het Nederlandse recht zich in beginsel niet uitstrekt tot donateurs in het buitenland. Zo kan normaliter niet via het Nederlandse recht worden afgedwongen dat een buitenlandse entiteit transparant is over donaties aan een Nederlandse maatschappelijke organisatie. Om buitenlandse inmenging in binnenlandse activiteiten en daaruit mogelijk voortkomend antidemocratisch en anti-integratief gedrag toch meer in kaart te kunnen brengen, is daarom gekozen voor een transparantieplicht voor donaties aan de zijde van de ontvangende maatschappelijke organisatie.

Het kabinet streeft een integrale aanpak van problematisch gedrag na. Problematisch gedrag hoeft niet altijd strafbaar gedrag te zijn, maar is wel steeds maatschappelijk onacceptabel vanwege het antidemocratische en anti-integratieve karakter ervan. Het wetsvoorstel draagt bij aan de verschillende inspanningen binnen de Rijksoverheid en gemeenten op het gebied van de informatiegaring en duiding ten behoeve van een integrale aanpak van problematisch gedrag. Het kabinet heeft – ter uitvoering van een toezegging aan de Tweede Kamer – in het voorjaar van 2019 een Taskforce Problematisch Gedrag & Ongewenste Buitenlandse Financiering opgericht.⁷ Deze Taskforce richt zich op ondersteuning van de aanpak van alle vormen van problematisch gedrag door beschikbare informatie bijeen te brengen en multidisciplinair te duiden en gemeenten en gemeenschappen steviger en proactief te adviseren en te ondersteunen. Voor het ontwikkelen van handelsperspectief is het creëren van meer inzicht in de aard, omvang en herkomst van buitenlandse geldstromen van cruciaal belang.

Voor de aanpak van onwenselijk gedrag is de zogenoemde drie-sporen-aanpak ontwikkeld.⁸ Dit betreft een brede aanpak gericht op problematische (niet altijd strafbare) gedragingen en de (lokale) sociale stabiliteit, die kan worden ingezet door bijvoorbeeld gemeenten. Het gaat hierbij om de volgende drie sporen: interactie en dialoog, aanspreken en confronteren, verstoren en handhaven. De transparantie-verplichting kan behulpzaam zijn bij de keuze voor een van de sporen, bijvoorbeeld wanneer een gemeente maatschappelijk onwenselijke gedragingen waarneemt en daarover het gesprek wil aangaan met een maatschappelijke organisatie. Doel hiervan kan bijvoorbeeld zijn dat de gemeente kwetsbare mensen, bijvoorbeeld jongeren, wil beschermen tegen radicale of extremistische invloeden door het waarborgen van de sociale veiligheid en cohesie en hen te laten participeren in de lokale samenleving. Hierdoor kan worden voorkomen dat zij afglijden en zich tegen de samenleving gaan keren. Aanleiding voor een gesprek kunnen signalen vanuit de lokale bevolking zijn, zoals een veranderende toon in de wijk, berichten over het verspreiden van antidemocratisch gedachtegoed of een andere koers binnen een maatschappelijke organisatie door de aanstelling van nieuwe, extremistische bestuursleden.

Ook bij onderzoek of er sprake is van strafbare gedragingen of gedrag dat strijdig is met de openbare

⁵ P. de Goede, E. Schrijvers en M. de Visser (red.), 'Filantropie op de grens van overheid en markt', Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 2018, p. 47.

⁶ Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017 – 2021, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34, bijlage, p. 4.

⁷ Kamerstukken II, 2017/18, 29 614, nr. 108.

⁸ Kamerstukken II 2015/16, 29 614, nr. 38 en 39.



orde kan de transparantieplichting een rol vervullen. Bijvoorbeeld kunnen vormen van financieel-economische criminaliteit eerder worden onderkend. Indien er aanwijzingen zijn dat er strafbare feiten worden gepleegd, kan de informatie over donaties door het Openbaar Ministerie (OM) worden onderzocht op aanknopingspunten voor strafrechtelijk onderzoek. De onder de noemer van het Financieel Expertise Centrum (FEC) samenwerkende diensten kunnen met informatie over donaties beter zicht krijgen op financiële netwerken en eventuele strafbare gedragingen.⁹ Een transparantieplichting kan daarnaast aanleiding zijn voor discussie binnen de maatschappelijke organisatie zelf over onwenselijke buitenlandse beïnvloeding en de lokale samenleving van binnenuit mobiliseren. Op die manier gaat er ook een zekere preventieve werking uit van de transparantieplichting.

3. Transparantie substantiële buitenlandse donaties

Het wetsvoorstel richt zich op maatschappelijke organisaties die hier in Nederland activiteiten ontplooiën. De openbaarmaking betreft het bedrag van de donatie en het land waarin de donateur woont of zijn zetel heeft. Iedere belanghebbende, bijvoorbeeld een lid van een vereniging, en het Openbaar Ministerie kunnen naleving vorderen van de verplichting om een donatieoverzicht op te stellen.

De openbaarmaking betreft donaties die rechtstreeks of via een tussenpersoon zijn ontvangen uit landen die geen lid zijn van de Europese Unie of partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte. Bij de EER horen, naast alle lidstaten van de EU, Liechtenstein, Noorwegen en IJsland. De landen die partij zijn bij de EER hebben zich aangesloten bij de Europese interne markt. De afbakening tot landen buiten de EU of EER sluit aan bij de motie Omtzigt/Lodders.¹⁰ In die motie wordt de regering verzocht, na overleg met de goedbedoelensector, een modelpublicatie op te stellen en in te voeren, waarin minimumeisen worden gesteld aan de financiële transparantie, inclusief giften en donaties van niet-EU-lidstaten en giften die direct of indirect afkomstig zijn uit onvrije landen. Ter uitvoering van deze motie heeft het ministerie van Financiën in samenwerking met de Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie (SBF) standaardformats opgesteld voor de naleving van de publicatieplicht door ANBI's.¹¹ Ook het onderhavige wetsvoorstel strekt tot uitvoering van die motie.

Ten aanzien van een mogelijk grensbedrag voor de openbaarmaking van donaties is in de brief van 29 maart 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 29 614, nr. 71, p. 5) genoemd het bedrag van € 4.500 dat in de Wfpp wordt gebruikt om te bepalen welke donaties aan politieke partijen openbaar moeten worden gemaakt. Ook is een bedrag van € 15.000 genoemd dat op basis van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) wordt gebruikt als één van de indicatoren voor het melden van een ongebruikelijke transactie door financiële instellingen aan de Financial Intelligence Unit-Nederland. Gekozen is voor het grensbedrag van € 4.500. Daarmee is een evenwicht gezocht in de hoogte van het risico op onwenselijke buitenlandse beïnvloeding en de beperking van de lasten voor maatschappelijke organisaties en hun donateurs. Een reeks kleinere bedragen van dezelfde donateur leidt tot een transparantieplicht, wanneer in hetzelfde boekjaar de grens van € 4.500 wordt gepasseerd. Hiermee wordt voorkomen dat een donateur buiten zicht blijft door donaties op te delen.

Op de maatschappelijke organisatie rust een inspanningsverplichting om de herkomst van de donatie te achterhalen en daartoe, als zij een vermoeden heeft of behoort te hebben dat de donatie via een tussenpersoon is ontvangen, de tussenpersoon te vragen om de voor het opstellen van het donatieoverzicht benodigde gegevens. Als de tussenpersoon geen informatie verstrekt, of als sprake is van een anonieme donatie van € 4.500 of meer, vermeldt de maatschappelijke organisatie op het donatieoverzicht dat het land van de donateur onbekend is.

Op de in Nederland woonachtige of gevestigde tussenpersoon rust daarnaast een zelfstandige plicht om de maatschappelijke organisatie te informeren over de precieze herkomst van de donatie.

In het wetsvoorstel is een discretionaire bevoegdheid voor de burgemeester opgenomen om in het kader van de handhaving van de openbare orde bij maatschappelijke organisaties navraag te doen naar de naam en woonplaats van een buitenlandse donateur. Aanleiding voor het inzetten van deze discretionaire bevoegdheid kunnen signalen zijn van problematisch gedrag, waardoor de openbare orde in het gedrang komt. De bevoegdheid om navraag te doen naar de identiteit van de donateur stelt de burgemeester in staat beter te duiden wat in de desbetreffende gemeente speelt. Aan de burgemeester is in artikel 172 van de Gemeentewet opgedragen de openbare orde in zijn gemeente te

⁹ Het Financieel Expertise Centrum (FEC) is een samenwerkingsverband tussen autoriteiten met een toezicht-, controle-, vervolgings- of opsporingstaak in de financiële sector en is opgericht om de integriteit van deze sector te versterken.

¹⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34 785, nr. 93.

¹¹ Brief van 28 maart 2019, Kamerstukken II 2018/19, 35 026, 63, p. 7.



handhaven. Deze taak omvat ook het voorkomen van criminaliteit, met dien verstande dat dit zich beperkt tot hetgeen in de openbare ruimte en de voor het publiek toegankelijke ruimte plaatsvindt (Kamerstukken II, 2018/1929911, nr. 244). Denkbaar is dat de burgemeester naar aanleiding van een kennisgeving van een aangekondigde demonstratie een inschatting wil maken van de risico's voor de openbare orde en veiligheid binnen de gemeente; voor een betere inschatting daarvan kan het behulpzaam zijn te weten welke buitenlandse donateurs financiering aan de organisator verstrekken. De burgemeester kan in het kader van de 'drie-sporen-aanpak' het gesprek hierover aangaan met de desbetreffende maatschappelijke organisatie en de maatschappelijke organisatie confronteren door te wijzen op de afhankelijkheid van de buitenlandse financiering en de onwenselijke beïnvloeding die daaruit voortkomt. Zo nodig – de derde stap – kan de burgemeester 'frustreren' (verstoren en handhaven) door maatregelen te nemen die gericht zijn op het tegengaan van (verdere) segregatie, polarisatie of radicalisering.

Ook voor enkele andere overheidsinstanties wordt vastgelegd dat zij op basis van hun reeds bestaande toezichthoudende, handhavende of opsporingstaken, navraag mogen doen naar de naam en woonplaats van de buitenlandse donateur. Het gaat onder meer om de politie, het Openbaar Ministerie, de AIVD en de Belastingdienst.

Maatschappelijke organisaties zijn verplicht desgevraagd om deze persoonsgegevens van de buitenlandse donateur te verstrekken. Als de donateur een buitenlandse rechtspersoon, trust of andere juridische constructie is, heeft de maatschappelijke organisatie een inspanningsplicht om na te gaan wie de natuurlijke persoon die de rechtspersoon vertegenwoordigt, teneinde omzeiling van de transparantieverplichting tegen te gaan.

Maatschappelijke organisaties die niet aan de transparantieverplichting voldoen en Nederlandse tussenpersonen die niet aan hun informatieplicht jegens de maatschappelijke organisatie voldoen, plegen een economisch delict. Dit sluit aan bij andere verslaggevingsverplichtingen die via de Wet op de economische delicten (WED) worden gehandhaafd. De sanctiestelling voor tussenpersonen geldt wanneer deze in Nederland woonachtig of gevestigd zijn, omdat Nederland alleen dan rechtsmacht toekomt. Indien een maatschappelijke organisatie niet meewerkt aan het informatieverzoek naar de herkomst van de donatie, kan de burgemeester bij de rechter een bestuursverbod vorderen. Dit houdt in dat de bestuurder van de maatschappelijke organisatie niet langer bestuurder van een rechtspersoon mag zijn. In de artikelsgewijze toelichting wordt hier nader op ingegaan.

Voor de transparantie van buitenlandse donaties aan maatschappelijke organisaties is gekozen voor een afzonderlijke wet, vergelijkbaar met de Wfpp. Aan deze keuze ligt mede ten grondslag dat de materie die dit onderdeel van het wetsvoorstel regelt zich niet goed leent voor onderbrenging in een al bestaande wet.

4. Verhouding tot Grondwet en internationale rechtsorde; verhouding tussen binnenlands en buitenlands beleid

Verhouding met Grondwet en EVRM

Bij het opleggen van een transparantieverplichting aan maatschappelijke organisaties inzake donaties (deel I van het wetsvoorstel) wordt rekening gehouden met vereisten voortvloeiend uit de Grondwet (Gw) en internationale verdragen zoals het EVRM, met name de vrijheid van vereniging (artikel 8 Gw, artikel 11 EVRM), vrijheid van godsdienst (artikel 6 Gw, artikel 9 EVRM), vrijheid van meningsuiting (artikel 7 Gw, artikel 10 EVRM), het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 Gw, artikel 8 EVRM) en het verbod van discriminatie (artikel 1 Gw, artikel 14 EVRM). Voor deze grondrechten geldt kortgezegd dat beperkingen in de uitoefening van deze rechten slechts zijn toegestaan, voor zover bij de wet voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk in het belang van de nationale veiligheid, de openbare orde of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

In dit kader wordt gewezen op een aantal adviezen uitgebracht door de Europese Commissie voor Democratie door Recht. Deze commissie, bekend als de Venetië Commissie, is een adviesorgaan van de Raad van Europa. Haar adviezen zien op regelgeving van lidstaten van de Raad van Europa onder meer op het gebied van buitenlandse financiering van maatschappelijke organisaties.¹² In 2019 heeft de Venetië Commissie een rapport opgesteld over de financiering van maatschappelijke organisaties waarin onder meer haar eerdere adviezen worden samengevat.¹³ De Venetië Commissie vermeldt dat

¹² Opinion 889/2017, CDL-AD(2017)015, opinion 914/2017 CDL-AD(2018)004.

¹³ Venice Commission, report on funding of associations, 18 maart 2019, Study nr. 895/2017, CDL-AD(2019)002.



in verschillende staten transparantieplichtingen gelden of worden overwogen voor buitenlandse financiering van maatschappelijke organisaties (VK, Israël, Rusland, Hongarije, Nederland).¹⁴ De commissie concludeert dat *'the ability to seek, secure and use resources, including foreign resources, is essential to the existence and operation of any association and an inherent part of the right to freedom of association.'*¹⁵ De commissie accepteert dat *'the aim of ensuring transparency in order to prevent terrorism financing and money laundering[...] could be a legitimate and acceptable ground for imposing stricter control on funding of NGOs. [...] while 'enhancing transparency' of the NGO sector does not appear to be by itself a legitimate aim for restricting the freedom of association, it can be a means to achieving the legitimate aims of combating fraud, embezzlement, corruption, money laundering or terrorism financing.'*¹⁶ De commissie concludeert dat *'reporting obligations may be considered to pursue the legitimate aim of preventing terrorism financing and money laundering by enhancing transparency as regarding financing of such activities; public disclosure obligations are not suitable for this purpose.'*¹⁷ De commissie concludeert vervolgens: *'The resources received by associations may therefore legitimately be subject to some reporting and transparency requirements which, however, should not be unnecessarily burdensome, and must be proportionate to the size of the association and the scope of its activities.'*¹⁸ In een eerdere opinie overweegt de commissie *'that the regulation of funding sources should either be limited to reporting to a regulatory body at reasonable intervals, or the obligation to disclose the identity of donors should be limited to main sponsors.'*¹⁹ De commissie beveelt onder meer aan: *'Any reporting obligations should be based on a prior risk assessment concerning the specific involvement of the NGO sector in the commission of crimes such as terrorism financing and money laundering; At the legislative stage, an assessment should be made of whether the interference is the least intrusive of all possible means that could have been adopted. State authorities should consult those associations whose interests might be affected during the drafting process; The authorities should ensure that the overlap of additional reporting/public disclosure obligations with other already existing measures does not create an environment of excessive state monitoring.'*

In het licht van bovenstaande wordt onderkend dat een transparantieplichting voor maatschappelijke organisaties een beperking van grondrechten inhoudt, die rechtvaardiging behoeft. Een inbreuk op de hiervoor genoemde grondrechten moet bij wet zijn voorzien. Door de transparantieplichting in de wet vast te leggen, wordt de benodigde wettelijke basis verschaft en is de transparantieplicht voor de maatschappelijke organisatie en tussenpersonen kenbaar en voorzienbaar. Voor de maatschappelijke organisatie betekent de voorgestelde maatregel dat zij bij donaties van buiten de EU of EER openbaar moet maken uit welk land de donatie komt en bij navraag door bijvoorbeeld de burgemeester moet meedelen wie de donateur is. Voor de buitenlandse donateur brengt dit wetsvoorstel mee dat alleen het bedrag van diens donatie aan een Nederlandse maatschappelijke organisatie en het land waar hij woont of zijn zetel heeft, openbaar wordt gemaakt. Zijn persoonsgegevens worden desgevraagd verstrekt aan de burgemeester of andere in de wet vastgelegde overheidsinstanties indien dit noodzakelijk is voor de uitoefening van hun wettelijke bevoegdheden (zie hierover ook paragraaf 3).

Met de voorgestelde maatregel wordt een legitiem doel nagestreefd. Dat doel is om buitenlandse beïnvloeding bij Nederlandse maatschappelijke activiteiten inzichtelijk te maken en eventueel daaruit voortkomende onwenselijke gedragingen die een bedreiging vormen en worden beschouwd als antidemocratisch, onverdraagzaam en anti-integratief te voorkomen (zie hierover nader paragraaf 2). Het betreft een open formulering, omdat het niet gaat om een enkele gedraging, maar om een samenstel van gedragingen waaruit een bepaald patroon naar voren komt die bovendien kan variëren in aard en tijd en daarom naar zijn aard niet goed van tevoren is te omschrijven.²⁰

Met substantiële donaties vanuit het buitenland kan het bestuur van een maatschappelijke organisatie kwetsbaar worden voor beïnvloeding die resulteert in ongewenst problematisch gedrag. In het belang van onze open democratische samenleving wordt het doel van dit wetsvoorstel noodzakelijk geacht in het belang van de nationale veiligheid, de openbare orde, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten en voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Met transparantie over deze donaties wordt de herkomst van de buitenlandse financiering inzichtelijk voor belanghebbenden zoals gemeenten, leden en andere betrokkenen bij de maatschappelijke organisatie en kan het

¹⁴ CDL-AD(2-019)002, p. 15.

¹⁵ CDL-AD(2-019)002, p. 41, nt 136.

¹⁶ CDL-AD(2-019)002, p. 41, nr. 138.

¹⁷ CDL-AD(2-019)002, p. 44.

¹⁸ CDL-AD(2-019)002, p. 41, nr. 139.

¹⁹ CDL-AD(2-019)002, p. 19, nr. 62 inzake Opinie CDL-AD(2018)004.

²⁰ Zie EHRM 20 juni 2002, Al Nashif tegen Bulgarije, JV 2002/239 en EHRM 8 juni 2006, Lupsa tegen Roemenië, JV 2006/311, EHRM, 23 september 1998, McLeod – het Verenigd Koninkrijk, Reports 1998-VII en EHRM, 25 maart 1983, Silver e.a. – het Verenigd Koninkrijk, Serie A-61.



bestuur van de maatschappelijke organisatie door deze belanghebbenden worden aangesproken op de buitenlandse inmenging of beïnvloeding. Hiermee kan de eventuele onwenselijke buitenlandse invloed zowel van binnen de organisatie als van buitenaf door lokaal bestuur worden aangekaart. De transparantie over deze buitenlandse geldstromen kan zo ook een rol vervullen in de eerdergenoemde drie-sporen-aanpak.

Gelet op het doel om mogelijk ongewenste buitenlandse beïnvloeding van maatschappelijke organisaties inzichtelijk te maken, zorgt de voorgestelde transparantieplichting voor aanvaardbare lasten. De verplichting is beperkt tot substantiële donaties die afkomstig zijn uit niet EU-lidstaten of landen die partij zijn bij de EER en uitsluitend het bedrag en het land waarin de donateur woont of is zijn zetel heeft, worden openbaar gemaakt. De voorgestelde transparantieplichting dient als middel om ongewenste buitenlandse beïnvloeding te achterhalen en daaruit voortkomend problematisch gedrag in het belang van de nationale veiligheid, openbare orde en de rechten en vrijheden van anderen, te bestrijden. Hetzelfde regime geldt voor alle maatschappelijke organisaties, ongeacht hun aard, omvang en inkomen, omdat de geschetste kwetsbaarheid voor allen geldt. De transparant te maken informatie (het land waarin de donateur woont of zijn zetel heeft en bij een verzoek van overheidsinstanties de persoonsgegevens van de donateur) behoort eenvoudig uit de administratie van de maatschappelijke organisatie te kunnen worden gehaald. Teneinde omzeiling van de transparantieplichting tegen te gaan, heeft de maatschappelijke organisatie een inspanningsplicht om na te gaan of er een eventuele achterliggende donateur is bij een tussenpersoon of, ingeval de donateur een rechtspersoon is, wie de natuurlijke persoon die de rechtspersoon vertegenwoordigt.

De beperking wordt proportioneel geacht, omdat de transparantieplichting uitsluitend geldt voor substantiële buitenlandse donaties waarmee het risico van het kopen van onwenselijke invloed en ongewenste buitenlandse inmenging reëel wordt geacht, te weten donaties van € 4.500 of meer per jaar die een maatschappelijke organisatie ontvangt uit het buitenland dat niet tot de EU of EER hoort. Transparantie over deze donaties is noodzakelijk om inzicht te krijgen in welke mate maatschappelijke organisaties in Nederland afhankelijk zijn van buitenlandse financiering en daarmee kwetsbaar worden voor onwenselijke beïnvloeding. Door het stellen van een grensbedrag wordt de privacy van donateurs van kleinere bedragen gewaarborgd. Met het bedrag wordt aangesloten bij het grensbedrag dat ook in de Wfpp wordt gebruikt, waarbij aannemelijk is dat een dergelijk bedrag van betekenis is voor de maatschappelijke organisatie. Er is gekozen voor een eenduidig bedrag ongeacht de omvang van (het vermogen van) de organisatie vanwege de eenvoud en kenbaarheid. Het onderscheid tussen EU-lidstaten en landen die partij zijn bij de EER enerzijds en derde landen anderzijds is gerechtvaardigd en sluit aan bij de interne markt. Reden om maatschappelijke organisaties tot transparantie over donateurs uit derde landen te verplichten is gelegen in de omstandigheid dat het Nederlandse recht geen verplichtingen kan opleggen aan deze donateurs (territorialiteitsbeginsel). De openbaarmakingsplichting betreft voorts alleen het bedrag van de donatie en het land waarin de donateur woont of is zijn zetel heeft. Indien bijvoorbeeld de burgemeester daartoe aanleiding ziet gelet op de handhaving van de openbare orde, moeten de naam en woonplaats van de donateur worden verstrekt. Hierop is de Wet openbaar bestuur van toepassing. Dit houdt in dat, mocht de burgemeester beschikken over persoonsgegevens van een donateur, deze de gegevens niet zonder toestemming van de donateur mag verstrekken, tenzij het belang van openbaarheid van informatie prevaleert boven de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (vgl. artikel 10, tweede en derde lid, van de Wet openbaar bestuur).

De beperking voldoet ook aan het vereiste van subsidiariteit. De mogelijkheden om de eventuele buitenlandse financiering achter onwenselijk, antidemocratisch en ondermijnend gedrag te achterhalen, zijn nu beperkt tot strafbare gedragingen. Het wetsvoorstel voorziet in een transparantieplichting om inzicht te verkrijgen in eventuele buitenlandse financiering die leidt tot onwenselijke beïnvloeding en misbruik van de rechten en vrijheden in de Nederlandse rechtsorde en daardoor het handelingsperspectief van de bij de organisatie betrokkenen en overheidsinstanties als de gemeente, te vergroten. Alternatieve mogelijkheden zoals een meldplicht van maatschappelijke organisaties aan een overheidsinstantie passen minder goed bij een open informatiesamenleving en bieden geen mogelijkheden voor de leden om van binnenuit het bestuur van de maatschappelijke organisatie aan te spreken op koerswijzigingen en de herkomst van grote buitenlandse donaties. Bestaande regelgeving strekt vaak ter opsporing van strafbare feiten, terwijl het doel van het wetsvoorstel is gelegen in het voorkomen van strafbaar gedrag dat voortkomt of wordt versterkt door buitenlandse beïnvloeding die via substantiële donaties wordt gekocht. Het aanpakken van onwenselijk gedrag vraagt om een ander middel dan het instrumentarium dat al bestaat binnen het regelgevende kader.

In de effectiviteit van de maatregel is voorts voorzien doordat belanghebbenden en het OM naleving van de transparantieplichting door de maatschappelijke organisatie kunnen vorderen. Op de maatschappelijke organisatie rust tevens een inspanningsplichting om bij tussenpersonen de gegevens van de buitenlandse donateur te achterhalen en bij rechtspersonen de gegevens van degene die de rechtspersoon vertegenwoordigt. Op hun beurt zijn in Nederland gevestigde tussenper-



sonen verplicht om deze gegevens aan de maatschappelijke organisatie te verstrekken. Niet-naleving van deze wettelijke verplichtingen door de maatschappelijke organisatie en door de Nederlandse tussenpersoon wordt aangemerkt als een economisch delict. Niet-naleving van de transparantieplicht kan aan het licht komen doordat vanuit de samenleving of de leden of andere belanghebbenden bij de maatschappelijke organisatie signalen komen dat de maatschappelijke organisatie financiering uit het buitenland ontvangt. Ook kan uit onderzoek strafbare gedragingen de niet-naleving van de wettelijke verplichtingen blijken, wat vervolgens tot een uitgebreider onderzoek kan leiden.

Religieuze organisaties

De transparantieverplichting geldt voor alle maatschappelijke organisaties, inclusief religieuze en levensbeschouwelijke organisaties, in de vorm van een vereniging, stichting of kerkgenootschap. In verband met de vrijheid van godsdienst verdienen religieuze organisaties speciale aandacht. Nederland kent van oudsher veel verschillende religieuze gemeenschappen. Christelijke geloofsovertuigingen hebben zich vaak georganiseerd in de vorm van kerkgenootschappen. Andere geloofsovertuigingen kiezen voor hun organisatie vaker voor de verenigings- of stichtingsvorm. Overigens kunnen zij zich ook als kerkgenootschap laten registreren.

Kerkgenootschappen hebben een bijzondere positie binnen de Nederlandse samenleving en het rechtsbestel. Het beginsel van scheiding van kerk en staat – in belangrijke mate af te leiden uit artikel 6 Grondwet dat de vrijheid van de belijdenis van godsdienst en levensovertuiging waarborgt, mede in samenhang met artikel 1 Grondwet (discriminatieverbod en gelijkheidsbeginsel) – brengt mee dat de overheid terughoudend optreedt met betrekking tot de interne organisatie van kerkgenootschappen.²¹ De kerkelijke autonomie wordt weerspiegeld in artikel 2:2 BW. Daarin is bepaald dat kerkgenootschappen rechtspersoonlijkheid hebben en dat zij worden geregeerd door hun eigen statuut, voor zover dit niet in strijd is met de wet. De vrijheid van kerkgenootschappen om hun eigen inrichting vorm te geven, hangt samen met de vrijheid van godsdienst. Ook verenigingen en stichtingen kennen een zekere mate van inrichtingsvrijheid. Deze rechtsvormen hebben wettelijk geregelde organen (bestuur, algemene vergadering) met wettelijk geregelde bevoegdheden in Boek 2 BW. Religieuze gemeenschappen die gebruik maken van een vereniging of stichting, zijn aan de eisen die Boek 2 BW aan de inrichting stelt, gebonden.

De transparantieverplichting is in dit licht gerechtvaardigd, omdat hiermee geen inmenging vanuit de overheid plaatsvindt in de interne organisatie van religieuze organisaties. De voorgestelde maatregelen maken geen onderscheid op grond van de inhoud van een geloofsovertuiging of levensbeschouwing en zijn noodzakelijk in het belang van de nationale veiligheid en de bescherming van de openbare orde. Buitenlandse donaties waarbij het risico op buitenlandse beïnvloeding en afhankelijkheid reëel wordt geacht, dienen transparant te worden gemaakt en strekken tot het vergroten van het handelingsperspectief van gemeenten en betrokkenen bij de desbetreffende religieuze of levensbeschouwelijke organisatie.

Verhouding met VWEU

In de consultatie is opgemerkt dat het wetsvoorstel mogelijk raakt aan de vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU) en het vrij verkeer van kapitaal (artikel 63 VWEU).

Beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat zijn verboden. De vrijheid van vestiging omvat de oprichting en het beheer van ondernemingen overeenkomstig de bepalingen welke door de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld (artikel 49 VWEU). De vennootschappen welke in overeenstemming met de wetgeving van een lidstaat zijn opgericht en welke hun statutaire zetel, hun hoofdbestuur of hun hoofdvestiging binnen de Unie hebben, worden gelijkgesteld met de natuurlijke personen die onderdaan zijn van de lidstaten. Vennootschappen welke geen winst beogen vallen hier niet onder (artikel 54 VWEU).

Het vrij verkeer van kapitaal houdt in dat alle beperkingen ten aanzien van het vrij verkeer van kapitaal en van betalingsverkeer tussen de lidstaten en tussen de lidstaten en derde landen zijn verboden (artikel 63 VWEU). Lidstaten hebben niettemin het recht om alle nodige maatregelen te nemen om overtreding van de nationale wetten en voorschriften tegen te gaan, of te voorzien in procedures voor de kennisgeving van kapitaalbewegingen ter informatie van de overheid of voor statistische doeleinden, dan wel maatregelen te nemen die op grond van de openbare orde of de openbare veiligheid gerechtvaardigd zijn (artikel 65 lid 1 sub b VWEU).

Het begrip 'openbare orde' in gemeenschapsrechtelijke context en in het bijzonder als rechtvaardiging van een afwijking van een fundamentele vrijheid, dient volgens het HvJ EU strikt te worden opgevat, zodat de strekking ervan niet zonder controle van de gemeenschapsinstellingen door de lidstaten

²¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 614, nr. 2, p. 7–8; Kamerstukken II 2014/15, 29 614, nr. 35.

eenzijdig kan worden bepaald. Daaruit volgt dat de openbare orde slechts kan worden aangevoerd in geval van een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel maatschappelijk belang.²² Dit neemt niet weg dat de specifieke omstandigheden die een beroep op het begrip openbare orde kunnen rechtvaardigen, naar land en tijdstip kunnen verschillen. In dit verband komt de bevoegde nationale autoriteiten dus een beoordelingsmarge toe, binnen de door het Verdrag gestelde grenzen, aldus het HvJ EU.²³ De bescherming van grondrechten kan in beginsel een rechtvaardiging vormen voor een beperking van fundamentele vrijheden.²⁴ Beperkende maatregelen kunnen slechts hun rechtvaardiging vinden in de openbare orde indien zij noodzakelijk zijn ter bescherming van de belangen die zij moeten waarborgen en slechts voor zover die doelstellingen niet met minder beperkende maatregelen kunnen worden bereikt.²⁵

Volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie EU kan een beperking worden gerechtvaardigd wegens een dwingende reden van algemeen belang die van toepassing is op alle personen of ondernemingen die een activiteit uitoefenen op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst. Bovendien moet de betrokken nationale regeling, wil zij gerechtvaardigd zijn, geschikt zijn om de verwezenlijking van het gestelde doel te waarborgen en mag zij niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is.²⁶ Het Hof van Justitie heeft onder meer de doeltreffendheid der fiscale controles, de bescherming van de volksgezondheid, de eerlijkheid der handelstransacties en de bescherming van consumenten als redenen van algemeen belang geïdentificeerd,²⁷ het waarborgen van de kwaliteit van de uitgevoerde ambachtelijke werken en de afnemers ervan te beschermen²⁸, de bescherming van werknemers²⁹ en de bescherming van schuldeisers.³⁰

Hoewel het vrij verkeer van kapitaal de enige vrijheid is die ook voor derde landen geldt, kan volgens het Hof van Justitie EU niet worden uitgesloten dat een lidstaat in staat zou zijn aan te tonen dat een beperking van het kapitaalverkeer naar of uit derde landen om een bepaalde reden gerechtvaardigd is, in omstandigheden waarin die reden geen geldige rechtvaardiging zou opleveren voor een beperking van het kapitaalverkeer tussen lidstaten.³¹

Met betrekking tot de vrijheid van vestiging bevat het wetsvoorstel de verplichting voor buitenlandse – met een stichting, vereniging of kerkgenootschap vergelijkbare – rechtspersonen die duurzaam in Nederland activiteiten uitoefenen, om ook een donatieoverzicht openbaar te maken. Reden voor deze verplichting is te voorkomen dat Nederlandse maatschappelijke organisaties de verplichting tot openbaarmaking van substantiële donaties van buiten de EU/EER ontgaan door het gebruik maken van een buitenlandse rechtsvorm. Het openbaar maken van een donatieoverzicht beperkt in de optiek van het kabinet de vrijheid van vestiging niet. Het staat buitenlandse rechtspersonen vrij om zich hier te vestigen. Wanneer zij dat doen, moeten buitenlandse rechtspersonen moeten zich aan de Nederlandse wetgeving houden, bijvoorbeeld de Wet op de ondernemingsraden of Arbowetgeving. Ook kunnen buitenlandse rechtspersonen aanspraak maken op een ANBI-status, indien zij aan de voorwaarden voldoen. Omdat het wetsvoorstel aan buitenlandse rechtspersonen dezelfde verplichting oplegt als aan Nederlandse rechtspersonen, is er geen sprake van discriminatie. Het gaat erom dat in Nederland wonende belanghebbenden, zoals (potentiële) leden, donateurs, overheidsinstanties, en een breder publiek inzicht kunnen verwerven in de herkomst van de buitenlandse financiering van maatschappelijke activiteiten in Nederland, ongeacht de rechtsvorm waarin die activiteiten gegoten worden.

Met betrekking tot het vrij verkeer van kapitaal legt het wetsvoorstel een verplichting op aan in Nederland gevestigde maatschappelijke organisaties om het bedrag en het land van herkomst van substantiële donaties van buiten de EU/EER openbaar te maken en om – voor zover deze noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun wettelijke bevoegdheden – de persoonsgegevens van deze donateurs te verstrekken aan bepaalde overheidsinstanties. Het wetsvoorstel bevat daarmee in de optiek van het kabinet geen beperking van het kapitaalverkeer, ook omdat het voor donateurs buiten de EU/EER niet minder aantrekkelijk wordt om aan maatschappelijke organisaties in Nederland te doneren. Het blijft donateurs van buiten de EU/EER vrij staan om aan deze organisaties te doneren.³²

Voor zover deze transparantieplichtingen niettemin als een beperking van het vrij verkeer van kapitaal zouden worden beschouwd, acht het kabinet deze beperking gerechtvaardigd uit oogpunt van openbare orde en dwingende redenen van algemeen belang. Doel van het wetsvoorstel is om

²² HvJ EG 14 maart 2000, C-54/99, *Église de scientologie*, ECLI:EU:C:2000:124, punt 17.

²³ HvJ EG 14 oktober 2004, C-36/02, *Omega Spielhallen*, ECLI:EU:C:2004:614, punt 31.

²⁴ HvJ EG 14 oktober 2004, C-36/02, *Omega Spielhallen*, ECLI:EU:C:2004:614, punt 35.

²⁵ HvJ EG 14 maart 2000, C-54/99, *Église de scientologie*, ECLI:EU:C:2000:124, punt 18.

²⁶ HvJ EG 4 juni 2002, C-367/98, *Commissie/Portugal*, ECLI:EU:C:2002:326, r.o. 49.

²⁷ HvJ EG 20 februari 1979, C-120/78, *Cassis de Dijon*, ECLI:EU:C:1979:42, r.o. 8.

²⁸ Arrest HvJEU van 11 december 2003, zaak C-215/01, *Schnitzer*, ECLI:EU:C:2003:662, r.o. 35.

²⁹ HvJEG 23 november 1999, gevoegde zaken C-369/96 en C-376/96, *Arblade*, ECLI:EU:C:1999:575, overweging 36.

³⁰ HvJEU 29 april 2004, zaak C-171/02, *Commissie/Portugal*, ECLI:EU:C:2004:270, r.o. 43.

³¹ HvJ EU 12 december 2006, C-446/04, *Test claimants*, ECLI:EU:C:2006:774, r.o. 171 en HvJ EU 18 december 2007, C-101/05, *Skatteverket*, ECLI:EU:C:2007:804, r.o. 36–37.

³² Het kabinet werkt aan een proeve van wetgeving om financiering uit onvrije landen te verbieden. In de memorie van toelichting zal daar eveneens worden ingegaan op de verhouding met het vrij verkeer van kapitaal.



buitenlandse beïnvloeding bij Nederlandse maatschappelijke activiteiten inzichtelijk te maken en eventueel daaruit voortkomende onwenselijke gedragingen die een bedreiging vormen en worden beschouwd als antidemocratisch, onverdraagzaam en anti-integratief te voorkomen. De transparantieverplichtingen zijn uit oogpunt van openbare orde noodzakelijk, teneinde in Nederland wonende belanghebbenden, zoals (potentiële) leden, donateurs, overheidsinstanties, en een breder publiek inzage te geven in de mate van buitenlandse financiering van maatschappelijke organisaties die tal van activiteiten uitoefenen in de Nederlandse samenleving en bepaalde overheidsinstanties, zoals de burgemeester, hierin meer handelingsperspectief te geven. Transparantie over de herkomst van substantiële donaties beschermt de belangen van betrokkenen bij de maatschappelijke organisaties zoals leden, donateurs en werknemers om inzicht te verkrijgen in de mate van invloed die vanuit het buitenland in een organisatie kan worden uitgeoefend en daarover het gesprek aan te gaan met het bestuur van de organisatie. Dit acht het kabinet een dwingende reden van algemeen belang.

Het onderscheid tussen EU-lidstaten en landen die partij zijn bij de EER enerzijds en derde landen anderzijds vloeit voort uit de interne markt. Voor de proportionaliteit wordt verwezen naar hetgeen is opgemerkt bij de rechtvaardiging van de grondrechten en het EVRM.

Verhouding tussen binnenlands en buitenlands beleid

De doelstellingen van het wetsvoorstel zijn gericht op het vergroten van transparantie van financiële stromen vanuit landen buiten de EU/EER waarmee beoogd wordt tegen te gaan dat buitenlandse beïnvloeding in deze maatschappelijke organisaties optreedt als gevolg van ontvangen donaties. De Nederlandse overheid steunt zelf ook maatschappelijke organisaties in het buitenland, welke geldstromen zij omwille van de veiligheid van de organisaties en de mensen die daar werkzaam zijn, niet altijd openbaar maakt of wil maken. Ook spreekt Nederland zich in het buitenlandbeleid uit tegen onnodige en disproportionele beperkingen (bijv. via wetgeving) van maatschappelijke organisaties in derde landen, omdat Nederland de overtuiging heeft dat een dynamisch en sterk maatschappelijk middenveld van groot belang is. Dit ook mede vanuit de wetenschap dat het maatschappelijk middenveld in Nederland zeer krachtig en dynamisch is en er in Nederland ruime *checks and balances* bestaan om evt. zorgen aan te kaarten via de onafhankelijke rechtspraak. Aan dergelijke *checks and balances* ontbreekt het in veel landen waarin Nederland via het buitenlandbeleid maatschappelijke organisaties steunt en waarover Nederland zorgen uit over de ruimte van het maatschappelijk middenveld. De strekking van dergelijke maatregelen (bijv. wetgeving) is bovendien breder dan het wetsvoorstel. Daarnaast zijn de mogelijke consequenties voor maatschappelijke organisaties in landen waar Nederland zich over uitsprekt ernstiger en kunnen deze leiden tot een aanzienlijke beperking van de ruimte van het maatschappelijk middenveld. Hierbij kan worden gedacht aan regelgeving in die landen die verplicht tot voorafgaande toestemming van de overheid, voorafgaande consultatie van de overheid of openbaarmaking van de donateur. Het wetsvoorstel is niet zo verreichend.

5. Privacy en gegevensbescherming

De transparantieverplichting voor maatschappelijke organisaties inzake substantiële buitenlandse donaties (deel I van het wetsvoorstel) raakt ook de privacy en gegevensbescherming. Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is gewaarborgd in artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM. In het kader van de privacy en gegevensbescherming van de donateur is ook de Algemene Verordening gegevensbescherming (hierna: AVG)³³ van belang evenals de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: UAVG). De AVG stelt regels voor de verwerking en bescherming van persoonsgegevens die rechtstreeks van toepassing zijn op de verwerkingsverantwoordelijke van persoonsgegevens. Onder persoonsgegevens in de zin van de AVG wordt ingevolge artikel 4, eerste lid, AVG verstaan alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. Gegevens worden als identificeerbaar beschouwd als zij direct of indirect te herleiden zijn tot een natuurlijk persoon. Onder een verwerking van persoonsgegevens wordt onder meer verstaan het verzamelen, vastleggen, ordenen, gebruiken, verspreiden en wissen van gegevens. De te verwerken categorieën van persoonsgegevens zijn de naam en de woonplaats van de donateur (en in geval de donateur een rechtspersoon is de naam van de natuurlijke persoon die de rechtspersoon vertegenwoordigt).

Gegeven het belang van gegevensbescherming is in de fase van beleidsontwikkeling ten aanzien van het voorontwerp een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (ook wel Privacy Impact Assessment) uitgevoerd. Met behulp hiervan is de noodzaak onderzocht van de voorgenomen verwerking van persoonsgegevens en zijn op gestructureerde wijze de gevolgen en risico's van de voorgestelde

³³ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) PbEU L119.



maatregel in kaart gebracht. Hierbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de beginselen van transparantie, gegevensminimalisering, doelbinding en de rechten van betrokkenen. Gelet op de wijzigingen naar aanleiding van de consultatie is opnieuw een beoordeling uitgevoerd. De uitkomsten zijn in deze paragraaf van de toelichting verwerkt.

Op het openbaar te maken donatieoverzicht worden geen tot de persoon herleidbare gegevens vermeld, alleen het bedrag en het land van herkomst van de donatie. Daarmee is rekening gehouden met de privacy van de buitenlandse donateurs. Deze donateurs kunnen vanwege uiteenlopende redenen niet willen dat hun identiteit bekend wordt, bijvoorbeeld omdat zij wensen dat niet openbaar wordt welke bedragen zij hebben te besteden. In twee gevallen worden wel persoonsgegevens van de buitenlandse donateur verwerkt.

Ten eerste worden persoonsgegevens van de buitenlandse donateur verwerkt door de maatschappelijke organisatie en de eventuele tussenpersoon. Deze gegevensverwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die ingevolge dit wetsvoorstel op hen rust (artikel 6, eerste lid, onder c, van de AVG). Die wettelijke verplichting bestaat uit de lidstaatrechtelijke bepaling die de maatschappelijke organisatie verplicht tot het opstellen van het donatieoverzicht. Daartoe moet de maatschappelijke organisatie beoordelen of de herkomst van de ontvangen donatie openbaar moet worden gemaakt, waarvoor zij eerst moet nagaan wie de donateur is en waar deze woont. Bij een vermoeden dat de donatie via een tussenpersoon is ontvangen, zal de maatschappelijke organisatie de tussenpersoon om de benodigde gegevens moeten vragen. Voor de Nederlandse tussenpersoon bestaat eveneens een lidstaatrechtelijke verplichting tot het verstrekken aan de maatschappelijke organisatie van de benodigde gegevens voor het opstellen van het donatieoverzicht en de nadere gegevens die desverzocht aan bepaalde overheidsinstanties zoals de burgemeester moeten worden verstrekt. Daar waar er sprake is van een wettelijke plicht is de grondslag om de gegevens te verwerken gelegen in die plicht (artikel 6, eerste lid, onder c, AVG) voor zover dit noodzakelijk is om te voldoen aan die wettelijke plicht. Daar waar er sprake is van de bevoegdheid om gegevens te verwerken in het kader van een wettelijke taak van algemeen belang, is de grondslag gelegen in die taak (artikel 6, eerste lid, onder e van de AVG) en wederom voor zover de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van die taak. Deze wettelijke verplichtingen vloeien voort uit het doel van het wetsvoorstel om ongewenste buitenlandse beïnvloeding en misbruik van de vrijheden die hier in Nederland gelden via donaties aan maatschappelijke organisaties door middel van meer transparantie te voorkomen (zie hierover ook paragraaf 3).

Op grond van artikel 5 van de AVG moeten persoonsgegevens toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. De naam en woonplaats van de donateur zijn noodzakelijk om deze te kunnen identificeren en om te achterhalen wie de buitenlandse donateur van de maatschappelijke organisatie is. De verwerking van deze persoonsgegevens is tot dat doel beperkt en verstrekking aan derden vindt alleen plaats als wordt voldaan aan een daartoe strekkend verzoek van bepaalde overheidsinstanties zoals de burgemeester. Aanleiding voor het inzetten van deze discretionaire bevoegdheid kunnen signalen zijn van problematisch gedrag dat raakt aan de handhaving van de openbare orde (zie hierover ook paragraaf 2 en 3). De verwerking van persoonsgegevens is rechtmatig op grond van artikel 6, eerste lid, onder e, van de AVG. Dat is de grondslag om persoonsgegevens te verwerken voor een taak van algemeen belang. Voor de burgemeester bestaat die taak uit het handhaven van de openbare orde, het voorkomen van segregatie en het bevorderen van integratie (zie hierover nader paragraaf 2 en 3). De gegevensverwerking moet noodzakelijk zijn gelet op de uitoefening van deze wettelijke bevoegdheden. Voorts kan het handelingsperspectief van burgemeesters worden vergroot wanneer binnen de gemeente onwenselijke gedragingen plaatsvinden en de burgemeester daarover het gesprek wil aangaan met de binnen de gemeente gevestigde maatschappelijke organisatie waaruit dit gedrag voortkomt of, blijkend uit signalen binnen de lokale samenleving, wordt aangejaagd of versterkt door buitenlandse donateurs. Dit kan ook bijdragen aan het waarborgen van de sociale veiligheid, cohesie en de culturele diversiteit, het bevorderen van integratie, aan de legitimatie en verantwoording van het lokale beleid en aan het voorkomen van polariserend en radicaliserend gedrag.

Artikel 9 AVG bepaalt dat de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens in beginsel verboden is. Verwerking is alleen toegestaan als één van de limitatief opgesomde uitzonderingen op dit verbod van toepassing is (artikel 9 lid 2 AVG). Het gaat bij deze categorieën van persoonsgegevens bijvoorbeeld om persoonsgegevens waaruit de religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging blijkt. Een persoonsgegeven is niet alleen bijzonder wanneer het direct het desbetreffende bijzondere onderwerp onthult, maar ook wanneer de gegevens indirect dergelijke informatie onthullen. In het laatste geval gaat het om gegevens die weliswaar als zodanig geen betrekking hebben op een gevoelig kenmerk, maar waaruit wel de aanwezigheid van een gevoelig kenmerk rechtstreeks kan worden afgeleid. Een voorbeeld is de administratie van een kerkgenootschap waarin alle namen en adressen van de leden zijn opgenomen. Weliswaar hebben deze namen en adressen op zichzelf beschouwd geen betrekking op een gevoelig kenmerk, doch uit de opneming van deze gegevens in de administratie van het kerkgenootschap vloeit voort dat het waarschijnlijk gaat om gegevens betref-



fende de godsdienstige overtuiging van betrokkenen in de zin van artikel 9 AVG. Noodzakelijk is dat er een rechtstreeks verband is. Gegevens die hooguit een indicatie geven dat het om een gevoelig kenmerk zou kunnen gaan, vallen buiten de reikwijdte van de regeling voor bijzondere gegevens.³⁴

Wanneer een religieuze of levensbeschouwelijke organisatie een donatie uit het buitenland (niet zijnde een EU-lidstaat of EER-partij) ontvangt en de burgemeester in het kader van diens taken en bevoegdheden de buitenlandse donatie beter in kaart wil brengen, dient de organisatie de naam en woonplaats van de donateur bekend te maken, maar niet diens religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging. Er is daarom geen sprake van directe informatie die bijzondere gegevens onthult. In dit kader kan worden gewezen op het oordeel van het College bescherming persoonsgegevens (sinds 2016: Autoriteit Persoonsgegevens) bij de totstandkoming van de Wfpp dat de verwerking van bijdrage, naam, adres en woonplaats van een gever van een bijdrage aan een politieke partij, geen verwerking van bijzondere persoonsgegevens is, omdat uit een bijdrage niet rechtstreeks de politieke gezindheid van betrokkene kan worden afgeleid.³⁵ De donateur kan door het doen van een gift ook een ander doel hebben dan het uiten van zijn religieuze overtuiging. Hij kan bijvoorbeeld een donatie doen aan een kerkgenootschap ten behoeve van de renovatie van het kerkgebouw. Een donatie aan een organisatie die zich richt op medisch onderzoek hoeft ook niets te zeggen over iemands gezondheid. Er hoeft dus geen direct verband te zijn en daarmee van gegevens die indirect religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen onthullen. Is er wel een direct verband, dan is de verwerking van bijzondere gegevens noodzakelijk – en daarmee gerechtvaardigd – om redenen van zwaarwegend algemeen belang, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene (artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG). Dat zwaarwegend belang is gelegen in het tegengaan van problematisch gedrag met een antidemocratisch en anti-integratief karakter. Zoals hierboven in paragraaf 3 is weergegeven, dienen maatschappelijke organisaties persoonsgegevens van donateurs te verstrekken indien dit noodzakelijk is voor de uitoefening van de wettelijke bevoegdheden van de overheidsinstantie, bijvoorbeeld het handhaven van de openbare orde, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten en voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De regeling wordt evenredig en proportioneel geacht omdat de transparantieplicht aansluit op bestaande wettelijke taken van overheidsinstanties. Bovendien geldt de regeling alleen bij substantiële buitenlandse donaties van ten minste € 4.500 per jaar.

6. Transparantie balans en staat van baten en lasten

Het Nederlandse beleid ter bestrijding van terrorismefinanciering en witwassen, zoals neergelegd in de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft), is gebaseerd op de veertig standaarden van de FATF³⁶ en op de, daarop gebaseerde, Europese anti-witwasrichtlijn (AMLD). Deze regelgeving verplicht Nederland onder meer om risico's op terrorismefinanciering en witwassen te identificeren en te onderzoeken en om risico gebaseerd beleid te voeren. Het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft op 14 december 2017 de eerste National Risk Assessment (NRA) voor Terrorismefinanciering op zijn website gepubliceerd.³⁷ De NRA dient ertoe meer inzicht te krijgen in de risico's met de grootste potentiële impact op voornoemd terrein en te bezien waar mogelijk nadere invulling nodig is in het kader van het voeren van risicogebaseerd beleid ter voorkoming en bestrijding van terrorismefinanciering. Op grond van artikel 7 van de vierde EU anti-witwasrichtlijn dienen de EU-lidstaten tweejaarlijks een NRA vast te stellen. De eerste NRA heeft een grotendeels kwalitatief karakter: experts hebben uit een *longlist* van dreigingen tien terrorismefinancieringsrisico's geïdentificeerd die naar hun oordeel de grootste potentiële impact hebben. Daarbij is 'financiering met geld van (buitenlandse) stichtingen/(non-profit)organisaties' als risico met de hoogste potentiële impact geïdentificeerd. De experts die voor dit onderzoek zijn geraadpleegd (toezichthouders, opsporingsdiensten en handhavers, evenals koepel- en brancheorganisaties van instellingen die ongebruikelijke transacties moeten melden bij de Financiële inlichtingen eenheid, en wetenschappers), hebben verder aangegeven in beginsel goed uit de voeten te kunnen met het beschikbare instrumentarium; ze missen geen belangrijke elementen. Dat betekent echter niet dat zij vinden dat het beschikbare beleidsinstrumentarium de risico's geheel kan wegnemen. Daarom strekt dit wetsvoorstel mede ertoe invulling te geven

³⁴ Kamerstukken II 2017/18, 34 851, nr. 3, p. 40 en Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 101.

³⁵ Kamerstukken II 2010/11, 32 752, nr. 3, p. 18.

³⁶ De 'International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation' van de intergouvernementale organisatie Financial Action Task Force.

³⁷ De NRA is opgesteld in opdracht van het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid en is op 19 december 2017 aan uw Kamer aangeboden. Op dit moment wordt een tweede NRA Terrorismefinanciering opgesteld. Het streven is om deze gereed te hebben voor de evaluatie van Nederland door de FATF. Deze evaluatie is eind 2020, begin 2021 voorzien.



aan het risicogerichte beleid ten aanzien van het tegengaan van terrorismefinanciering dat de hiervoor bedoelde FATF-standaarden en de EU-richtlijn AMLD voorschrijven. Ook het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTR), een globale analyse van radicalisering, extremisme en terroristische dreiging van de NCTV, die ieder kwartaal verschijnt, bevestigt steeds de betrokkenheid van verschillende stichtingen bij het verzamelen van donaties in salafistische gemeenschappen in Nederland voor hulpbehoevenden in buitenlandse conflictgebieden waar jihadistische groeperingen actief zijn.³⁸

Met name stichtingen die geen intern toezicht of extern verantwoordingsmechanisme hebben, kunnen aantrekkelijk zijn voor financieel-economisch misbruik, zoals belasting- of faillissementsfraude, terrorismefinanciering of witwassen. Om die reden wordt voorgesteld om stichtingen die nu niet verplicht zijn om een jaarrekening of een met de jaarrekening vergelijkbare financiële verantwoording openbaar te maken, te verplichten om jaarlijks de balans en staat van baten en lasten te deponeren bij het handelsregister. Commerciële stichtingen, die een onderneming in stand houden, vallen op grond van artikel 2:360, derde lid, BW onder het jaarrekeningenrecht van titel 9 boek 2 BW en zijn reeds verplicht een jaarrekening openbaar te maken bij het handelsregister via de Kamer van Koophandel.³⁹ Semipublieke stichtingen dienen veelal op basis van sectorspecifieke regelgeving een aan titel 9 gelijkwaardige jaarrekening op te maken en openbaar te maken, zoals zorginstellingen op basis van de Regeling verslaggeving WTZi. Omdat dergelijke stichtingen al onder een rapportage- en deponeringsregime vallen, vallen zij buiten het bereik van de voorgestelde maatregel. Het voorstel heeft tot doel het inzicht van de overheid in de financiële positie van stichtingen waarop het jaarrekeningenrecht of andere sectorspecifieke (toezichts)regelgeving niet van toepassing is, te vergroten, waarmee de kans op misbruik wordt verkleind.

Het wetsvoorstel sluit aan bij de verplichting die stichtingen reeds kennen om op grond van artikel 2:10, tweede lid, BW jaarlijks binnen zes maanden na afloop van het boekjaar de balans en de staat van baten en lasten van de rechtspersoon te maken en op papier te stellen. De staat van baten en lasten is vergelijkbaar met de winst- en verliesrekening van commerciële rechtspersonen. Het wetsvoorstel sluit aan bij de bestaande situatie en stelt geen nieuwe inhoudelijke eisen aan de balans en de staat van baten en lasten. De administratieve lasten van het wetsvoorstel zijn daardoor zeer gering. Stichtingen dienen de stukken die zij reeds gewend zijn op te maken, aan de overheid ter beschikking te stellen. De verplichting wordt neergelegd in het Burgerlijk Wetboek. De terbeschikkingstelling geschiedt door deponering van de stukken bij het handelsregister. Stichtingen zijn reeds bekend met het handelsregister door de verplichting om zich daar in te schrijven. Anders dan de jaarrekening van commerciële rechtspersonen, vindt bij de balans en staat van baten en lasten geen openbaarmaking plaats. Deze worden enkel voor bepaalde overheidsinstanties raadpleegbaar uit hoofde van hun wettelijke taken ter voorkoming van financieel-economische criminaliteit als witwassen en terrorismefinanciering.

Het wetsvoorstel sluit aan bij het voorontwerp van wetsvoorstel voor een publicatieplicht voor stichtingen waarover in 2010 is geconsulteerd dat hiermee verder in procedure wordt gebracht.⁴⁰ In het voorontwerp uit 2010 werden stichtingen verplicht om de balans en staat van baten en lasten via het handelsregister openbaar te maken en om ontvangen donaties op te nemen in de staat van baten en lasten. In het onderhavige wetsvoorstel deponeren stichtingen de balans en staat van baten bij het handelsregister ten behoeve van bepaalde overheidsinstanties en maken zij substantiële buitenlandse donaties openbaar via een afzonderlijk donatieoverzicht. Op die wijze is de financiële informatie alleen inzichtelijk voor de overheid, maar is informatie over de herkomst van donaties voor een ieder toegankelijk en te vergelijken met overzichten van andere maatschappelijke organisaties.

Door stichtingen te verplichten om de balans en de staat van baten en lasten bij het handelsregister te deponeren, wordt de informatiepositie van diensten met controle-, toezichts- en opsporingstaken vergroot. Financiële informatie biedt mogelijke aanknopingspunten bij het onderzoek naar overtredingen en misdrijven. Stichtingen kunnen worden ingezet voor het versluieren van feitelijke activiteiten, de herkomst en bestemming van vermogen of de identiteit van betrokken personen.⁴¹ Omdat financiële informatie ontbreekt, kan eventuele versluiering via een stichting uit het zicht worden gehouden. De deponering van de balans en staat van baten en lasten van stichtingen zorgt ervoor dat meer informatie beschikbaar komt om een strafrechtelijk relevante verdenking op te kunnen baseren of om uit hoofde van toezichts- en controletaken stichtingen met malafide praktijken te onderscheiden en aan nader onderzoek te onderwerpen. Omdat stichtingen kunnen worden misbruikt voor witwassen of terrorismefinanciering, is het nuttig dat de transparantie wordt vergroot door informatie over de

³⁸ Kamerstukken II 2018/19, 29 754, nr. 516 met als bijlage DTN 50.

³⁹ Het betreft stichtingen die een of meer ondernemingen in stand houden die in het handelsregister moeten worden ingeschreven, waarvan de netto-omzet minimaal € 6 miljoen bedraagt.

⁴⁰ https://www.internetconsultatie.nl/publicatieplicht_stichtingen/details.

⁴¹ Vgl. ECLI:NL:RBAMS:2017:4352; ECLI: NL:RBAMS:2017:4353 en ECLI:NL:RBAMS:2017:4354.



financiële context waarbinnen deze stichtingen deelnemen aan het economisch en maatschappelijk verkeer, ter beschikking te stellen aan overheidsinstanties met controle-, toezichts- en opsporingstaken. De informatie kan bijvoorbeeld relevant zijn in het kader van het toezicht door het Bureau Financieel Toezicht, het onderzoek door de bijzondere opsporingsdiensten en het doorlopende toezicht op rechtspersonen door Justis (Wet controle op rechtspersonen). Ook het Openbaar Ministerie kan de informatie gebruiken bij de uitoefening van diens civiele bevoegdheden (onder andere artikelen 2:20 en 2:301 BW).

7. Regeldrukkosten

Deel I transparantie substantiële buitenlandse donaties

De verplichting tot het openbaar maken van een donatieoverzicht geldt voor stichtingen, verenigingen en kerkgenootschappen. Er zijn per 1 januari 2019 ongeveer 226.000 stichtingen, 130.000 verenigingen en 1.700 kerkgenootschappen ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel. Dit betekent een totaal van circa 357.700 stichtingen, verenigingen en kerkgenootschappen die in beginsel onder het toepassingsbereik van het wetsvoorstel vallen. Van deze organisaties worden uitsluitend die organisaties geraakt die in een jaar donaties hebben ontvangen van € 4.500 of meer van een donateur van buiten de EU of EER. Het is op voorhand niet in te schatten hoeveel van de maatschappelijke organisaties dergelijke donaties ontvangen. Het wetsvoorstel beoogt mede het zicht daarop juist te vergroten.

Om de kosten voor het openbaar maken van het donatieoverzicht in kaart te brengen, wordt gekeken naar de tijdsbesteding en het uurtarief. Omdat het maatschappelijke organisaties betreft en geen commerciële rechtspersonen actief in het handelsverkeer, wordt hiervoor aangesloten bij de standaarden om de regeldruk voor burgers te berekenen. Er is dus rekening gehouden met de omstandigheid dat veel van deze handelingen worden verricht door vrijwilligers. Bij de regeldruk van burgers (vrijwilligers) wordt uitgegaan van een uurtarief van € 15. De gemiddelde tijdsbesteding voor kennisneming van de verplichting (circa 20 minuten), verwerking van de gegevens in een donatieoverzicht (circa 45 minuten) en het deponeren van het overzicht bij het handelsregister (circa 25 minuten) worden geschat op ongeveer 90 minuten, oftewel anderhalf uur. Ook de donaties die zijn verkregen via een tussenpersoon vallen onder de reikwijdte van het voorstel. Dit betekent dat een maatschappelijke organisatie soms navraag zal moeten doen naar de herkomst van de donatie, bijvoorbeeld als de donatie afkomstig is van een voor de maatschappelijke organisatie onbekende persoon of bij een ongebruikelijk hoge donatie. De maatschappelijke organisatie zal dan moeten nagaan of de gever een tussenpersoon is voor een buiten de EU of EER woonachtige of gevestigde donateur om te achterhalen of de donatie op het overzicht moet worden vermeld. Ook zal de maatschappelijke organisatie, ingeval de donateur een rechtspersoon is, navraag moeten doen naar de natuurlijke persoon die de rechtspersoon vertegenwoordigt. De gemiddelde tijdsbesteding van het navraag doen naar de herkomst van de donatie wordt geschat op circa 30 minuten.

De kosten verbonden aan het opstellen en openbaar maken van het donatieoverzicht worden daarmee geschat op € 30 ($1 \frac{1}{2} + \frac{1}{2} \times 15$) per organisatie. Als ervan uit wordt gegaan dat alle stichtingen, verenigingen en kerkgenootschappen die onder het toepassingsbereik van de regeling vallen ten minste één donatie ontvangen uit een land buiten de EU of EER van € 4.500 of meer en ten minste bij één persoon navraag doen of deze als tussenpersoon voor een buitenlandse donateur optreedt, zouden de regeldrukkosten van deze maatregel neerkomen op $357.700 \times 30 = € 10.731.000$ maximaal. Omdat slechts een deel van deze stichtingen, verenigingen en kerkgenootschappen donaties zullen ontvangen van € 4.500 of meer uit landen buiten de EU en EER, zullen de werkelijke regeldrukkosten minder zijn. Daarnaast zal incidenteel op verzoek van een overheidsinstantie nadere informatie over bepaalde donaties moeten worden verstrekt. Het betreft gegevens die ook reeds aanwezig zijn in de interne administratie en de kosten kunnen om die reden eveneens beperkt blijven. De gemiddelde tijdsbesteding van kennisneming van de verplichting (circa 20 minuten), het verzamelen van de gegevens (circa 25 minuten) en het verstrekken van de gegevens (circa 15 minuten) worden geschat op ongeveer 60 minuten, oftewel een uur. Bij een uurtarief van € 15 komen de regeldrukkosten op € 15 (1×15) per verzoek.

Deel II Transparantie balans en staat van baten en lasten

Er zijn per 1 januari 2019 circa 226.000 niet-commerciële stichtingen en ruim 8.000 commerciële stichtingen. Deze stichtingen zijn op basis van artikel 2:10 lid 2 BW reeds verplicht een balans en staat van baten en lasten op te stellen. Omdat het grotendeels gaat om kleine stichtingen, die vaak door vrijwilligers worden beheerd, is voor het deponeren van deze financiële stukken rekening gehouden met de standaarden om de regeldruk voor burgers te berekenen. Dat betekent een uurtarief van € 15. De gemiddelde tijdsbesteding voor kennisneming van de verplichting (circa 5 minuten), dateren van de balans en de staat van baten en lasten alsmede het ondertekenen door de leden van het bestuur en



(5 minuten) en het deponeren van de financiële stukken (circa 15 minuten) worden geschat op ongeveer 25 minuten. Het deponeren van de balans en de staat van baten en lasten bij de Kamer van Koophandel zal op eenvoudige wijze via het Zelf Deponeren Portaal van de KvK plaatsvinden. De regeldrukkosten verbonden aan het ter beschikking stellen van de balans en de staat van baten en lasten komen daarmee naar schatting op € 6,25 per stichting. De regeldrukkosten van deze maatregel komen dan neer op $218.226.000 \times 6,25 = € 1.362.500$ maximaal.

8. Financiële gevolgen voor de overheid

Het wetsvoorstel kent aan het Openbaar Ministerie de bevoegdheid toe om naleving te vorderen van 1) de verplichting voor maatschappelijke organisaties tot het openbaar maken van het donatieoverzicht en 2) de verplichting voor stichtingen tot het openbaar maken van de balans en staat van baten en lasten. Tevens wordt het niet voldoen aan deze verplichtingen als economisch delict aangemerkt. Naar verwachting zal de eventuele werklast die voortvloeit uit de nieuwe bevoegdheden niet of nauwelijks financiële gevolgen hebben voor het OM. In overleg met het OM zal na de eerste twee jaar na inwerkingtreding van de wet worden bezien of deze verwachting in de praktijk klopt.

Naast het Openbaar Ministerie krijgt iedere belanghebbende, zoals de burgemeester en de leden van een maatschappelijke organisatie de bevoegdheid om naleving te vorderen van de verplichtingen tot openbaarmaking van het donatieoverzicht c.q. balans en staat van baten en lasten. Ook hier is op voorhand niet in te schatten hoe vaak van de bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt. Op dit moment wordt niet verwacht dat de werklast voor de rechtspraak beduidend zal toenemen. Op basis van monitoring kan worden getoetst of deze verwachting klopt.

Eventuele benodigde additionele middelen voor het OM en de rechtspraak zullen binnen de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid worden gezocht.

Zowel het donatieoverzicht als de balans en de staat van baten en lasten worden gedeponereerd bij de Kamer van Koophandel in het handelsregister. Daartoe zal de Kamer van Koophandel haar ICT-systemen moeten aanpassen. De inschatting van de KvK is dat dit incidenteel € 2,8 miljoen euro kost en jaarlijks € 0,5 miljoen. De financiële gevolgen zullen door de betrokken ministeries gezamenlijk worden gedragen binnen hun bestaande begrotingen.

Burgemeesters en andere instanties krijgen de bevoegdheid om persoonsgegevens van buitenlandse donateurs op te vragen. Daarnaast kent het wetsvoorstel een inzagerecht toe aan de in het voorgestelde artikel 28a, eerste lid, Hrw genoemde overheidsinstanties. Naar verwachting zullen deze instanties in een beperkt aantal gevallen van hun nieuwe bevoegdheden gebruik gaan maken. Ook hier zal na de eerste twee jaar na inwerkingtreding van de wet in overleg met de desbetreffende overheidsinstanties worden bezien of deze verwachting klopt.

9. Advies en consultatie

Van 22 december 2018 tot 22 februari 2019 is over een voorontwerp van dit wetsvoorstel via internet geconsulteerd en is een aantal instanties om advies gevraagd. Het voorontwerp ging uit van openbaarmaking van alle donaties boven de € 15.000 die maatschappelijke organisaties ontvangen door publicatie op de website van de maatschappelijke organisatie van het bedrag en de naam en woonplaats van de donateur. Ten behoeve van een mogelijke afbakening van de verplichting tot openbaarmaking van het donatieoverzicht werd in het voorontwerp voorgesteld dat bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) bepaalde categorieën van maatschappelijke organisaties van deze verplichting konden worden vrijgesteld. Bij de consultatie is uitdrukkelijk gevraagd welke objectieve, niet-discriminatoire criteria hiervoor in aanmerking zouden kunnen komen. Daarnaast bevatte het voorontwerp voor bepaalde stichtingen een verplichting tot het openbaar maken van de balans en de staat van baten en lasten.

De consultatie heeft ongeveer 250 kritische reacties opgeleverd. De reacties waren voornamelijk afkomstig van maatschappelijke organisaties, waaronder charitatieve organisaties, religieuze en levensbeschouwelijke organisaties, een aantal accountantskantoren, advocatenkantoren, universiteiten, hogescholen en onderzoeksinstituten. Ook belangen- en beroepsorganisaties, waaronder VNO-NCW, en de Gecombineerde commissie vennootschapsrecht van de KNB en de NOvA (GVC), en de Koninklijke Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), hebben op de consultatie gereageerd, evenals de Kamer van Koophandel (KvK) en de Raad voor de Jaarverslaggeving (RJ). Daarnaast is een aantal organisaties om advies gevraagd, waaronder het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR), de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), het College van Procureurs-Generaal van het Openbaar Ministerie en de Raad voor de rechtspraak (Rvdv). Voorts is over het voorontwerp informeel overlegd met enkele vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Hieronder wordt ingegaan op de consultatiereacties en adviezen en wordt in hoofdlijnen aangegeven tot welke aanpassing deze hebben geleid.



Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de reacties op de het donatieoverzicht en de reacties op de staat van lasten en baten. Tot slot zijn de contouren van het naar aanleiding van de consultatiereacties gewijzigde voorstel besproken met burgemeesters van grote gemeenten en met enkele vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties.

Deel I De consultatiereacties ten aanzien van het donatieoverzicht

In een klein aantal reacties wordt benadrukt dat de achterliggende doelen van het voorontwerp worden gesteund, maar worden vraagtekens gezet bij het toepassingsbereik van het voorstel. Een groter deel van de ontvangen reacties bevat een aantal bezwaren tegen het voorontwerp. Deze bezwaren houden in dat het voorontwerp schadelijk zou zijn voor de privacy, veiligheid en geefbereidheid van donateurs, dat onduidelijk is welk probleem wordt opgelost en wat de omvang van het probleem is. Voorts bevatten deze reacties het bezwaar dat het voorstel niet proportioneel is, dat al afdoende wet- en regelgeving bestaat en dat het voorontwerp indruist tegen het belang dat de overheid toekent aan goede doelen. De ATR adviseert om de proportionaliteit van het voorstel te heroverwegen. Daarnaast adviseert het college om de noodzaak van het wetsvoorstel te onderbouwen met cijfers over in welke mate er sprake is (geweest) van misbruik of ongewenste beïnvloeding.

Bestaande wetgeving voorziet niet in transparantie van substantiële donaties aan maatschappelijke organisaties. Wetgeving waarnaar in enkele reacties wordt verwezen is met een ander doel geschreven. Het instrument van de melding van ongebruikelijke transacties aan de FIU bijvoorbeeld ziet op een mogelijk verband met witwassen of terrorismefinanciering. De transparantieplicht bij substantiële, buitenlandse donaties ziet op gedrag dat niet strafbaar is, maar wel onwenselijk omdat het strekt tot onwenselijke beïnvloeding van maatschappelijke organisaties en misbruik van de vrijheden die hier in Nederland gelden.

Op de vraag naar mogelijke vrijstellingscriteria voor de verplichting tot openbaarmaking van het donatieoverzicht werden in veel reacties niet zozeer criteria genoemd als wel categorieën van maatschappelijke organisaties, bijvoorbeeld Algemeen Nut Beogende Instellingen (ANBI's). De ratio hiervan is dat sommige maatschappelijke organisaties zijn geregistreerd als ANBI en uit dien hoofde al verplicht zijn om financiële informatie te publiceren. Andere organisaties die werden genoemd, waren onder meer stichtingen die donaties ontvangen van financiële instellingen of vennootschappen wiens effecten verhandeld worden op een gereguleerde markt, stichtingen die bij testament zijn opgericht en andere particuliere stichtingen die bijvoorbeeld een familievermogen beheren en organisaties die vallen onder sectorale wet- en regelgeving, zoals woningcorporaties. Ook hiervan is de ratio dat geldstromen naar deze organisaties al vallen binnen andere openbaarmakingsverplichtingen en dat deze categorieën maatschappelijke organisaties niet kwetsbaar worden geacht voor buitenlandse beïnvloeding. Ook werd in veel reacties verzocht om de vrijstellingsmogelijkheden in de wet zelf op te nemen en niet bij AMvB nader te regelen. De ATR adviseert om zowel de criteria waarop een verzoek wordt beoordeeld als de termijn waarbinnen een oordeel wordt gegeven, in de toelichting op te nemen. Daarnaast is het wenselijk dat de toelichting duidelijkheid geeft over de inhoudelijke- en eventuele overige vereisten waaraan een verzoek moet voldoen.

Naar aanleiding van deze reacties en het advies van de ATR is ervoor gekozen de reikwijdte van het wetsvoorstel ten opzichte van het voorontwerp in een aantal opzichten te beperken. In de eerste plaats beperkt het wetsvoorstel zich tot donaties die (rechtstreeks of via een tussenpersoon) worden ontvangen van donateurs uit landen buiten de EU of EER. Voorts is de openbaarmakingsplicht ten opzichte van het voorontwerp beperkt tot het bedrag van de donatie en het land waarin de donateur woont of is gevestigd. De naam en de woonplaats van de donateur hoeven niet op het donatieoverzicht te worden vermeld. Deze gegevens dienen alleen te worden verstrekt aan de burgemeester en bepaalde overheidsinstanties indien deze noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun wettelijke bevoegdheden (zie hierover ook paragraaf 3). Met deze beperkingen van de reikwijdte van het wetsvoorstel ten opzichte van het voorontwerp is de proportionaliteit heroverwogen en wordt tegemoet gekomen aan de bezwaren dat het voorstel schadelijk zou zijn voor de privacy, veiligheid en geefbereidheid van donateurs. Ook is de onderbouwing van nut en noodzaak in het algemeen deel van de toelichting aangevuld.

Naar aanleiding van de consultatiereacties en het advies van de ATR is in het kader van de subsidiariteit een meld- of registratieplicht van substantiële donaties bij de overheid overwogen. Hiervan is afgezien, omdat daarmee de kern van het voorontwerp, te weten transparantie over buitenlandse donaties voor leden, donateurs en andere betrokkenen bij de maatschappelijke organisatie, komt te vervallen. Evenmin is gekozen voor een overheidstoezichthouder. Ongewenste beïnvloeding of onwenselijk gedrag waartoe een maatschappelijke organisatie wordt verleid, doordat het bestuur van een maatschappelijke organisatie een andere koers gaat varen of tot een bepaalde besluitvorming komt, kan ook en soms beter worden signaleerd door kritische leden, andere donateurs of belanghebbenden (zie hierover ook paragraaf 4). Bij dit systeem past een civielrechtelijke bevoegdheid van



het Openbaar Ministerie en een handhavingmechanisme via de WED. Om die reden is afgezien van de introductie van bestuursrechtelijke handhaving.

In veel reacties is voorts ingegaan op de relatie van het voorontwerp met grondrechten en de privacy van donateurs. Een veel gehoord bezwaar is dat het voorontwerp inbreuk maakt op een aantal grondrechten, waaronder het recht op vrijheid van vereniging, het recht op eerbiediging van het privéleven en de vrijheid van godsdienst. In de reacties werd aangevoerd dat de inmenging in deze rechten bestaat in het openbaar maken van de naam en woonplaats van donateurs die grote bedragen geven en hun daaruit voortvloeiende politieke of religieuze opvattingen. Naar aanleiding van de reacties is het wetsvoorstel ten opzichte van het voorontwerp beperkt tot substantiële donaties uit landen van buiten de EU of de EER en hoeven tot de persoon van de donateur te herleiden gegevens bovendien niet openbaar te worden gemaakt, maar moeten slechts op verzoek van bijvoorbeeld de burgemeester worden verstrekt (zie hierover ook paragrafen 4 en 5). Met betrekking tot in de consultatiereacties gestelde vraag naar het voorkomen van ongewenste beïnvloeding als legitiem doel, zij verder verwezen naar paragraaf 2 (en paragraaf 4).

In enkele reacties wordt ingegaan op de vrijheid van vestiging en andere Europese vrijheden. De reikwijdte van het voorstel ziet op donaties die afkomstig zijn uit landen buiten de EU of EER. Aan deze beperking van de reikwijdte ligt een objectief gerechtvaardigd onderscheid ten grondslag, te weten de landen die tot de interne markt behoren en de landen die daarbuiten vallen. Zie hierover verder ook paragraaf 4.

In het kader van de relatie van het voorontwerp met de privacy van donateurs is in consultatiereacties aangevoerd dat het voorontwerp een negatieve invloed heeft op de geefbereidheid. Naar aanleiding van deze reacties is de reikwijdte van het wetsvoorstel zoals hierboven vermeld, ingeperkt.

Tevens adviseert de ATR om de werkbaarheid van het voorstel op onderdelen te heroverwegen. Met betrekking tot de reacties dat het doel niet wordt gehaald omdat de handhaving makkelijk te omzeilen is, wordt het volgende opgemerkt. Met het wetsvoorstel wordt voor maatschappelijke organisaties een norm gesteld met betrekking tot transparantie over substantiële donaties van buiten de EU of EER. Op de maatschappelijke organisatie rust een inspanningsverplichting om navraag te doen bij tussenpersonen naar de achterliggende buitenlandse donateur en op de tussenpersoon om die gegevens ook aan de organisatie te verstrekken. De verplichting wordt gesanctioneerd in de Wet op de economische delicten en het niet meewerken aan een informatieverzoek van bijvoorbeeld de burgemeester met een bestuursverbod. In geval van anonieme donaties, of onbekendheid met de donateur, dient de maatschappelijke organisatie het bedrag van de donatie op te geven met de vermelding bij het land van herkomst 'onbekend'. Op deze wijze wordt het risico op omzeiling zo klein mogelijk gemaakt.

Naar aanleiding van het advies van de ATR om in de toelichting te verduidelijken welke donaties in het eerste jaarlijkse overzicht opgenomen moeten worden, is het wetsvoorstel aangevuld met artikel 9, eerste en tweede lid.

De meer technische reacties zijn zoveel mogelijk verwerkt. De voorgestelde wettekst is naar aanleiding van enkele reacties aangepast (verwezen wordt naar de toelichting op de desbetreffende onderdelen van het wetsvoorstel).

Aanvullend advies Autoriteit Persoonsgegevens

Aan de AP is om aanvullend advies gevraagd over een naar aanleiding van de consultatiereacties aangepast concept. De AP heeft op 7 november 2019 aanvullend advies uitgebracht. De AP adviseert om de noodzaak van de voorgestelde gegevensverwerkingen nader te onderbouwen. De toelichting is hierop nader aangevuld (zie paragraaf 3 en 5), waarbij wordt opgemerkt dat de passage in paragraaf 6 waar de AP op doelt, ziet op deel II van het wetsvoorstel en niet op deel I en daarom voor de gegevensverwerking buiten beschouwing wordt gelaten.

Naar aanleiding van het aanvullende advies van de AP om in de toelichting nader in te gaan op de proportionaliteit van het beoogde doel en de reikwijdte van de verplichtingen tot registratie en verstrekking van gegevens over buitenlandse donaties, alsmede om het grensbedrag nader te onderbouwen of het concept op dit punt aan te passen, is de toelichting aangevuld (zie paragraaf 4).

De AP adviseert voorts om in het concept te concretiseren dat de burgemeester persoonsgegevens over buitenlandse donaties alleen mag verwerken voor zover dat noodzakelijk is voor zijn taken ter handhaving van de openbare orde. Dit advies is overgenomen. Hetzelfde geldt voor het advies om de bijzondere persoonsgegevens in het concept te concretiseren. In paragraaf 5 en de artikelsgewijze toelichting is de uitzonderingsgrond nader onderbouwd.



De AP adviseert ten slotte om in het concept te concretiseren voor welke specifieke taken de andere genoemde overheidsinstanties de persoonsgegevens mogen opvragen en om in de toelichting nader in te gaan op de noodzaak van de bevoegdheid van de AID Landbouw, de Inspectie SZW en de kansspelautoriteit of het concept aan te passen. Dit advies is eveneens overgenomen; aan de genoemde instanties wordt geen opvraagbevoegdheid toegekend.

Deel II De consultatiereacties ten aanzien van de balans en staat van baten en lasten

In een aantal reacties, waaronder die van VNO-NCW, de GVC, NBA, RJ en een aantal advocaten- en accountantskantoren, is ingegaan op de voorgestelde publicatieplicht van de balans en staat van baten en lasten voor stichtingen. In deze reacties is bezwaar geuit tegen het openbaar maken van de balans en de staat van baten en lasten. Het wetsvoorstel is nu beperkt tot het deponeren van de balans en de staat van baten en lasten ten behoeve van inzage door overheidsinstanties.

Volgens de RJ, VNO-NCW en de GCV heeft de overheid reeds voldoende instrumenten om stichtingen te controleren en informatie te vergaren in het kader van het tegengaan van misbruik van de stichtingsvorm, zoals uit hoofde van de Wet controle op rechtspersonen en de implementatie van de Vierde en Vijfde Antiwitwasrichtlijn.

De in de bestaande wetgeving geboden instrumenten zijn voor het doel van dit wetsvoorstel onvoldoende. De Wet controle op rechtspersonen biedt geen mogelijkheid om onderzoek te doen in de financiële informatie van stichtingen, omdat stichtingen geen jaarrekening publiceren in het handelsregister. Het wetsvoorstel heeft juist tot gevolg dat de financiële informatie van stichtingen onder die wet zal vallen, zodat die betrokken kan worden bij toezicht en controle op stichtingen. De Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn heeft vooral betrekking op wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en die richt zich op het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en het financieren van terrorisme. Die wet is specifiek geschreven voor de financiële sector. Andere wetgeving die in de commentaren wordt aangehaald, geeft de overheid weliswaar bevoegdheden, maar enkel als er een gegronde verdenking bestaat of er ernstige twijfel is of de wet of de statuten te goeder trouw worden nageleefd, dan wel het bestuur naar behoren wordt gevoerd (artikel 2:297 lid 1 BW). Dit wetsvoorstel biedt faciliteiten om de controle op deze stichtingen uit te breiden. Door het combineren van diverse informatiebronnen kunnen in een vroeger stadium stichtingen worden opgemerkt die zich schuldig maken aan witwassen en terrorisme. Vervolgens kan er gericht onderzoek gedaan worden en kan tijdig worden opgetreden met de bevoegdheden uit de aangehaalde bestaande wetgeving.

Om overheidsinstanties beter in staat te stellen om te handhaven, achten enkelen een transparantieplicht jegens de overheid wel verdedigbaar. Anderen (de AP, de GCV, EY en Allen & Overy) zijn van mening dat de balans en staat van baten en lasten onvoldoende informatiewaarde hebben voor het beoogde doel en niet betrouwbaar zijn omdat controle op die stukken ontbreekt. De transparantie van de financiële informatie voor de overheid is een belangrijke uitbreiding van de mogelijkheden die de in artikel 28a Hrw genoemde overheidsinstanties hebben bij hun toezichhoudende, controlerende en opsporende taken. Nu is de financiële positie van stichtingen vaak nog onbekend. Wanneer bijvoorbeeld na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel blijkt dat er door bepaalde stichtingen geen jaarstukken worden gedeponereerd, of ieder jaar dezelfde stukken, dan kan dat reden zijn om verder onderzoek te doen naar die stichting. De balans en staat van baten en lasten kunnen vergeleken worden met andere financiële informatie, zoals uit het donatieoverzicht of van de Belastingdienst. Dan kan er gereede twijfel ontstaan of de informatie in de jaarstukken wel klopt. Dat kan leiden tot nader onderzoek naar de stichting en naar de redenen voor het verstrekken van foutieve informatie. Verder valt te verwachten dat de verplichting tot het beschikbaar stellen van de balans en de staat van baten en lasten aan overheidsorganisaties een preventief effect heeft voor de betrouwbaarheid van de cijfers. Er zal een afschrikwekkende werking uitgaan van de dreiging dat de aangewezen instanties door het vergelijken van informatie kunnen achterhalen dat de balans en staat van baten niet juist zijn en dat dat reden kan zijn om de stichting aan een nader onderzoek te onderwerpen.

De RJ, Loyens Loeff en EY wijzen op de verhouding van de door stichtingen te deponeren balans en winst- en verliesrekening tegenover de eenvoudiger jaarrekening van micro's en kleine rechtspersonen. Het wetsvoorstel beperkt zich tot het deponeren van de stukken die stichtingen nu ook al moeten opstellen. Ter beperking van de administratieve lasten, hoeven stichtingen slechts één administratieve handeling extra te doen, door de stukken die ze nu ook al opstellen ook te deponeren. Micro- en kleine rechtspersonen moeten ook een uitgebreidere jaarrekening opstellen, maar hoeven slechts een beperkte jaarrekening te publiceren. De balans en de staat van baten en lasten die stichtingen moeten deponeren, worden niet gepubliceerd. Het doel van het deponeren verschilt bovendien. Bij het openbaar maken van de jaarrekening van ondernemingen gaat het om het informeren van leveranciers, afnemers, potentiële investeerders e.d. over de financiële positie van de onderneming. Bij



stichtingen gaat het om het informeren van overheidsinstanties ter voorkoming van witwassen en terrorisme.

De GCV, VNO-NCW en de RJ brachten naar voren om bepaalde stichtingen, zoals ANBI's, stichting administratiekantoren en bij testament opgerichte stichtingen, van de deponeringsverplichting uit te sluiten dan wel een objectieve maatstaf in de wet op te nemen voor een vrijstellingsregeling. Nu is gekozen voor beschikbaarstelling van de balans en de staat van baten en lasten aan bepaalde overheidsinstanties, is een vrijstellingsregeling niet langer aan de orde.

De AP, de GCV, VNO-NCW en EY vragen waarom het wetsvoorstel enkel betrekking heeft op stichtingen en niet ook op verenigingen en personenvennootschappen. De signalen dat rechtspersonen en andere niet-natuurlijke personen worden misbruikt voor witwassen en terrorismefinanciering wijzen in de richting van stichtingen (zie hierover paragraaf 3 deel II). Daarom is met het oog op de proportionaliteit van de maatregel de deponeringsplicht beperkt tot de stichting.

De GCV en Allen & Overy brengen naar voren dat de deponeringsplicht is te omzeilen door een buitenlandse rechtsvorm op te richten. Dat ontslaat het kabinet niet van het bestrijden van witwassen en terrorisme met behulp van Nederlandse rechtsvormen. De EU en de OESO kunnen een rol spelen bij het stimuleren van andere landen binnen en buiten de EU om hun eigen maatregelen te nemen.

Naar aanleiding van opmerkingen van VNO-NCW is de termijn voor het deponeren van de balans en de staat van baten en lasten verlengd tot tien maanden, dezelfde termijn die geldt voor commerciële stichtingen in artikel 2:300 BW.

Deel II is tevens besproken met de Commissie vennootschapsrecht. Naar aanleiding van de opmerkingen en suggesties van de Commissie zijn onder meer de taken van de overheidsinstanties in artikel 28a Handelsregisterwet nader verduidelijkt, is de datum van ondertekening leidend gemaakt voor het begin van de termijn van deponeren en is een samenloopbepaling voor de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen neergelegd (artikel 8).

Artikelsgewijs

Artikel 1

a. Maatschappelijke organisaties

Het voorgestelde artikel 1, eerste lid, bepaalt welke maatschappelijke organisaties vallen onder de transparantieplicht. Het gaat om maatschappelijke organisaties in de rechtsvorm van een stichting, vereniging of kerkgenootschap of in een daarmee vergelijkbare buitenlandse rechtsvorm, indien zij duurzaam in Nederland actief zijn.

i. Stichtingen

Een stichting wordt in artikel 285 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek beschreven als een door een rechtshandeling in het leven geroepen rechtspersoon, die geen leden kent en beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken. Een stichting moet worden opgericht bij notariële akte. Elke stichting moet op grond van artikel 6, eerste lid, onder b, van de Handelsregisterwet 2007 in het handelsregister worden ingeschreven.

ii. Verenigingen

Een vereniging is op grond van artikel 26 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek een rechtspersoon met leden die is gericht op een bepaald doel. Een vereniging kan ontstaan door oprichting bij notariële akte. Een dergelijke vereniging is volledig rechtsbevoegd. Bij een zogenaamde informele vereniging zijn de statuten niet opgenomen in een notariële akte. Een informele vereniging is een rechtspersoon, maar kan geen registergoederen verkrijgen en kan geen erfgenaam zijn. De bestuurders van een informele vereniging zijn naast de vereniging hoofdelijk aansprakelijk voor schulden uit rechtshandelingen (artikel 2:30 BW). Op grond van artikel 6, derde lid, van de Handelsregisterwet 2007 kan een vereniging zonder volledige rechtsbevoegdheid worden ingeschreven in het handelsregister, maar is zij daartoe niet verplicht. De bedoelde inschrijving heeft onder andere tot gevolg dat de persoonlijke aansprakelijkheid van bestuurders voor rechtshandelingen van de informele vereniging in beginsel eindigt. Een vereniging die is opgericht bij notariële akte moet in het handelsregister worden ingeschreven.

Voor de toepassing van dit wetsvoorstel is er geen aanleiding om onderscheid te maken tussen een gewone vereniging en een informele vereniging. Beide varianten hebben rechtspersoonlijkheid en



kunnen aan het rechtsverkeer deelnemen. Degene die voor de informele vereniging optreedt als vertegenwoordiger, kan worden belast met het opstellen en openbaar maken van het donatieoverzicht.

iii. Kerkgenootschappen

Op grond van artikel 2, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek hebben kerkgenootschappen alsmede hun zelfstandige onderdelen en lichamen waarin zij zijn verenigd, rechtspersoonlijkheid. De verplichting tot registratie in het handelsregister geldt op basis van de Handelsregisterwet 2007 die is uitgewerkt in het Handelsregisterbesluit 2008 voor het hoogste rechtspersoonlijkheid bezittende aggregatieniveau van een kerkgenootschap (Stb. 2008, 240). Een kerkgenootschap kan zelf bepalen welk niveau dat betreft. Zelfstandige onderdelen en lichamen kunnen zich wel op vrijwillige basis inschrijven. Op deze wijze is rekening gehouden met de omstandigheid dat kerkgenootschappen zelf bepalen hoe zij hun organisatie inrichten en daarmee ook zelf bepalen op welke wijze een kerkgenootschap kan worden vertegenwoordigd. Daarmee wordt recht gedaan aan het beginsel van scheiding van kerk en staat.

Indien een kerkgenootschap zelfstandig opereert, geldt een inschrijvingsplicht voor het kerkgenootschap zelf. Er zijn in de praktijk kerkgenootschappen waar het hoogste aggregatieniveau met rechtspersoonlijkheid wordt gevormd door de lokale geloofsgemeenschap.

Er zijn ook kerkgenootschappen die deel uitmaken van een grotere organisatie. In de toelichting op het Handelsregisterbesluit 2008 zijn de volgende voorbeelden genoemd. De Rooms-Katholieke kerkprovincie is volgens de gangbare uitleg van de Nederlandse wet een kerkgenootschap met zelfstandige onderdelen (waaraan door het kerkgenootschap rechtspersoonlijkheid is toegekend) zoals bisdommen, parochies, kloosters en begraafplaatsen. Inschrijfplichtig is de kerkprovincie, niet de bisdommen en dergelijke. Zo is ook de Protestantse Kerk in Nederland verplicht tot inschrijving. De ertoe behorende plaatselijke gemeenten, diaconieën en dergelijke niet. Hoewel is afgezien van een inschrijfplicht voor de zelfstandige onderdelen (al dan niet met rechtspersoonlijkheid) van een kerkgenootschap, kunnen dergelijke zelfstandige onderdelen wel op vrijwillige basis in het register worden ingeschreven.⁴²

Op grond van het voorgaande kunnen kerkgenootschappen deelnemen aan het rechtsverkeer. Dit wetsvoorstel sluit aan bij de systematiek van het handelsregister door de transparantieverplichting te leggen op kerkgenootschappen die zijn ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel op grond van artikel 6, derde lid, van de Handelsregisterwet 2007. Het betreft het hoogste rechtspersoonlijkheid bezittende aggregatieniveau van een kerkgenootschap, zelfstandig opererende kerkgenootschappen en kerkgenootschappen die zich vrijwillig in het handelsregister hebben ingeschreven (zie de artikelen 8 en 31 Handelsregisterbesluit 2008). Hiermee wordt de bestaande systematiek (de door het kerkgenootschap gekozen interne inrichting van de organisatie) gerespecteerd.

Het hoogste aggregatieniveau met rechtspersoonlijkheid van het kerkgenootschap moet in het donatieoverzicht ook donaties opnemen die zijn ontvangen door kerkgenootschappen of zelfstandige onderdelen die tot de organisatie behoren en die niet zelfstandig als kerkgenootschap in het handelsregister zijn ingeschreven (zie artikel 2, tweede lid, onderdeel d). Het gaat derhalve om donaties die door de organisatie in al zijn onderdelen zijn ontvangen.

Wanneer een kerkgenootschap voor bepaalde activiteiten gebruik maakt van een andere rechtsvorm, zoals een stichting waarmee bijvoorbeeld onderwijs wordt aangeboden, geldt voor die stichting een separate transparantieverplichting.

iv. Vergelijkbare buitenlandse rechtspersonen of andere juridische entiteiten

Met stichtingen, verenigingen en kerkgenootschappen worden buitenlandse rechtspersonen of andere juridische entiteiten die vergelijkbaar zijn met een stichting, vereniging of kerkgenootschap ook onder de definitie van maatschappelijke organisaties geschaard. Doel hiervan is te voorkomen dat maatschappelijke organisaties die in Nederland actief zijn maar in een buitenlandse rechtsvorm opereren, niet door de transparantieverplichting zouden worden geraakt. Op grond van artikel 5 onder d van de Handelsregisterwet 2007 moeten ondernemingen die toebehoren aan buitenlandse rechtspersonen die een hoofd- of nevenvestiging hebben in Nederland, zich in het handelsregister inschrijven.

⁴² Handelsregisterbesluit 2008, Stb. 2008, 240, p. 22–23.



b. Donatie

In de onderdeel b is opgenomen wat in het wetsvoorstel onder donatie wordt verstaan. Donaties betreffen geldelijke bijdragen van rechtspersonen en van natuurlijke personen. Het kunnen zowel donaties betreffen die contant worden gedaan als via overschrijvingen door een financiële instelling. Het gaat om alle giften ontvangen van derden. Onder een gift wordt ingevolge artikel 7:186, tweede lid, BW iedere handeling aangemerkt die er toe strekt dat degene die de handeling verricht, een ander ten koste van eigen vermogen verrijkt. Rente of rendement op eigen vermogen worden daartoe niet gerekend, evenmin als subsidies. Naar aanleiding van de consultatiereacties wordt verduidelijkt dat met betrekking tot het begrip subsidie wordt aangesloten bij het normale taalgebruik en wordt bedoeld op alle geldelijke steun van overheidswege die wordt verkregen na een aanvraag daartoe krachtens een wettelijke regeling. De Nederlandse overheid heeft reeds zicht op de subsidies die door haar worden verstrekt en kan voorwaarden verbinden aan de toekenning van een subsidie, zoals de aard en omvang van de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend. Het zijn juist de geldstromen uit andere, buitenlandse bronnen die transparant dienen te worden.

Ledencontributies worden niet als donatie beschouwd. Verder wordt naar aanleiding van enkele consultatiereacties verduidelijkt dat erfstellingen en legaten onder de begripsomschrijving van donatie vallen. Hoewel erflaters op het moment van hun gift door middel van een erfstelling of legaat overleden zijn en daarom financiële beïnvloeding niet direct voor de hand ligt, worden erfstellingen en legaten bij leven vastgelegd en kan daarmee de ongewenste inmenging in de Nederlandse rechtsorde, al dan niet via nabestaanden, worden bewerkstelligd. Verder wordt in reactie op de consultatie opgemerkt dat niet ervoor is gekozen om voor het begrip donatie aansluiting te zoeken bij de schenking, zoals geregeld in artikel 7:175 BW. Schenking is een meerzijdige rechtshandeling, terwijl bedoeld is het wetsvoorstel ook van toepassing te laten zijn op eenzijdige rechtshandelingen, zoals giften. Via de schakelbepaling van artikel 7:186, eerste lid, BW is titel 7.3 (de bepalingen over schenking) overigens van overeenkomstige toepassing, voor zover de strekking daarvan in verband met de aard van de handeling zich daartegen niet verzet. Voor de openbaarmakingsverplichting wordt uitgegaan van feitelijk ontvangen bijdragen.

c. Bijdrage in natura

Donaties kunnen ook in de vorm van een bijdrage in natura plaatsvinden. Ook hier is aansluiting gezocht bij de Wfpp (artikel 1 sub i). Gedacht kan worden aan het leveren van goederen, zoals meubilair of apparatuur voor de maatschappelijke organisatie. Het kan ook gaan om het leveren van een dienst zoals het ter beschikking stellen van een gastspreker of het schenken van ruilmiddelen, zoals initial coin offerings/bitcoins. De dienst dient in geld waardeerbaar te zijn. Er is tevens sprake van een donatie in natura wanneer de waarde van de ontvangen zaak of dienst meer bedraagt dan de tegenprestatie van de maatschappelijke organisatie. Verwezen wordt naar de toelichting op artikel 2, eerste lid, voor de wijze waarop de waarde van een donatie in natura wordt berekend. Persoonlijke arbeid of activiteiten van leden van de maatschappelijke organisatie worden niet als donatie beschouwd. Ook bij de Wfpp zijn deze uitgesloten omdat zij behoren tot het wezen van de organisatie.

d. Lidstaat

In onderdeel d is de definitie 'lidstaat' opgenomen, waaronder de lidstaten van Europese Unie en de landen die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte worden verstaan. Deze definitie is in de wet neergelegd in verband met de verplichting tot het transparant maken van donaties uit landen die geen lidstaat zijn (vgl. artikel 2 en 3).

2. Buitenlandse rechtspersoon als donateur

Aangezien de transparantieplicht zowel geldt voor natuurlijke personen als rechtspersonen die hun woonplaats dan wel zetel hebben buiten de EU/EER, bevat het tweede lid een nadere verduidelijking welke entiteiten met een buitenlandse rechtspersoon gelijk worden gesteld. Het gaat om een juridische entiteit, een trust in de zin van het Verdrag inzake het recht dat toepasselijk is op trusts en inzake de erkenning van trusts (Trb. 1985, 141) of een andere juridische constructie. Deze gelijkstelling is bedoeld om te voorkomen dat de maatschappelijke organisatie navraag zou moeten doen naar de precieze rechtsvorm van de buitenlandse donateur als deze geen natuurlijk persoon is.

Artikel 2

1. Verplichting tot het opstellen van een donatieoverzicht

In het voorgestelde eerste lid van artikel 2 is een verplichting opgenomen voor maatschappelijke organisaties om binnen zes maanden na afloop van het boekjaar een overzicht op te stellen van

donaties die zij hebben ontvangen en het overzicht openbaar te maken. Het betreft uitsluitend donaties uit landen die geen lidstaat zijn als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, en die ten minste € 4.500 bedragen. Wanneer het een donatie in natura betreft, wordt de waarde daarvan bepaald door het bedrag van de gebruikelijke waarde van het geleverde in het economisch verkeer, in voorkomend geval verminderd met de waarde van de eventuele tegenprestatie van de maatschappelijke organisatie. Zo wordt bijvoorbeeld de vergoeding voor een buitenlandse gastspreker op € 20.000 gewaardeerd wanneer deze normaliter € 30.000 voor zijn lezingen in rekening brengt en de maatschappelijke organisatie de spreker maar € 10.000 hoeft te betalen. Indien er geen tegenprestatie wordt geleverd, is de waarde gelijk aan de gebruikelijke waarde van het geleverde in het economisch verkeer. Doorgaans zal de waarde in het economisch verkeer voor de maatschappelijke organisatie eenvoudig zijn te bepalen door te kijken naar de prijs waartegen vergelijkbare zaken of diensten worden aangeboden.

De openbaarmakingsverplichting geldt zowel voor donaties die rechtstreeks uit een derde land zijn verkregen als voor donaties die via een tussenpersoon zijn ontvangen. Onder een tussenpersoon wordt iedere tussenschakel verstaan waarmee uitvoering wordt gegeven aan een overeenkomst van opdracht als bedoeld in artikel 7:400 BW dan wel waarmee wordt getracht de donateur of het land waarin deze woont of zijn zetel heeft, te verhullen.

Het gaat om alle donaties waarvan de maatschappelijke organisatie weet of behoort te weten dat de donatie rechtstreeks of via een tussenpersoon komt uit een land dat buiten de EU of EER is gelegen. De woorden 'behoort te weten' in artikel 2, eerste lid, brengen mee dat op maatschappelijke organisaties bij donaties die (over een heel jaar) het bedrag van € 4.500 overschrijden, van voor haar onbekende geldschieters een inspanningsverplichting rust om de herkomst van de financiering te achterhalen. Reden voor navraag naar de herkomst van de donatie kan zijn dat de donateur niet bekend is of dat een bekende donateur een ongebruikelijk hoge donatie verstrekt. Een andere reden kan zijn dat de donatie gepaard gaat met een voor de maatschappelijke organisatie ongebruikelijke voorwaarde. Het onderzoek naar de herkomst van de donatie stelt maatschappelijke organisaties niet alleen in staat te voldoen aan de transparantieplichting, maar geeft maatschappelijke organisaties zelf ook meer inzicht in de herkomst van hun financiering. De onderzoeksplicht wordt nader uitgewerkt in het vierde lid.

2. Inhoud donatieoverzicht

In het tweede lid staat welke informatie in het donatieoverzicht wordt opgenomen. Van elke donatie uit een derde land van ten minste € 4.500 (over een heel jaar) moet worden vermeld:

- a) het bedrag van de donatie;
- b) het land waar de donateur zijn woonplaats of zetel heeft;
- c) de datum waarop de donatie is ontvangen;
- d) het vierde genoemde gegeven heeft betrekking op de publicatie van het donatieoverzicht door het hoogste, rechtspersoonlijkheid bezittende aggregatieniveau van een kerkgenootschap. Deze is ook verplicht om in het overzicht te vermelden welke rechtspersoon binnen de organisatie de donatie van ten minste € 4.500 van een buitenlandse, niet zijnde een in de EU of EER woonachtige of gevestigde donateur heeft ontvangen.

3. De samentelregeling

Het derde lid bevat een samentelregeling. Wanneer van dezelfde donateur binnen het boekjaar meerdere giften zijn ontvangen die tezamen ten minste € 4.500 bedragen, moeten deze worden vermeld. Op deze wijze wordt beoogd omzeiling van de transparantieplicht tegen te gaan.

4. Inspanningsplicht maatschappelijke organisatie

Het vierde lid geeft invulling aan de bij de toelichting op het eerste lid vermelde onderzoeksplicht van de maatschappelijke organisatie om te beoordelen of de ontvangen donatie(s) onder de reikwijdte van de wet vallen. Het gaat om gegevens die de maatschappelijke organisatie nodig heeft om te voldoen aan haar verplichting tot het opstellen van het donatieoverzicht en tot het verstrekken van informatie over de buitenlandse donateur aan een overheidsorganisatie na een daartoe strekkend verzoek (zie artikel 4). Het betreft de naam, woonplaats of zetel en land van de donateur en, ingeval de opdrachtgever een rechtspersoon is, de naam, woonplaats en land van de natuurlijke persoon die de rechtspersoon vertegenwoordigt. De tussenpersoon is op grond van deze wet verplicht om de maatschappelijke organisatie op haar verzoek te voorzien van deze gegevens (zie ook artikel 3 en artikel 7).

In het geval de tussenpersoon geen informatie over de donateur verstrekt, bijvoorbeeld indien de tussenpersoon in een andere lidstaat is gevestigd. In dat geval rust op de tussenpersoon geen verplichting om de organisatie te informeren, omdat de Nederlandse wetgever slechts rechtsmacht heeft over in Nederland woonachtige of gevestigde tussenpersonen. Als de organisatie navraag heeft



gedaan en de tussenpersoon reageert niet of geeft niet de gevraagde informatie, dan is de organisatie verplicht om de gegevens over de donatie in het donatieoverzicht op te nemen, waarbij het land waar de donateur woont of is gevestigd, als onbekend moet worden aangemerkt. Op deze wijze wordt inzichtelijk dat er een substantiële donatie is ontvangen van onbekende herkomst.

5. Anonieme donatie

Het kan voorkomen dat een maatschappelijke organisatie een anonieme donatie van € 4.500 of meer ontvangt. Ook in dat geval dient zij op het donatieoverzicht te vermelden dat de herkomst van de donatie onbekend is. Hetzelfde geldt als er meerdere anonieme donaties binnen een boekjaar plaatsvinden die samen € 4.500 of meer bedragen. Daartoe wordt het derde lid van overeenkomstige toepassing verklaard.

6. Ondertekening donatieoverzicht

In het zesde lid is geregeld dat het donatieoverzicht wordt ondertekend door het bestuur van de maatschappelijke organisatie. Het is mogelijk dat de maatschappelijke organisatie een toezichthoudend orgaan heeft ingesteld, zoals een raad van toezicht of raad van commissarissen. In dat geval moet het overzicht ook door de leden van dit orgaan worden ondertekend. Hiermee komt tot uiting wie verantwoordelijk is voor het opstellen van het overzicht. Ontbreekt de ondertekening van een of meer van hen, dan wordt daarvan onder opgave van reden melding gemaakt. Het donatieoverzicht vermeldt tevens de datum van ondertekening. Dit is de datum waarop het donatieoverzicht geacht te zijn opgesteld. Deze datum is van belang voor de verplichting van het opstellen van het donatieoverzicht binnen zes maanden na afloop van het boekjaar (zie het eerste lid) en voor de verplichting tot openbaarmaking van het donatieoverzicht acht dagen na het opstellen (zie het zevende lid).

7. Openbaarmaking donatieoverzicht

Het zevende lid ziet op de verplichting om het overzicht van donaties openbaar te maken via het handelsregister van de Kamer van Koophandel. Dit verstevigt de transparantie doordat donatieoverzichten op één plek beschikbaar zijn in plaats van op verschillende plekken op willekeurige websites zoals voorgesteld in het consultatiedocument. Voorts is naar aanleiding van de reactie van de Kamer van Koophandel in de consultatie verduidelijkt dat het deponeren van het donatieoverzicht dient plaats te vinden langs elektronische weg als voorgeschreven bij of krachtens artikel 19a van de Handelsregisterwet 2007, zoals ook de jaarrekening wordt gedeponerd. Het overzicht moet zeven jaar door de maatschappelijke organisatie worden bewaard. Naar aanleiding van enkele vragen in de consultatie wordt opgemerkt dat de termijn van zeven jaar aansluit bij de bewaartermijn van jaarrekeningen van de Kamer van Koophandel (artikel 2:394 lid 6 BW).

8. Overbrengen gegevens door KvK

Het achtste lid geeft regels over de wijze waarop de Kamer van Koophandel het overzicht bewaart. Dit sluit aan bij de regeling voor het bewaren van jaarrekeningen (artikel 2:394 lid 6 BW).

9. Nakoming van de verplichting

In het negende lid wordt voorgesteld om iedere belanghebbende de bevoegdheid te geven om nakoming van de verplichting te vorderen. Een vergelijkbare bevoegdheid hebben belanghebbenden reeds ten aanzien van het openbaar maken van de jaarrekening (vgl. artikel 2:394 lid 7 BW). Dit kunnen bijvoorbeeld leden van een maatschappelijke organisatie zijn, donateurs of werknemers. Voorts kan ook het Openbaar Ministerie naleving van de plicht tot het openbaar maken van het overzicht vorderen. De reden hiervoor is dat een algemeen belang is gediend met het inzichtelijk worden van de herkomst van buitenlandse geldstromen naar maatschappelijke organisaties. Deze bevoegdheid van het OM sluit aan bij andere civielrechtelijke bevoegdheden van het OM, bijvoorbeeld ten aanzien van het verzoeken om de ontbinding van rechtspersonen (artikel 2:19–21 BW) en het ontslag van bestuurders van stichtingen (artikel 2:298 BW).

10. Verhouding met Wfpp

Het tiende lid betreft de verhouding van het wetsvoorstel tot de Wfpp. Verenigingen en stichtingen die onder dit wetsvoorstel vallen, kunnen tevens onder het toepassingsbereik van de regeling voor de financiering van politieke partijen vallen. Politieke partijen kennen onder de Wfpp een eigen regeling voor het openbaar maken van financiering, toegespitst op de bijzondere positie van politieke partijen binnen onze democratie. Zij kunnen daarom van het toepassingsbereik van de transparantieplicht worden uitgesloten. Het betreft kortgezegd politieke partijen en hun neveninstellingen als bedoeld in



artikel 1, onderdeel b, respectievelijk onderdeel f, van de Wfpp. Ook decentrale politieke partijen en lokale partijen alsmede plaatselijke afdelingen kennen op basis van de Wfpp transparantieregels. Verenigingen en stichtingen die (ook) politiek actief zijn, of aan een politieke partij gelieerd zijn, maar niet onder de Wfpp vallen, vallen onder het toepassingsbereik van dit wetsvoorstel. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat een wijziging van de Wfpp in voorbereiding is, waarbij de transparantieregels worden aangescherpt en giften vanuit het buitenland worden beperkt.⁴³

Artikel 3

Het voorgestelde artikel 3 legt op een in Nederland woonachtige of gevestigde tussenpersoon die in opdracht van een buitenlandse donateur een donatie aan een maatschappelijke organisatie verricht, een zelfstandige plicht om de maatschappelijke organisatie informatie over de buitenlandse financier te verstrekken. Het gaat om gegevens die de maatschappelijke organisatie nodig heeft om te voldoen aan haar verplichting tot het opstellen van het donatieoverzicht (zie artikel 2) en tot het verstrekken van informatie over de buitenlandse donateur aan een overheidsorganisatie na een daartoe strekkend verzoek (zie artikel 4). Het betreft de naam, woonplaats of zetel en land van de donateur en, ingeval de opdrachtgever een rechtspersoon is, de naam, woonplaats en land van de natuurlijke persoon die de rechtspersoon vertegenwoordigt (zie hierover de toelichting bij artikel 2, vierde lid). Met de verstrekking van deze gegevens aan de maatschappelijke organisatie voldoet de tussenpersoon aan een wettelijke verplichting (artikel 6, eerste lid, onderdeel c, van de AVG, zie hierover ook paragraaf 5 van het algemeen deel).

Artikel 4

1. Informatieverzoek burgemeester

Artikel 4, eerste lid, verleent de burgemeester van de gemeente waar de maatschappelijke organisaties gevestigd is dan wel activiteiten uitoefent, de bevoegdheid om het bestuur van een maatschappelijke organisatie te verzoeken om nadere gegevens over de precieze herkomst van een of meer donaties die op grond van dit wetsvoorstel op het donatieoverzicht vermeld moeten worden. Onder de nadere gegevens vallen de naam en woonplaats van de buitenlandse donateur of, als de donateur een rechtspersoon is, de zetel en de naam en woonplaats van degene die de rechtspersoon vertegenwoordigt. Als de donatie via een tussenpersoon is ontvangen, vallen hieronder ook gegevens over die tussenpersoon. Gegevens over de tussenpersoon kunnen ook van belang zijn om inzicht te krijgen in hoe geldstromen lopen en om signalen van buitenlandse, onwenselijke beïnvloeding door donaties adequaat te kunnen duiden. Indien het gaat om persoonsgegevens van natuurlijke personen, is de burgemeester op grond van de AVG slechts bevoegd om deze op te vragen indien deze gegevens noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde (artikel 6, eerste lid, onder e, AVG). Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 3 en 5 van het algemeen deel.

2. Verstrekking bijzondere persoonsgegevens

Het kan voorkomen dat de te verstrekken persoonsgegevens bijzondere gegevens als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de AVG, omvatten, bijvoorbeeld omdat de religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging direct of indirect uit deze gegevens blijkt (zie hierover paragraaf 5, laatste alinea). Het tweede lid biedt om die reden een wettelijke grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens, waaruit ras of etnische afkomst, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen of seksuele gerichtheid kan blijken. De wettelijke grondslag geldt alleen voor zover de verstrekking van deze bijzondere gegevens noodzakelijk is voor de uitoefening van de in het eerste lid genoemde taak van de burgemeester en voor zover deze bijzondere gegevens direct of indirect worden onthuld met informatie over de precieze herkomst van een donatie. Daarmee wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om op grond van artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG, een uitzondering te maken op het verwerkingsverbod van het eerste lid van dat artikel. De grondslag hiervoor is gelegen in een zwaarwegend algemeen belang, bestaande in het tegengaan van antidemocratisch en anti-integratief gedrag dat wordt aangejaagd of versterkt door substantiële, buitenlandse donaties, zoals is uiteengezet in paragraaf 2 en 3 van het algemeen deel van de toelichting.

3. Verplichting maatschappelijke organisatie om informatie te verstrekken

Voortvloeiend uit de bevoegdheid van de gemeente om nadere informatie te verzoeken, rust een verplichting op de maatschappelijke organisatie om aan dit verzoek mee te werken door de desbetreffende gegevens onverwijld schriftelijk te verstrekken. Dit volgt uit het derde lid. Met het begrip onverwijld wordt bedoeld zonder onnodige vertraging. De verzochte gegevens zal de maatschappe-

⁴³ Kamerstukken II 2018/19, 32 752, nr. 54.



lijke organisatie uit haar eigen financiële administratie kunnen ophalen, waarbij zo nodig en in voorkomend geval nadere navraag kan worden gedaan bij de tussenpersoon van wie een donatie is ontvangen.

4. Gegevensdeling

Het vierde lid regelt dat de van een maatschappelijke organisatie verkregen persoonsgegevens niet verder worden verstrekt dan aan de leden van de driehoek (de officier van justitie en de politiechef) voor zover dat noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde taken van de burgemeester. Daarnaast wordt voorzien in de mogelijkheid om de persoonsgegevens van een buitenlandse donateur met een burgemeester van een andere gemeente te delen als dat voor de taakuitoefening van die burgemeester noodzakelijk is. Gedacht kan worden aan de situatie dat de burgemeester verneemt dat de buitenlandse donateur van een maatschappelijke organisatie die een omstrede spreker heeft uitgenodigd ook donaties verstrekt aan een maatschappelijke organisatie in een andere gemeente. Een ander voorbeeld is een buitenlandse donateur van een organisatie die demonstreert tegen veehouderijen en ook doneert aan een organisatie die actief is in een andere gemeente. Met deze gegevensuitwisseling kan binnen verschillende gemeenten onwenselijke, buitenlandse inmenging in het beleid en bij activiteiten van maatschappelijke organisaties beter in kaart worden gebracht en worden geduid om zo een betere inschatting te kunnen maken om problematisch gedrag, zoals omschreven in paragraaf 2 van het algemeen deel van de toelichting, te voorkomen.

5. Bewaren gegevens

Het vijfde lid waarborgt dat de persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is. Dit houdt in dat de gegevens worden bewaard zolang een maatschappelijke organisatie binnen de drie-sporen-aanpak van de gemeente valt. De persoonsgegevens worden ten hoogste zeven jaar bewaard. Zijn de gegevens voordien, bijvoorbeeld na afsluiting van de drie-sporen-aanpak, niet vernietigd, dan dient dat alsnog na ommekomst van zeven jaar na de rechtmatige verkrijging te gebeuren. De termijn van zeven jaar sluit aan bij de bewaarplicht van het donatieoverzicht door de maatschappelijke organisatie.

6. Bestuursverbod

Voldoet de maatschappelijke organisatie niet aan het verzoek om nadere gegevens over de herkomst van een bepaalde donatie, dan kan de burgemeester de maatschappelijke organisatie daarop aanspreken. Op grond van het zesde lid kan de burgemeester de rechter verzoeken om een bestuursverbod op te leggen aan de bestuurder van een maatschappelijke organisatie wanneer deze herhaaldelijk weigert aan het verzoek mee te werken (vgl. artikel 106a van de Faillissementswet). Met de mogelijkheid voor de burgemeester om een bestuursverbod te vorderen, wordt beoogd te voorkomen dat een bestuurder van een maatschappelijke organisatie zich niet zonder meer kan onttrekken aan een verzoek van de burgemeester om nadere informatie over de herkomst van een bepaalde donatie. Onderkend wordt dat het bestuursverbod een ingrijpend middel is. Daarom kan dit alleen door de rechter worden opgelegd wanneer de bestuurder van een maatschappelijke organisatie in ernstige mate tekortschiet in de nakoming van zijn informatie- en medewerkingsverplichting jegens de burgemeester. Als een bestuurder van een maatschappelijke organisatie bijvoorbeeld niet onverwijld aan het verzoek van de burgemeester voldoet, is daarmee nog geen sprake van een ernstige tekortkoming. Het gaat om het herhaaldelijk en opzettelijk frustreren van het medewerken aan het verzoek van de burgemeester. De rechter heeft voorts de ruimte om alle omstandigheden van het geval in zijn beslissing mee te wegen. Factoren die de rechter in zijn overwegingen kan betrekken zijn onder meer de wijze waarop een bestuurder van een maatschappelijke organisatie weigert aan een informatieverzoek van de burgemeester te voldoen en de regelmaat waarmee dit gebeurt. Met de hoge drempel van een ernstige mate van tekortschieten en de afwegingsruimte die de rechter heeft, is de proportionaliteit van de sanctie gegeven.

Artikel 106b van de Faillissementswet is van overeenkomstige toepassing. Dit houdt in dat een bestuurder aan wie een bestuursverbod is opgelegd, gedurende vijf jaar niet tot bestuurder of commissaris kan worden benoemd en wordt uitgeschreven uit het handelsregister.

7. Overeenkomstige toepassing op bepaalde overheidsinstanties

Het zevende lid legt vast dat bepaalde instanties, te weten Justis, het Openbaar Ministerie, de politie, Bureau Bibob, de Belastingdienst, de AIVD, de MIVD, DNB, AFM, BFT en de FIU, op grond van hun bestaande wettelijke taken de bevoegdheid hebben om het bestuur van de maatschappelijke organisatie te verzoeken om nadere informatie te verstrekken over de precieze herkomst van een of meer donaties. De tweede zin van het eerste lid, het tweede, derde, vijfde en zesde lid zijn van overeenkomstige toepassing op het verzoek van deze instanties. Voor hun wettelijke taken wordt



verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op het voorgestelde artikel 28a van de Handelsregisterwet 2007 (zie het voorgestelde artikel 6 in dit wetsvoorstel).

Artikel 5

Artikel 5 introduceert een nieuw artikel 299b in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Het eerste lid verplicht alle stichtingen die niet reeds een jaarrekening of vergelijkbare financiële verantwoording moeten publiceren, een balans en staat van baten en lasten te deponeren bij het handelsregister. Stichtingen zijn uitgezonderd van deze verplichting als ze een wettelijke plicht tot het opstellen van een jaarrekening hebben en zij die jaarrekening ook publiceren. Stichtingen die onder de uitzondering vallen, zijn vooral de commerciële stichtingen die een onderneming in stand houden en een jaarrekening volgens de regels van titel 9 van Boek 2 BW moeten opstellen (artikel 2:360 lid 3 BW) en de stichtingen die bijvoorbeeld scholen, woningen of zorginstellingen beheren en om die reden onder sectorale wetgeving vallen.

Het eerste lid verwijst naar de balans en staat van baten en lasten van artikel 2:10 lid 2 BW. In dat artikel staat dat die stukken binnen zes maanden na afloop van het boekjaar moeten worden opgemaakt. Dit wetsvoorstel schrijft voor dat de stukken binnen tien maanden na afloop van het boekjaar moeten worden gedeponereerd. Die tien maanden komen overeen met de maximale termijn waarbinnen een commerciële stichting ingevolge artikel 2:300 BW de stukken moet deponeren. Binnen deze termijn moet de jaarrekening zijn opgemaakt (waarvoor de termijn van zes maanden van artikel 2:10 BW blijft gelden) en gedeponereerd bij het handelsregister. De regeling is eenvoudiger dan die van artikel 2:300 BW voor commerciële stichtingen. Naast het ontbreken van een voor verlenging van de termijn van deponering, is er geen terinzagelegging ten kantore van de stichting voor degenen die de jaarrekening moeten vaststellen.

De overige onderdelen van het eerste lid bevatten bepalingen die gelijk zijn aan wat er geldt voor jaarrekeningen: de taal waarin ze moeten worden opgesteld en de wijze waarop de stukken bij het handelsregister gedeponereerd moeten worden.

Ook de bepalingen van het tweede lid komen overeen met die van de jaarrekening. Ze betreffen de ondertekening van de balans en de staat van baten en lasten door de bestuurders en eventuele leden van het toezichthoudend orgaan. Als een handtekening ontbreekt, moet de reden daarvan vermeld worden (zie het tweede lid van de artikelen 2:101 en 210 BW). Op de stukken dient ook een datum vermeld te worden. De datum van ondertekening door de bestuurders en, voor zover aanwezig, de leden van het toezichthoudend orgaan (bv. raad van toezicht of raad van commissarissen) moet ook worden vermeld. De datum van ondertekening wordt als datum van opstellen dan wel vaststellen beschouwd.

Artikel 6

In de Hrw wordt een nieuw artikel 28a ingevoegd, waarin de inzage van de balans en de staat van baten en lasten door overheidsinstanties is geregeld. In het eerste lid is een opsomming gegeven van de instanties die inzage kunnen krijgen. De informatie die in het handelsregister wordt opgenomen, is doorgaans informatie die voor eenieder ter inzage is (vgl. artikel 21, eerste lid, Hrw). Er zijn enkele uitzonderingen op deze regel, die in hoofdstuk 5 Hrw zijn geregeld (zie artikel 28). Artikel 28a wordt daaraan toegevoegd. Mede naar aanleiding van de reacties uit de consultatie is afgezien van het openbaar maken van de balans en de staat van baten en lasten van stichtingen (zie hierover ook paragraaf 6 en 9 van het algemeen deel). De organisaties die toegang krijgen tot de stukken kunnen alle een rol spelen bij controle en toezicht op en opsporing van witwassen en terrorisme. Deze instanties kunnen de informatie uitsluitend gebruiken voor de wettelijke bevoegdheden die hen reeds toekomen.

In het eerste lid, onder a, gaat het om de controle van rechtspersonen met het oog op de voorkoming en bestrijding van misbruik van rechtspersonen die is opgedragen aan de Minister van Justitie. Daartoe verwerkt de minister gegevens uit het handelsregister in een eigen register dat wordt gebruikt voor risicomeldingen over rechtspersonen (artikel 2, eerste lid, van de Wet controle op rechtspersonen). Door toevoeging van de balans en staat van baten en lasten aan het handelsregister komen die stukken aldus ter beschikking van deze controle (vgl. artikel 28, derde lid, onderdeel a, Hrw).

Het eerste lid, onder b, verwijst naar de taak van het openbaar ministerie tot strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij de wet vastgestelde taken, zoals neergelegd in artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie. Naast strafrechtelijke handhaving heeft het openbaar ministerie ook civielrechtelijke bevoegdheden, bv. verzoek bij de rechter tot ontbinding van een rechtspersoon of tot ontslag van een bestuurder van een stichting (vgl. artikelen 2:19-21 resp. 298 BW).



In het eerste lid, onderdeel c, wordt de bevoegdheid van ambtenaren van politie vastgelegd om inzage te krijgen in de financiële informatie ten behoeve van opsporing en de voorbereiding van opsporing. Het gaat om de ambtenaren van politie (artikel 2, onder a, van de Politiewet 2012) en van de rijksrecherche (artikel 2, onder d) die zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak.

Het Bureau Bibob uit onderdeel d van het eerste lid heeft tot taak aan bepaalde bestuursorganen advies uit te brengen over de mate van gevaar dat een overheidsopdracht of een vastgoedtransactie mede zal worden gebruikt om op geld waardeerbare voordelen die worden verkregen uit strafbare feiten te benutten of om strafbare feiten te plegen. Ook kan het Bureau advies uitbrengen over de ernst van de feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van de beschikking een strafbaar feit is gepleegd (artikel 9, eerste lid van de Wet Bibob). Onderdeel d geeft daarnaast een grondslag voor de bestuursorganen en rechtspersonen aan wie Bureau Bibob advies geeft over de toepassing van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (vgl. artikel 28, derde lid, onderdeel f, Hrw).

Onderdeel e voorziet in een bevoegdheid voor de Belastingdienst om inzage te krijgen in de informatie bij het handelsregister voor de uitvoering van zijn taken (vgl. artikel 28, derde lid, onderdeel c, Hrw).

Onderdeel f gaat over vier bijzondere opsporingsdiensten met opsporingsbevoegdheid op het gebied van financiën en economie, landbouw, milieu en leefomgeving respectievelijk sociale zekerheid. Zij zijn belast met de (strafrechtelijke) handhaving van de orderingswetgeving op basis van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten. Het betreft de volgende diensten:

1. de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en de Economische Controledienst van de Minister van Financiën;
2. de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Inspectie Leefomgeving en Transport van de Minister voor Infrastructuur en Waterstaat;
3. de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, dat valt onder de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;
4. de Inspectie SZW van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Onderdeel g bevat een verwijzing naar de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) die tot taak heeft in het belang van de nationale veiligheid onderzoek te doen en dreigings- en risicoanalyses op te stellen (vgl. artikel 8, tweede lid, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017). Onderdeel h verwijst naar de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst van het ministerie van Defensie, ten behoeve van de uitvoering van zijn taken, bedoeld in artikel 10, tweede lid, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017. Het gaat dan om het verrichten van onderzoek.

De Nederlandsche Bank N.V. (DNB) kan op grond van onderdeel i de inzage in de informatie gebruiken in het kader van het toezicht op financiële instellingen (vgl. artikel 4, eerste lid, onderdeel a, van de Bankwet 1998).

De Autoriteit Financiële Markten (onderdeel j) kan de inzage in de informatie gebruiken in het kader van het toezicht op de Wet handhaving consumentenbescherming en het toezicht op financiële ondernemingen in het kader van de Wet op het financieel toezicht (vgl. artikel 1:25 van de Wet op het financieel toezicht);

Het Bureau Financieel Toezicht (onderdeel k) is een van de toezichthouders op de naleving van de bepalingen ingevolge de anti-witwasregelgeving in Nederland: de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (zie artikel 1d, eerste lid, onderdeel c, Wwft). Het BFT is belast met het toezicht op (kandidaat-) notarissen en toegevoegd notarissen, belastingadviseurs, registeraccountants, accountants-administratieconsulenten, dan wel degene die anderszins zelfstandig onafhankelijk beroeps- of bedrijfsmatig daarmee vergelijkbare activiteiten verricht, zoals administratiekantoren, belastingadviseurs en bedrijfseconomische adviseurs (vgl. artikel 1a, vierde lid, onderdelen a, b, d en e Wwft).

De Financiële inlichtingen eenheid (onderdeel l; zie artikel 12 van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme) heeft onder meer tot taak om met het oog op het voorkomen en opsporen van witwassen en van financiering van terrorisme, gegevens te verzamelen, registreren, bewerken en analyseren, die van belang kunnen zijn voor het voorkomen en opsporen van misdrijven (artikel 13 onder a van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme). Ook daarin kunnen de balans en staat van baten en lasten van stichtingen na inwerking-treding van dit wetsvoorstel worden meegenomen.

De kansspelautoriteit krijgt in onderdeel m de bevoegdheid ten behoeve van zijn taken bij de uitoefening van het verlenen van en het houden van toezicht op vergunningen voor kansspelen en de



handhaving daarvan, bedoeld in artikel 33b van de Wet op de kansspelen.

Artikel 7

Dit artikel regelt dat maatschappelijke organisaties die nalaten om het donatieoverzicht tijdig op te stellen en openbaar te maken, een economisch delict plegen in de zin van artikel 1 onder 4 van de Wet op de economische delicten. Het overzicht dient binnen zes maanden na afloop van het boekjaar te worden opgesteld en vervolgens binnen acht dagen na het opstellen openbaar te worden gemaakt. Het gaat om een overtreding die kan worden bestraft met een hechtenis van ten hoogste zes maanden, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie. Ook Nederlandse tussenpersonen die maatschappelijke organisaties niet voorzien van informatie die nodig is voor het opstellen van het donatieoverzicht, plegen eenzelfde economisch delict.

Stichtingen die de balans en de staat van baten en lasten niet tijdig ter beschikking stellen aan de overheid, plegen eveneens een economisch delict. Het niet tijdig openbaar maken van de jaarrekening kent eenzelfde strafbaarstelling (artikel 1 onder 4 Wet op de economische delicten juncto artikel 2:394, derde lid, BW).

Artikel 8

Dit artikel bevat een samenloopbepaling met de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (Kamerstukken 34 491). In de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen wordt een grondslag gegeven voor een raad van commissarissen bij stichtingen. Om die reden wordt de zinsnede 'hen die deel uitmaken van het toezichthoudend orgaan' telkens vervangen door 'de commissarissen'.

Artikel 9

Artikel 9 bevat overgangsrecht. In het eerste lid wordt vastgelegd dat de verplichting tot het opstellen van een donatieoverzicht niet geldt voor donaties die zijn ontvangen vóór de datum van inwerkingtreding van deze verplichting. Naar aanleiding van enkele consultatiereacties wordt verduidelijkt dat donaties die vóór de datum van inwerkingtreding van deze wet zijn overeengekomen doordat het periodieke donaties betreffen of de donatie in een testament is vastgelegd, onder deze wet vallen.

Het tweede lid bevat overgangsrecht voor de donatieoverzichten. Op grond van artikel 2 is een maatschappelijke organisatie verplicht om binnen zes maanden na afloop van het boekjaar een donatieoverzicht op te stellen en dit vervolgens binnen acht dagen openbaar te maken. Het tweede lid van artikel 9 regelt dat deze verplichting ontstaat voor het eerste volledige boekjaar dat aanvangt op of na de datum van inwerkingtreding van artikel 2 van de wet. Dit betekent dat, indien een boekjaar begint op de datum van inwerkingtreding, het eerste donatieoverzicht vanaf 12 maanden na de inwerkingtreding van artikel 2 kan worden gedeponereerd.

Het derde lid bevat vergelijkbaar overgangsrecht voor de balans en staat van baten en lasten. Voor stichtingen gaat de voorgestelde maatregel om de balans en de staat van baten en lasten aan de overheid ter beschikking te stellen, gelden voor de balans en de staat van baten en lasten van boekjaren die zijn aangevangen op of na de datum van de inwerkingtreding van artikel 5 van de wet. Dit betekent eveneens dat, afhankelijk van het moment waarop het boekjaar van een stichting aanvangt, de eerste financiële gegevens vanaf twaalf maanden na het ontstaan van de verplichting bij het handelsregister kunnen worden gedeponereerd.

Artikel 10

De datum van inwerkingtreding van de nieuwe regeling zal bij koninklijk besluit worden bepaald. Op die manier kan rekening worden gehouden met de vaste verandermomenten.

Artikel 11

Dit artikel bevat de citeertitel van de wettelijke regeling: Wet transparantie maatschappelijke organisaties.

De Minister voor Rechtsbescherming,