



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

De Vice-President van de Raad van State
Postbus 20019
2500 EA Den Haag

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector privaatrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Contactpersoon
mw. mr. dr. M. Meinema
coördinerend raadviseur
T 06 528 771 14
m.meinema@minjenv.nl

Datum 14 april 2020
Onderwerp Wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties

Ons kenmerk
2878391

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Zoals besproken in het Artikel 24-overleg op 12 maart jl., stuur ik u hierbij het naar aanleiding van dat overleg aangevulde wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties en de bijbehorende Memorie van Toelichting. De aanvullingen betreffen de uitwerking van de in mijn begeleidende brief van 21 februari jl. vermelde punten. Ten aanzien van het toepassingsbereik en de burgemeestersbevoegdheid heb ik het wetsvoorstel, zoals met u besproken, niet gewijzigd. Op deze wezenlijke punten wacht ik graag het advies van de Afdeling advisering af.

De Minister voor Rechtsbescherming,

Sander Dekker

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.

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 inzake 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 wordt de donatie beschouwd als een anonieme donatie als bedoeld in het vijfde lid.

5. Indien een maatschappelijke organisaties een anonieme geldelijke donatie van ten minste € 4.500 ontvangt of het totaal van anonieme donaties in het boekjaar ten minste € 4.500 bedraagt, dan maakt zij het gedeelte dat het bedrag van € 4.500 te boven gaat, over op de daartoe aangewezen rekening van Onze Minister. Indien een maatschappelijke organisatie een anonieme bijdrage in natura van meer dan € 4.500 ontvangt, dan maakt zij het gedeelte van de tegenwaarde dat het bedrag van € 4.500 te boven gaat over op de daartoe aangewezen rekening van Onze Minister, dan wel vernietigt zij de donatie. Een overgemaakte geldelijke donatie of tegenwaarde van een donatie in natura komt toe aan de Staat.

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, ook al is het donatieoverzicht nog niet gedeponneerd bij het handelsregister overeenkomstig artikel 2, zevende 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;
 - c. 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 ten behoeve van de waardering en validatie van de gegevens.
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, deponeert 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^o, wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:

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

2. In artikel 1, onder 4^o, 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 34491) 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,

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)

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.

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/wijzigingwfpp>.

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 handhavingsinstanties 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 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

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

⁴ Brief van 28 maart 2019, Kamerstukken II 2018/19, 35026, 63, p. 1. Zie ook de brief van 18 oktober 2019, Kamerstukken II 2019/20, 32740, nr. 21.

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.

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 transparantieverplichting 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.

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, 29614, nr. 38 en 39.

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

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, 35026, 63, p. 7.

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, wordt de donatie beschouwd als een anonieme donatie. Als sprake is van een anonieme donatie van €4.500 of meer, wordt de maatschappelijke organisatie verplicht het meerdere over te maken naar de Staat (vgl. artikel 23 van de Wfpp).

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 dreigt te komen.

Aan de burgemeester is in artikel 172 van de Gemeentewet opgedragen de openbare orde in zijn gemeente te handhaven. Dit houdt in dat de burgemeester bij een daadwerkelijke verstoring van de openbare orde of een dreiging daarvan de hem in dit verband ter beschikking staande bevoegdheden kan toepassen. Als de burgemeester op basis van bestuurlijke politierapportages of meldingen van omwonenden inschat dat verstoring van de openbare orde of een gevaar voor de veiligheid of gezondheid dreigt, kan hij – uit hoofde van zijn bestaande openbare ordetaak - een pand of erf sluiten, openbare samenkomsten stoppen, een gebiedsverbod opleggen, cameratoezicht instellen of, in het geval van een (dreigende) wanordelijkheid of ramp, een noodbevel geven (zie nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4). De bestaande openbare-orde taak van de burgemeester 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. Daarvoor kan de politie de noodzakelijke gegevens raadplegen en een analyse maken. Voor een betere inschatting van de veiligheidsrisico's kan het behulpzaam zijn te weten welke buitenlandse donateurs financiering aan de organisator verstrekken en of bekend is – bijvoorbeeld via sociale media – dat deze oproept tot haatzaaien of het verketteren van andersdenkenden in de openbare ruimte van een gemeente en dat de stichting ook in andere gemeenten vestigingen heeft.

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 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

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.

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.

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 voor de openbare orde 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 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 transparantieverplichting 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 transparantieverplichting 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

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.

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 openbaarmakingsverplichting 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.

De beperking voldoet ook aan het vereiste van subsidiariteit. De mogelijkheden om de eventuele buitenlandse financiering achter onwenselijk, antidemocratisch en ondermijnd 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 inspanningsverplichting 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 tussenpersonen 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 transparantieplichting 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 transparantieplichting 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

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

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 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

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.

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

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.

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 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. De transparantieplichtingen 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 uitspreekt 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 verregaand.

5. Privacy en gegevensbescherming

De transparantieplichting 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 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

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.

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 waarmee een concrete verstoring van de openbare orde dreigt (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 lokale openbare orde (zie hierover nader paragraaf 2 en 3 en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4). De gegevensverwerking moet noodzakelijk zijn gelet op de uitoefening van deze wettelijke openbare-ordebevoegdheden. 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 betreffende 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 taak tot handhaving van de lokale openbare orde 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

³⁴ Kamerstukken II 2017/18, 34851, nr. 3, p. 40 en Kamerstukken II 1997/98, 25892, nr. 3, p. 101.

³⁵ Kamerstukken II 2010/11, 32752, nr. 3, p. 18.

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 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

³⁶ De "International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation" van de intergouvernementele 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.

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.

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

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.

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 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 x 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 $218226.000 \times 6,25 = € 1.362.500$ 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 gezien 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 inzage-recht 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 inwerking-treding van de wet in overleg met de desbetreffende overheidsinstanties worden gezien 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 gesignaleerd 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 handhavingsmechanisme 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 dat 4.500 euro te boven gaat over te maken aan de Staat. 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.

Brief Bureau Regioburgemeesters, Nederlands Genootschap van Burgemeesters en Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Uit de reactie van Bureau Regioburgemeester, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten blijkt herkenning van de onderliggende problematiek en wordt de algemene strekking van het wetsvoorstel onderschreven. Zij zien dit voorstel als een middel dat kan helpen bij de aanpak van onder andere ondermijning, witwassen en terrorismefinanciering. Zij hebben echter ook een aantal kanttekeningen en vragen bij het voorstel. Dit betreft het toepassingsbereik, de burgemeestersbevoegdheid, de waardering en validatie van de informatie, anonieme donaties, de samenloop met de Wet openbaar bestuur (Wob) en het informeren van maatschappelijke organisaties. Het kabinet heeft oog voor de rol en positie van de burgemeester. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werkt in samenspraak met onder andere de minister van Justitie en Veiligheid, het NGB en de VNG een agenda voor de toekomst van het ambt uit, waarin aandacht is voor een evenwichtige verdeling van taken en bevoegdheden van de burgemeester.⁴² Op de concrete vragen over het toepassingsbereik en de burgemeestersbevoegdheid wordt in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4 nader ingegaan. Daarbij is verduidelijkt dat de donatieoverzichten van maatschappelijke organisaties niet jaarlijks actief hoeven te worden gescreend. Ook het enkele feit dat iemand de burgemeester verzoekt om bij maatschappelijke organisaties navraag te doen, kan geen aanleiding zijn om de betreffende informatie op te vragen. Het enige relevante criterium is de noodzaak van de informatie voor de handhaving van de openbare orde. Ten aanzien van de waardering en validatie van de informatie is in het wetsvoorstel verduidelijkt dat navraag kan worden gedaan naar de precieze herkomst van substantiële buitenlandse donaties, ook al zijn deze nog niet openbaar gemaakt. Tevens is de informatiedeling door de burgemeester in de lokale driehoek en met andere burgemeesters uitgebreid naar de andere in artikel 28a Handelsregisterwet genoemde overheidsinstanties, ter waardering en validatie van de informatie. Het is immers primair aan de opsporings- en toezichthoudende organisatie op Rijksniveau om informatie te valideren. Ten aanzien van de effectiviteit van het bestuursverbod in verhouding tot anonieme donaties is het wetsvoorstel aangevuld met een verplichting voor de maatschappelijke organisatie om substantiële anonieme donaties over te maken aan de Staat, vergelijkbaar met de Wet financiering politieke partijen.

Voorts is de samenloop met de Wet openbaar bestuur verduidelijkt. Het kabinet gaat in gesprek met burgemeesters over de nieuwe wettelijke opvraagbevoegdheid en maatschappelijke organisaties worden via publieksvoorlichting, voorlichting aan brancheorganisaties en via de Kamer van Koophandel geïnformeerd over de nieuwe wettelijke verplichting.

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.

⁴² Kamerstukken II 2019 – 2020, 35 300 VII, nr. 108.

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 toezichthoudende, 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 gerede 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.⁴³

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

⁴³ Handelsregisterbesluit 2008, Stb. 2008, 240, p. 22-23.

opereren, niet door de transparantieplichting 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.

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 geldschietters 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 herkomst van de donatie onbekend en moet de donatie als anonieme donatie worden aangemerkt (zie hieronder).

5. Anonieme donatie

Het kan voorkomen dat een maatschappelijke organisatie een anonieme donatie van € 4.500 of meer ontvangt. Als het om een geldelijke donatie gaat, dan maakt zij het gedeelte dat het bedrag van € 4.500 te boven gaat, over op de daartoe aangewezen rekening van de Minister voor Rechtsbescherming. Als het gaat om een donatie in natura, dan maakt zij het gedeelte van de tegenwaarde dat het bedrag van € 4.500 te boven gaat over aan de Minister, of vernietigt zij de donatie. Een overgemaakte geldelijke donatie of tegenwaarde van een donatie in natura komt toe aan de Staat. Deze regeling is geïnspireerd op artikel 23 van de Wfpp. Niet-naleving is een economisch delict (zie artikel 7).

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 wordt 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 gedeponeerd. 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.⁴⁴

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 in het kader van de handhaving van de openbare orde 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

⁴⁴ Kamerstukken II 2018/19, 32752, nr. 54.

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).

In het kader van de handhaving van de openbare orde kan de burgemeester gegevens opvragen van een buitenlandse donateur om een betere inschatting te maken van de risico's voor de openbare orde. Uit deze informatie kan bijvoorbeeld blijken dat deze buitenlandse donateur feitelijk het beleid bepaalt van een Nederlandse stichting. Stel dat een burgemeester signalen ontvangt dat bij een stichting die informeel onderwijs verzorgt, jongeren leren om zich af te keren van democratische rechtsorde en andersdenkenden te verketteren. Uit het donatieoverzicht blijkt dat de stichting aanzienlijke donaties uit Saoedi-Arabië heeft ontvangen. Omwonende vrouwen klagen dat zij worden uitgescholden door jongeren die daar onderwijs krijgen. Als de burgemeester meldingen krijgt of politierapportages over dergelijke verstoringen van de openbare orde kan hij besluiten tot een gebiedsverbod voor de jongeren, bijvoorbeeld op de grondslag van artikel 172a Gemeentewet, of cameratoezicht om die overlast te bestrijden. De burgemeester kan, voor de beoordeling of er een verband tussen het uitschelden en de activiteiten van de stichting en het risico van een (herhaalde) dreigende verstoring van de openbare orde is, navraag doen naar de herkomst van de donatie. Aan de hand van die informatie wordt inzichtelijk of er sprake is van onwenselijke beïnvloeding die weerslag heeft op de openbare orde en de veiligheid en gezondheid van omwonenden. Of stel dat in een gemeente rivaliserende voetbalclubs grote donaties ontvangen uit landen waar bevolkingsgroepen op voet van oorlog met elkaar staan. De burgemeester ontvangt signalen dat spelers en fans van deze voetbalclubs met elkaar op de vuist willen gaan. Om te beoordelen of hij naar aanleiding van deze signalen maatregelen moet nemen ter voorkoming van wanordelijkheden, kan hij navraag doen naar de herkomst van substantiële donaties als dat nodig is om een goede risico-inschatting te maken.

Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft overwogen, is de zorg voor de handhaving van de openbare orde - gelet op de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 172 van de Gemeentewet - exclusief aan de burgemeester opgedragen.⁴⁵ De handhaving van de openbare orde bestaat uit het feitelijk herstellen en bewaren van de openbare orde (Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 49). De handhaving van de openbare orde wordt beschouwd als de zorg voor de naleving van regels, bij niet naleving waarvan de orde en rust in het openbare leven wordt verstoord.⁴⁶ De burgemeester heeft de exclusieve verantwoordelijkheid toe te zien op de naleving van deze regels ten aanzien van de openbare orde. Hij kan daarbij algemeen beleid voeren, waarbij wordt bepaald op welke wijze hij de handhaving gestalte wil geven, zoals de surveillance door de politie of een gericht preventiebeleid. Ook kan worden gedacht aan het daadwerkelijk optreden om

⁴⁵ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 14 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3342.

⁴⁶ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 25 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3274, r.o. 3.2.

overtreding van de desbetreffende regels te voorkomen of te beëindigen (Kamerstukken II 1988/89, 19 403, nr. 10, p. 88-89).⁴⁷ De burgemeester heeft een discretionaire bevoegdheid en de voorgestelde bepalingen beogen diens bevoegdheid om uit hoofde van zijn openbare-ordetaak navraag te doen naar de herkomst van donaties, uitputtend te regelen. Er is dus geen plaats voor aanvullende gemeentelijke verordeningen. Een gemeenteraad kan daarom bijvoorbeeld niet verordonneren dat de burgemeester zijn bevoegdheid op grond van artikel 4 van dit wetsvoorstel moet gebruiken. Dit laat onverlet dat de burgemeester op grond van de Gemeentewet wel verantwoording schuldig is aan de gemeenteraad over het door hem gevoerde bestuur. Ook het enkele feit dat iemand verzoekt om bij maatschappelijke organisaties navraag te doen, kan voor de burgemeester geen aanleiding zijn om de betreffende informatie op te vragen. Het enige relevante criterium is dat de informatie nodig is voor de handhaving van de openbare orde. Evenmin hoeven de donatieoverzichten van maatschappelijke organisaties jaarlijks actief te worden gescreend.

Op de informatie die de burgemeester heeft verkregen van de maatschappelijke organisatie 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). Voorts is de Wet openbaar bestuur van toepassing op informatie inzake de beslissing die de burgemeester neemt over het al dan niet opvragen van gegevens van buitenlandse donateurs. Op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob worden documenten bedoeld voor intern beraad doorgaans niet verstrekt. De documenten worden ofwel in het geheel geweigerd (omdat er na het doorhalen van de persoonlijke beleidsopvattingen geen informatie resteert) of de persoonlijke beleidsopvattingen worden weggelakt.⁴⁸ Zie ook 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,

⁴⁷ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 25 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3274, r.o. 3.2.

⁴⁸ Vgl. de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 november 2019, Kamerstukken II, 2019/20, 28362, nr. 23, p. 2.

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 maatschappelijke 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 omstreden spreker heeft uitgenodigd ook donaties verstrekt aan een maatschappelijke organisaties 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 (zie ook paragraaf 3 van het algemeen deel). Om de verkregen informatie te kunnen waarderen en valideren, kan de burgemeester de gegevens delen met de overheidsinstanties genoemd in lid 7.

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 gedeponeerd. 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 gedeponeerd 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 gedeponeerd 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 ordeningswetgeving 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 inwerkingtreding 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. Als de maatschappelijke organisatie die een anonieme donatie krijgt van bv. 10.000 euro, nalaat om 5.500 euro over te maken aan de Staat, is dit ook een economisch delict. 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 34491). 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,