

Vergaderjaar 2020–2021

35 646

Regels voor het inzichtelijk maken van 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)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

De mogelijke beïnvloeding van maatschappelijke organisaties via buitenlandse geldstromen is, ook bij het parlement, al lange tijd voorwerp van zorg en discussie.¹ Het gaat daarbij vooral om geldstromen uit landen die geen lidstaat zijn van de Europese Unie (EU) of de Europese Economische Ruimte (EER). Zo signaleerde de parlementaire ondervragingscommissie ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen (Pocob) van de Tweede Kamer in haar op 25 juni 2020 gepresenteerde eindverslag dat er sprake is van ongewenste beïnvloeding als gevolg van buitenlandse geldstromen naar instellingen in Nederland.² Ook de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling advisering) merkte in haar advies bij dit wetsvoorstel op dat uit het buitenland afkomstige financiering van maatschappelijke organisaties in Nederland een risico kan vormen voor de democratische rechtsstaat. Daar waar deze geldstromen gepaard gaan met beïnvloeding die – al dan niet op termijn – de Nederlandse democratische rechtsstaat kan ondermijnen, is sprake van een serieus probleem. De samenleving en de instituties van de rechtsstaat behoeven, aldus de Afdeling advisering, bescherming tegen dit soort gevaren.³

Hoewel er in onze wetgeving her en der bevoegdheden zijn die hiertoe ingezet kunnen worden, bijvoorbeeld in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft), Boek 2

¹ Vgl. bijv. de brief van de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 29 maart 2018, Kamerstukken II, 2017/18, 29 614, nr. 71.

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

³ Advies No. W16.19.0408/II van 28 augustus 2020.

van het Burgerlijk Wetboek (BW) en de Wet Bibob⁴, ontbreekt een horizontale en intrinsiek samenhangende regeling van de transparantie van buitenlandse donaties aan in Nederland actieve maatschappelijke organisaties. Dit wetsvoorstel voorziet daarin, en berust op twee pijlers.

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. Daartoe krijgen de burgemeester, het openbaar ministerie (hierna ook: OM) en andere specifiek aangewezen overheidsinstanties de bevoegdheid om bij een maatschappelijke organisatie gericht navraag te kunnen doen naar buitenlandse giften en, als deze substantieel blijken, verdere navraag te doen naar de persoon van de donateur. Dat zou een burgemeester bijvoorbeeld kunnen doen wanneer de openbare orde in het gedrang komt door problematisch gedrag van een maatschappelijke organisatie. Het wetsvoorstel geeft zo een kader voor een individuele, organisatiegerichte benadering. Een organisatie die niet meewerkt, maakt zich schuldig aan een economisch delict, terwijl dwarsliggende bestuurders de oplegging van een bestuursverbod riskeren. Daarmee wordt het aanvankelijke door de regering gekozen uitgangspunt verlaten dat alle ruim 350.000 actieve organisaties in Nederland een generieke wettelijke plicht krijgen tot bijvoorbeeld het opstellen van een jaarlijks donatieoverzicht en deponering daarvan bij het Handelsregister (vgl. hierna, par. 3).

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 hierna, par. 2). Tot die aanpak behoort ook het voornemen van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot wijziging van de wetgeving 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. Het onderhavige wetsvoorstel strekt zich niet uit tot politieke partijen.

Het tweede deel van het wetsvoorstel betreft stichtingen en strekt tot het tegengaan van misbruik van financieel-economische aard, zoals witwassen en terrorismefinanciering. Stichtingen zijn nu al verplicht om een balans en staat van baten en lasten op te stellen. Het wetsvoorstel verplicht stichtingen om deze financiële stukken voortaan te deponeren bij het handelsregister. Voorgesteld wordt om enkele toezichts- en 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.⁵

⁴ Vgl. het beknopte overzicht in de bijlage bij dit advies.

⁵ Kamerstukken II 2017/18, 34 566, nr. 10.

2. Een integrale aanpak

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.⁶ Tegelijkertijd geldt dat donaties gepaard kunnen gaan met inmenging in de activiteiten van Nederlandse maatschappelijke organisaties. Dat is ook onderkend door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in zijn 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.⁷

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

Het kabinet wil voorkomen dat donaties aan maatschappelijke organisaties gepaard gaan met onwenselijke beïnvloeding en misbruik van de vrijheden die hier in Nederland gelden. Daartoe is in het Regeerakkoord opgenomen dat moet worden voorkomen dat vanuit het buitenland via geldstromen naar politieke, maatschappelijke en religieuze organisaties onwenselijke invloed wordt gekocht en dat deze geldstromen daartoe meer transparant worden gemaakt.⁸ 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

⁶ Brief van 28 maart 2019, Kamerstukken II 2018/19, 35 026, 63, p. 1. Zie ook de brief van 18 oktober 2019, Kamerstukken II 2019/20, 32 740, nr. 21.

⁷ 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.

⁸ Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017 – 2021, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34, bijlage, p. 4.

voor donaties aan de zijde van de ontvangende maatschappelijke organisatie, als bijvoorbeeld door de burgemeester om inzicht in de herkomst van giften wordt verzocht.

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.⁹ 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 problematisch gedrag is de zogenoemde drie-sporen-aanpak ontwikkeld.¹⁰ 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. Transparantie 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.

Los van problematisch gedrag waarbij een concrete verstoring van de openbare orde dreigt, kan de transparantieverplichting ook een rol vervullen bij onderzoek of sprake is van strafbare gedragingen. 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 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.¹¹

⁹ Kamerstukken II, 2017/18, 29 614, nr. 108.

¹⁰ Kamerstukken II 2015/16, 29 614, nr. 38 en 39.

¹¹ 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.

3. Transparantie buitenlandse donaties: organisatiegerichte benadering

Het wetsvoorstel richt zich op maatschappelijke organisaties die hier in Nederland activiteiten ontplooien. Als algemene norm gaat gelden dat zij desgevraagd inzicht moeten kunnen geven in de herkomst en omvang van buitenlandse donaties. Uiteindelijk is gekozen voor een organisatiegerichte benadering. Daarmee is de aanvankelijk voorziene generieke transparantieplicht voor alle in Nederland actieve maatschappelijke organisaties voor alle donaties boven € 4.500 verlaten. Daartegen zijn zowel in de consultatie als door de Afdeling advisering de nodige bezwaren geuit, onder meer vanuit grondrechtelijke optiek en vanwege het feit dat deze verplichting ruim 350.000 maatschappelijke organisaties zou raken terwijl het probleem dan wel risico zich slechts bij een beperkt aantal organisaties voordoet. Als gevolg hiervan zullen de met de invoering van de algemene wettelijke transparantieplichting samenhangende regeldrukkosten, aanvankelijk geraamd op maximaal € 10,7 miljoen, zich niet manifesteren.

Het vervallen van de jaarlijkse verplichting om een overzicht van buitenlandse donaties op te stellen en te deponeren bij het Handelsregister (generieke transparantieplichting) ten faveure van een organisatiegerichte benadering is de belangrijkste wijziging ten opzichte van eerdere versies van dit wetsvoorstel. De bevoegdheid van de burgemeester tot het opvragen en delen van donatiegegevens is ongewijzigd gehandhaafd. Daaraan is, om een decentrale en centrale insteek te combineren, een vergelijkbare bevoegdheid van het OM toegevoegd. Er is niet getornd aan de voorziene bevoegdheid van andere overheidsorganisaties om donatie-informatie op te vragen. Ten slotte zijn de mogelijkheden om persoonsgegevens van donateurs op te vragen beperkt tot substantiële donaties en is de mogelijkheid tot verwerking van persoonsgegevens inzake ras, etnische afkomst en seksuele gerichtheid in reactie op het advies van de Afdeling advisering geschrapt. Het deel van het wetsvoorstel inzake de nieuwe publicatieplicht voor stichtingen is ongewijzigd gebleven.

Dat leidt tot een bijgestelde systematiek van het herziene, thans voorliggende wetsvoorstel langs de volgende lijnen. Ingezet wordt op een stelsel van inzicht in buitenlandse donaties «op verzoek» van – primair – de burgemeester of het OM. Een informatieverzoek aan een maatschappelijke organisatie heeft in eerste instantie slechts betrekking op het bestaan, de geografische herkomst, doel en omvang van een of meer buitenlandse donaties («hoeveel, waarvoor en uit welk(e) land(en)»). Dat zou op zich al een concrete indicatie moeten geven van risico's op ongewenste buitenlandse beïnvloeding. Blijkt van substantiële donaties, met als risico een toenemende buitenlandse beïnvloeding, dan kan meer gericht informatie worden gevraagd, ook over de persoon van de donateur («wie»). Vereist is dan wel dat dit noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde door de burgemeester of een adequate taakuitoefening door het OM (vgl. infra, toelichting bij artikel 4). Het betreft derhalve een geclausuleerde informatieplicht van een maatschappelijke organisatie. Gekozen wordt voor een twee-sporen-stelsel: decentraal door de burgemeester, vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde, en meer centraal door het OM als belichaming van het algemeen belang. Een organisatie die niet meewerkt, pleegt een economisch delict, terwijl tegen verzakende bestuurders een bestuursverbod kan worden verzocht. Daarnaast kan de burgemeester een last onder dwangsom opleggen aan de organisatie of diens bestuurders wanneer de verplichting niet wordt nagekomen.

Het wetsvoorstel betreft donaties die rechtstreeks of via een tussenpersoon zijn ontvangen uit landen die geen lid zijn van de EU/EER. 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.¹² In die motie wordt de regering verzocht, na overleg met de goede doelensector, een modelpublicatie op te stellen en in te voeren, waarin minimeisen 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) standaard formulieren opgesteld voor de naleving van de publicatieplicht door ANBI's.¹³ Als gevolg van het aanvaarde amendement Lodders/Omtzigt worden deze standaardformulieren verplicht voor grote ANBI's.¹⁴ Ook het onderhavige wetsvoorstel strekt tot uitvoering van die motie.

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 herkomst en omvang van buitenlandse donaties en, als blijkt van substantiële giften, naam en woonplaats van een buitenlandse donateur.¹⁵ 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 orde taak – 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 toelichting bij artikel 3). 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 in de voor het publiek toegankelijke ruimte plaatsvindt (Kamerstukken II, 2018/19 29 911, nr. 244). Kortom, de burgemeester kan ook in preventieve zin gebruik maken van zijn bevoegdheden om donatie-informatie bij een maatschappelijke organisatie op te vragen (vgl. hierna, artikel 3). 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 organisatie ook in andere gemeenten vestigingen heeft.

¹² Kamerstukken II 2017/18, 34 785, nr. 93.

¹³ Brief van 28 maart 2019, Kamerstukken II 2018/19, 35 026, 63, p. 7.

¹⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 437, nr. 11.

¹⁵ Vgl. de toelichting bij artikel 3 over de nadere invulling van de termen «substantiële donaties».

De Afdeling advisering heeft in haar advies gewezen op art. 2:297 BW, op grond waarvan het OM de bevoegdheid heeft om inlichtingen bij stichtingen op te vragen bij ernstige twijfel of de wet of de statuten te goeder trouw worden nageleefd dan wel of het bestuur naar behoren wordt gevoerd. Op basis van deze bevoegdheid zou het OM op zich al gegevens omtrent buitenlandse donaties bij stichtingen kunnen opvragen. Die bevoegdheid is echter, zoals de Afdeling advisering terecht opmerkt, beperkt tot stichtingen, en ziet niet op de vele maatschappelijke organisaties met een andere rechtsvorm. Vanuit de problematiek van de transparantie van buitenlandse giften en ongewenste beïnvloeding is deze tweedeling ongewenst. Daarom is in artikel 4 een algemene bevoegdheid van het OM opgenomen om bij alle organisaties donatiegegevens op te kunnen vragen, waarbij de regeling van art. 2:297 BW tot uitgangspunt heeft gediend. Daarmee bestaat ook een aangrijpingspunt om donatie- en eventueel persoonsgegevens op te vragen als de burgemeester dat niet kan omdat de lokale openbare orde niet in het geding is.

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, de AIVD en de Belastingdienst. Zij mogen de persoonsgegevens opvragen wanneer dit nodig is ter uitvoering van hun wettelijke taken.

Maatschappelijke organisaties die niet aan de transparantieverplichting voldoen en Nederlandse tussenpersonen die in «buitenlandse» opdracht doneren zonder de maatschappelijke organisatie de personalia van de donateur te verstrekken, plegen een economisch delict. 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, kunnen de burgemeester of het OM en de in artikel 3 lid 7 genoemde instanties 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

Het invoeren van een verplichting aan maatschappelijke organisaties om donaties op verzoek van de burgemeester of het OM inzichtelijk te maken (deel I van het wetsvoorstel) past binnen de fundamentele rechten en vrijheden, zoals beschermd door 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).

Er wordt nadere invulling gegeven aan reeds bestaande bevoegdheden van de burgemeester ter handhaving van de openbare orde en het OM in het algemeen belang.¹⁶ Slechts wanneer het nodig is ter handhaving van de openbare orde door de burgemeester of in het algemeen belang voor het OM zal informatie aan de maatschappelijke organisatie gevraagd kunnen worden. Daarbij geldt bovendien dat pas persoonsgegevens kunnen worden opgevraagd indien er sprake is van substantiële donaties én deze informatie noodzakelijk is voor de goede uitoefening van de geldende bevoegdheden (OM) dan wel noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde (burgemeester). Hetzelfde geldt voor de in artikel 3 lid 7 genoemde instanties.¹⁷

Voor zover sprake is van beperking van hiervoor genoemde grondrechten, geldt dat deze beperking kan worden gerechtvaardigd. Het doel is legitiem, namelijk om inzicht te krijgen in donaties van organisaties wanneer dit nodig is ter handhaving van de openbare orde of in het algemeen belang door het OM. In dit kader wordt gewezen op een aantal adviezen uitgebracht door de Europese Commissie voor Democratie door Recht, de zogenaamde Venetië Commissie, een adviesorgaan van de Raad van Europa.¹⁸ De Commissie concludeert in 2019, kort gezegd, dat het gerechtvaardigd is om transparantie te vragen van maatschappelijke organisaties, mits hiermee een redelijk doel is gemoeid, zoals voorkoming van fraude, witwassen, verduistering, terrorisme.¹⁹ De in te voeren plicht tot inzage past hierin. Meer concreet is het doel 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 en onverdraagzaam, te voorkomen. 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 dat bovendien kan variëren in aard en tijd en daarom naar zijn aard niet goed van tevoren is te omschrijven.²⁰

Voor zover sprake is van een beperking, is deze ook proportioneel ten opzichte van het te bereiken doel. De verplichting houdt namelijk in dat alleen op verzoek van de burgemeester en het openbaar ministerie en de in artikel 3 lid 7 bedoelde organisaties ter handhaving van de openbare orde of in het algemeen belang inzicht in donaties moet worden verstrekt. Daarbij geldt dat persoonsgegevens alleen worden verstrekt op verzoek van de burgemeester of het openbaar ministerie bij substantiële buitenlandse donaties wanneer dit noodzakelijk is ter vervulling van hun taak.²¹ Bij de instanties bedoeld in artikel 3 lid 7 geldt een vergelijkbare voorwaarde.²² Het gaat dan om donaties waarmee het risico van het kopen van onwenselijke invloed en ongewenste buitenlandse inmenging reëel wordt geacht. Inzicht in 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 deze

¹⁶ Vgl. ook artikel 172 Gemeentewet en artikel 2:297 BW.

¹⁷ Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.

¹⁸ Opinion 889/2017, CDL-AD(2017)015, opinion 914/2017 CDL-AD(2018)004.

¹⁹ Venice Commission, report on funding of associations, 18 maart 2019, Study nr. 895/2017, CDL-AD(2019)002.CDL-AD(2-019)002, p. 15. CDL-AD(2-019)002, p. 41, nt 136. CDL-AD(2-019)002, p. 41, nr. 138. CDL-AD(2-019)002, p. 44. CDL-AD(2-019)002, p. 41, nr. 139. CDL-AD(2-019)002, p. 19, nr. 62 inzake Opinie CDL-AD(2018)004.

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

²¹ Vgl. de toelichting bij artikel 3 over de nadere invulling van de termen «substantiële donaties».

²² Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.

voorwaarde en beperking van de inzage tot overheidsinstanties en slechts verwerking van persoonsgegevens bij gebleken noodzaak, wordt de privacy van donateurs zoveel mogelijk gewaarborgd. 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 verplichting tot inzage betreft voorts alleen het bedrag van de donatie, het doel van de donatie en het land waarin de donateur woont of zijn zetel heeft. Bij substantiële donaties kan door de burgemeester en het openbaar ministerie wanneer dit noodzakelijk is voor de taakuitoefening de naam en woonplaats van de donateur worden gevraagd.

Religieuze organisaties

De verplichting tot het geven van inzage geldt voor alle maatschappelijke organisaties, inclusief religieuze en levensbeschouwelijke organisaties, in de vorm van een vereniging, stichting of kerkgenootschap. 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.²³ 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 voorgestelde verplichting tot het geven van inzage grijpt niet in de interne organisatie van een kerkgenootschap in en maakt geen onderscheid op grond van de inhoud van een geloofsovertuiging of levensbeschouwing en is noodzakelijk in het belang van de nationale veiligheid en de bescherming van de openbare orde en het algemeen belang. Buitenlandse donaties waarbij het risico op buitenlandse beïnvloeding en afhankelijkheid reëel wordt geacht, dienen inzichtelijk te worden gemaakt en strekken tot het vergroten van het handelingsperspectief van gemeenten en betrokkenen bij de desbetreffende religieuze of levensbeschouwelijke organisatie. Het betreft bovendien een verplichting die doelgericht van aard is: informatie kan worden opgevraagd door de burgemeester en het openbaar ministerie wanneer dit in een concreet geval nodig is ter uitoefening van hun wettelijke taak. Daarbij geldt bovendien dat persoonsgegevens alleen hoeven te worden verstrekt wanneer er sprake is van substantiële donaties en wanneer dit noodzakelijk is voor de taakuitoefening.²⁴ Hierdoor gaat gegevensverwerking ook niet verder dan noodzakelijk is voor het beoogde doel.

²³ Kamerstukken II 2003/04, 29 614, nr. 2, p. 7–8; Kamerstukken II 2014/15, 29 614, nr. 35.

²⁴ Vgl. de toelichting bij artikel 3 over de nadere invulling van de termen «substantiële donaties».

In de consultatie en door de Afdeling advisering is opgemerkt dat het wetsvoorstel mogelijk raakt aan de vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU) en het vrij verkeer van kapitaal (artikel 63 VWEU). De kritiek had met name betrekking op de generieke transparantieplichting en daarmee samenhangende openbaarmaking die voor alle maatschappelijke organisaties zou gaan gelden. Met de vervanging hiervan door een individuele, organisatiegerichte benadering is aan deze bezwaren vergaand tegemoet gekomen.

Het voorgestelde stelsel komt in feite neer op een informatieverplichting in het individuele geval (desgevraagd) van alhier gevestigde maatschappelijke organisaties aan Nederlandse overheidsinstanties inzake in Nederland gelegen rechtsfeiten, namelijk de ontvangst van donaties. Deze wet biedt daartoe een kader, maar legt uit zichzelf aan maatschappelijke organisaties geen verplichtingen op. Die volgen pas uit een concreet informatieverzoek van, bijvoorbeeld, de burgemeester of het OM. Daarmee staat dit wetsvoorstel als zodanig niet in de weg aan het doen van buitenlandse donaties noch aan de vestiging van organisaties in Nederland.

De uitspraak van het EU-Hof in zaak C-78/18 (Commissie/Hongarije) van 18 juni 2020 maakt dat niet anders. Daarin oordeelde het EU-Hof een Hongaarse wet uit 2017 over de transparantie van buitenlandse geldstromen in strijd met art. 63 VWEU en verschillende grondrechten.²⁵ Deze Hongaarse wet berustte echter op uitgangspunten die sterk verschillen van dit wetsvoorstel. Zo moest men zich laten registreren als organisatie die buitenlandse steun ontvangt als het totale bedrag aan buitenlandse schenkingen in één jaar boven een vastgestelde drempel kwam. Bij de registratie moest ook de naam van de donateur bekend worden gemaakt bij schenkingen vanaf ongeveer € 1.400. Deze informatie werd bekendgemaakt op een voor het publiek gratis toegankelijk elektronisch platform. Ook moesten de betrokken organisaties op hun homepage en in al hun andere publicaties vermelden dat zij een «organisatie [zijn] die buitenlandse steun ontvangt».

Dit wetsvoorstel legt juist geen generieke verplichtingen op aan alle maatschappelijke organisaties, verplicht niet tot systematische registratie en openbaarmaking van schenkingen en donateurs, kent geen gedwongen typering van entiteiten als organisaties die buitenlandse steun ontvangen en merkt buitenlandse donaties niet bij voorbaat als «verdacht» aan. In essentie voorziet het wetsvoorstel in een doelgerichte en incidentele (desgevraagd) informatieverplichting, van binnenlandse organisaties aan binnenlandse instanties, onder welomschreven voorwaarden. In casu blijft het onverkort mogelijk voor donateurs van buiten de EU/EER om aan maatschappelijke organisaties in Nederland te doneren.

Daar komt bij dat de EU-lidstaten, aldus het Hof, waar het gaat om financiële transparantie, op zich een onderscheid mogen maken tussen EU-landen en derde landen. Verder benadrukt het EU-Hof dat een lidstaat de transparantie van de financiering van (in casu) verenigingen als dwingend algemeen belang kan aanmerken.²⁶ Nu dit wetsvoorstel berust op het onderscheid tussen derde landen en EU/EER-landen en bovendien transparantie als kerndoelstelling heeft, ligt daarin steun voor de in dit wetsvoorstel gemaakte beleidskeuzen.

²⁵ Zaak C-78/18 (Commissie/Hongarije), 18 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:476.

²⁶ Op. cit. ov. 79 en 80, onder verwijzing naar de arresten van 18 december 2007, A, C-101/05, EU:C:2007:804, punten 36 en 37, en 26 februari 2019, X (In derde landen gevestigde tussenvennootschappen), C-135/17, EU:C:2019:136, punt 90.

Dat geldt te meer gezien de overwegingen van openbare orde die met dit wetsvoorstel (mede) worden gediend, daaronder begrepen de naleving van de wet en behoorlijk bestuur bij een organisatie alsmede – ook door de Afdeling advisering genoemd – het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de openbare veiligheid, het tegengaan van terrorismefinanciering en witwassen alsmede, onder omstandigheden, het tegengaan van ongewenste buitenlandse beïnvloeding. 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. Transparantie is noodzakelijk om Nederlandse overheidsinstanties desgewenst inzage te geven in de mate van buitenlandse financiering van maatschappelijke organisaties die activiteiten uitoefenen in de Nederlandse samenleving en deze instanties, zoals de burgemeester, hierin meer handelingsperspectief te geven.

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 desgevraagd ook informatie te verstrekken over ontvangen donaties. Reden voor deze verplichting is te voorkomen dat Nederlandse maatschappelijke organisaties de verplichting tot het verstrekken van informatie over donaties van buiten de EU/EER ontgaan door het gebruik maken van een buitenlandse rechtsvorm. De regering acht dit niet in strijd met de vrijheid van vestiging. Het staat buitenlandse rechtspersonen vrij om zich hier te (blijven) vestigen. Wanneer zij dat doen, moeten deze rechtspersonen zich aan de Nederlandse wetgeving houden, bijvoorbeeld de Wet op de ondernemingsraden of de Arbowetgeving. Ook kunnen buitenlandse rechtspersonen aanspraak maken op een ANBI-status, als zij aan de voorwaarden voldoen. Het gaat erom dat de Nederlandse overheidsinstanties inzicht kunnen verwerven in de herkomst van de buitenlandse financiering van maatschappelijke activiteiten in Nederland, ongeacht de rechtsvorm waarin die activiteiten gegoten worden. Voor de overwegingen van openbare orde, die hiermee gemoeid zijn, zij verwezen naar hetgeen hierover al is opgemerkt.

Al deze factoren in onderlinge samenhang bezien, leiden ertoe dat met het gewijzigde wetsvoorstel in de optiek van de regering een passend evenwicht is gevonden tussen de belangen van, enerzijds, maatschappelijke organisaties en donateurs en, anderzijds, algemene maatschappelijke belangen.

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. 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 voorziet niet in de hiervoor geschetste beperkingen voor maatschappelijke organisaties in het buitenland, maar alleen in beperkte informatieverstrekking aan de burgemeester, het OM en de in artikel 3 lid 7 genoemde organisaties wanneer dit noodzakelijk is ter handhaving van de openbare orde en het algemeen belang.

5. Privacy en gegevensbescherming

De transparantieverplichting voor maatschappelijke organisaties (deel I van het wetsvoorstel) raakt ook aan 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)²⁷ 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 onder meer de naam en de woonplaats van de donateur (en in geval de donateur een rechtspersoon betreft dit onder meer 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. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is vervolgens de plicht beperkt tot het geven van inzage aan de burgemeester, het openbaar ministerie en de in artikel 3 lid 7 genoemde instanties. Daarmee is de mate van gegevensverwerking in aanzienlijke mate teruggedrongen ten opzichte van de geconsulteerde en de aan de Afdeling advisering voorgelegde versies van het wetsvoorstel.

²⁷ 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.

Op het inzichtelijk maken van donaties worden geen tot de persoon herleidbare gegevens vermeld, maar gaat het om gegevens als het bedrag, het doel en het land van herkomst van de donatie. Alleen de burgemeester en het openbaar ministerie kunnen inzicht in de donaties vragen wanneer dit nodig is ter vervulling van hun wettelijke taak. Uitsluitend wanneer sprake van substantiële donaties kan op verzoek van de burgemeester, het OM en de in artikel 3 lid 7 genoemde instanties om persoonsgegevens worden gevraagd.²⁸ Door het stellen van deze voorwaarden wordt 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.

Verder geldt dat een Nederlandse tussenpersoon in voorkomende gevallen gegevens moet verwerken, door verstrekking van gegevens betreffende de donateur aan de maatschappelijke organisatie. Er is voorzien in een grondslag om de gegevens te verwerken gelegen in die plicht (artikel 6, eerste lid, onderdeel c, AVG) voor zover dit noodzakelijk is om te voldoen aan de hiervoor beschreven 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, onderdeel 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 de burgemeester en het OM. Bovendien moet er sprake zijn van substantiële donaties. 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, onderdeel 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 en voor het OM om te handelen in het algemeen belang. 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

²⁸ Vgl. de toelichting bij artikel 3 over de nadere invulling van de termen «substantiële donaties».

integratie, aan de legitimatie en verantwoording van het lokale beleid en aan het voorkomen van polariserend en radicaliserend gedrag. Het OM kan dergelijke signalen ook binnenkrijgen bijvoorbeeld naar aanleiding van meldingen vanuit de maatschappij. Dit kan aanleiding zijn tot het vragen van inzicht in donaties. Blijkt er sprake van substantiële donaties, dan kan ook worden gevraagd naar herkomst en identiteit van de donateur.²⁹ Verdere verstrekking van persoonsgegevens door de burgemeester of het OM aan een aantal organisaties is toegestaan wanneer dit noodzakelijk is voor de taakuitoefening. Dat zijn bijvoorbeeld de politie, het OM, de AIVD en MIVD, DNB, de FIU, de dienst Justis (waaronder het Landelijk Bureau Bibob), de AFM en de Belastingdienst. De gegevensdeling moet dan wel nodig zijn voor de goede uitvoering van hun wettelijke taken. Denk bij informatie ten behoeve van de dienst Justis bijvoorbeeld aan informatie die nodig is voor de taak die hij namens de Minister van Justitie en Veiligheid uitoefent, namelijk toezicht houden op rechtspersonen. Aan de Belastingdienst kan bijvoorbeeld informatieverstrekking nodig zijn wanneer er signalen zijn van fraude. Gelet op de zwaarwegende maatschappelijke belangen die daarmee worden gediend, is deze gegevensdeling noodzakelijk en gerechtvaardigd.

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, tweede lid, 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.³⁰

Wanneer een religieuze of levensbeschouwelijke organisatie een donatie uit het buitenland (niet zijnde een EU-lidstaat of EER-partij) ontvangt en de burgemeester of het OM in het kader van diens taak 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. Dat is ook beslist niet beoogd.³¹ Niet geheel kan worden uitgesloten dat er in specifieke gevallen wel informatie naar voren komt die wijst op een verband tussen de donateur, de gegeven donatie en een godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging. Daarmee is mogelijk sprake van gegevensverwerking van gevoelige gegevens. Is hiervan sprake, dan is de verwerking van deze 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

²⁹ Vgl. de toelichting bij artikel 3 over de nadere invulling van de termen «substantiële donaties».

³⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34 851, nr. 3, p. 40 en Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 101.

³¹ Zie ook Kamerstukken II 2010/11, 32 752, nr. 3, p. 18.

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 plicht tot verstrekking van gegevens alleen geldt voor de burgemeester of het openbaar ministerie bij substantiële donaties en wanneer dit noodzakelijk is ter uitvoering van de hen toebedeelde taken en bevoegdheden. Voorts sluit de plicht tot verstrekking aan op bestaande wettelijke taken van overheidsinstanties.

6. Transparantie balans en staat van baten en lasten

Het Nederlandse beleid ter bestrijding van terrorismefinanciering en witwassen, zoals neergelegd in de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft), is gebaseerd op de veertig standaarden van de FATF³² 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.³³ 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 risico gebaseerd 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 (toezichhouders, 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

³² De «International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation» van de intergouvernementale organisatie Financial Action Task Force.

³³ 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.

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.³⁴

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.³⁵ Semipublieke stichtingen dienen veelal op basis van sectorspecifieke regelgeving een aan titel 9 gelijkwaardige jaarrekening op te maken en openbaar te maken, zoals zorginstellingen op basis van de Regeling verslaggeving WTZi. Omdat dergelijke stichtingen al onder een rapportage- en deponeringsregime vallen, vallen zij buiten het bereik van de voorgestelde maatregel. Het voorstel heeft tot doel het inzicht van de overheid in de financiële positie van stichtingen waarop het jaarrekeningenrecht of andere sectorspecifieke (toezichts)regelgeving niet van toepassing is, te vergroten, waarmee de kans op misbruik wordt verkleind.

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

Het wetsvoorstel sluit aan bij het voorontwerp van wetsvoorstel voor een publicatieplicht voor stichtingen waarover in 2010 is geconsulteerd dat hiermee verder in procedure wordt gebracht.³⁶ 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

³⁴ Kamerstukken II 2018/19, 29 754, nr. 516 met als bijlage DTN 50.

³⁵ 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.

³⁶ https://www.internetconsultatie.nl/publicatieplicht_stichtingen/details.

wetsvoorstel deponeren stichtingen de balans en staat van baten bij het handelsregister ten behoeve van bepaalde overheidsinstanties. Op die wijze is de financiële informatie alleen inzichtelijk voor de overheid.

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.³⁷ Omdat financiële informatie ontbreekt, kan eventuele versluiering via een stichting uit het zicht worden gehouden. De deponering van de balans en staat van baten en lasten van stichtingen zorgt ervoor dat meer informatie beschikbaar komt om een strafrechtelijk relevante verdenking op te kunnen baseren of om uit hoofde van toezichts- en controletaken stichtingen met malafide praktijken te onderscheiden en aan nader onderzoek te onderwerpen. Omdat stichtingen kunnen worden misbruikt voor witwassen of terrorismefinanciering, is het nuttig dat de transparantie wordt vergroot door informatie over de 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 de artikelen 2:20 en 2:301 BW).

7. Regeldrukkosten

Transparantie over donaties op verzoek burgemeester, openbaar ministerie of andere instantie

Op incidentele basis zullen maatschappelijke organisaties op verzoek van een overheidsinstantie nadere informatie over bepaalde donaties moeten verstrekken. Het betreft gegevens die ook reeds aanwezig zijn in de interne administratie en de kosten kunnen om die reden 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 € 45 komen de regeldrukkosten op € 45 (1 x € 45) per verzoek.

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

³⁷ Vgl. ECLI:NL:RBAMS:2017:4352; ECLI: NL:RBAMS:2017:4353 en ECLI:NL:RBAMS:2017:4354.

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 $226.000 \times 6,25 = € 1.362.500$ maximaal.

8. Financiële gevolgen voor de overheid

Burgemeesters, het OM en de in artikel 3 lid 7 bedoelde andere instanties krijgen de bevoegdheid om informatie over donaties en 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. Na de eerste twee jaar na inwerkingtreding van de wet zal in overleg met de desbetreffende overheidsinstanties worden gezien of deze verwachting klopt.

Het wetsvoorstel kent aan het Openbaar Ministerie de bevoegdheid toe om inzage te krijgen in de balans en staat van baten en lasten van de stichting. Tevens worden het niet voldoen aan de verplichting tot het opmaken van een staat van baten en lasten en het niet meewerken aan een informatieverzoek van een burgemeester, het OM of een andere instantie 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.

De balans en de staat van baten en lasten worden gedeponeerd 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.

9. Advies en consultatie³⁸

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. 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 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

³⁸ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

(AP), het College van Procureurs-Generaal van het Openbaar Ministerie en de Raad voor de rechtspraak (Rvdr). 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. 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.

De consultatiereacties ten aanzien van het inzicht geven in donaties

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 het voorstel ter heroverweging in het licht van de proportionaliteit van het voorstel. 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.

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 in te perken. 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. De naam en de woonplaats van de donateur hoeven niet op het donatieoverzicht te worden vermeld. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is bovendien de voor alle maatschappelijke organisaties voorziene plicht tot het jaarlijks openbaar maken van donaties geschrapt. In plaats hiervan is gekozen voor een plicht tot het, desgevraagd, geven van inzage in gedane donaties aan de burgemeester of het openbaar ministerie. Deze inzage dient alleen gegeven te worden aan de burgemeester of het openbaar ministerie indien deze inzage noodzakelijk is voor de uitoefening van hun wettelijke bevoegdheden, waarbij bovendien geldt dat verstrekking van persoonsgegevens alleen aan de orde is wanneer er sprake is van substantiële donaties (vgl. hierna de toelichting bij artikel 3). Met deze beperkingen van de reikwijdte van het wetsvoorstel ten opzichte van het voorontwerp is de proportionaliteit van de maatregel in het licht van het beoogde doel 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. In veel reacties is voorts ingegaan op de relatie van het voorontwerp met grondrechten en de privacy van donateurs. In enkele reacties wordt ingegaan op de vrijheid van vestiging en andere Europese vrijheden. Hierop is elders in de toelichting reeds ingegaan.

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).

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 paragrafen 3 en 5), waarbij wordt opgemerkt dat de passage in paragraaf 6 waar de AP op doelt, ziet op de verplichting tot het deponeren van de staat van baten en lasten door de stichting en niet op de verplichting om donaties inzichtelijk te maken en is 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 voorstel in het licht 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 en is de absolute drempel naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering vervallen (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 Regioburgemeesters, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) blijkt herkenning van de onderliggende problematiek en worden doel en 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 openbaarheid van 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.³⁹ Op de concrete vragen over het toepassingsbereik en de burgemeestersbevoegdheid is in de artikelsgewijze toelichting nader ingegaan. Daarbij is verduidelijkt dat het enkele feit dat iemand de burgemeester verzoekt om bij maatschappelijke organi-

³⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VII, nr. 108.

saties navraag te doen, geen aanleiding kan 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. 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 organisaties op Rijksniveau om informatie te valideren.

Voorts is de samenloop met de Wet openbaarheid van 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 wet.

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

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

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

De in de bestaande wetgeving geboden instrumenten zijn voor het doel van dit wetsvoorstel onvoldoende. De Wet controle op rechtspersonen biedt geen mogelijkheid om onderzoek te doen in de financiële informatie van stichtingen, omdat stichtingen geen jaarrekening publiceren in het handelsregister. Het wetsvoorstel heeft juist tot gevolg dat de financiële informatie van stichtingen onder die wet zal vallen, zodat die betrokken kan worden bij toezicht en controle op stichtingen. De Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn heeft vooral betrekking op wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en die richt zich op het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en het financieren van terrorisme. Die wet is specifiek gericht op 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 gereede twijfel ontstaan of de informatie in de jaarstukken wel klopt. Dat kan leiden tot nader onderzoek naar de stichting en naar de redenen voor het verstrekken van foutieve informatie. Verder valt te verwachten dat de verplichting tot het beschikbaar stellen van de balans en de staat van baten en lasten aan overheidsorganisaties een preventief effect heeft voor de betrouwbaarheid van de cijfers. Er zal een afschrikwekkende werking uitgaan van de dreiging dat de aangewezen instanties door het vergelijken van informatie kunnen achterhalen dat de balans en staat van baten niet juist zijn en dat dat reden kan zijn om de stichting aan een nader onderzoek te onderwerpen.

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

De 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 6). 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.

De verplichting voor stichtingen tot het deponeren van de staat van baten en lasten 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 10).

Artikelsgewijs

Artikel 1

Eerste lid

a. Maatschappelijke organisaties

Het voorgestelde artikel 1, eerste lid, bepaalt welke maatschappelijke organisaties vallen onder het stelsel van «transparantie op verzoek». 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 2:285 BW 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 2:26 BW 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 op verzoek verstrekken van inzicht in herkomst, doel en omvang van verkregen buitenlandse donaties.

iii. Kerkgenootschappen

Op grond van artikel 2:2, eerste lid, BW 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 worden een aantal 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.⁴⁰

Op grond van het voorgaande kunnen kerkgenootschappen deelnemen aan het rechtsverkeer. Dit wetsvoorstel sluit aan bij de systematiek van het handelsregister door de verplichting om op verzoek inzicht te geven in herkomst, doel en omvang van verkregen buitenlandse donaties 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 als daartoe een verzoek is gedaan ook inzicht geven in herkomst, doel en omvang van verkregen buitenlandse donaties 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). Het gaat derhalve om donaties die door de organisatie in al zijn onderdelen zijn ontvangen.

⁴⁰ Handelsregisterbesluit 2008, Stb. 2008, 240, p. 22–23.

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 verplichting om op verzoek inzicht te geven in herkomst, doel en omvang van verkregen buitenlandse donaties.

iv. Vergelijkbare buitenlandse rechtspersonen of andere juridische entiteiten

Met stichtingen, verenigingen en kerkgenootschappen worden buitenlandse rechtspersonen of andere juridische entiteiten die vergelijkbaar zijn met een stichting, vereniging of kerkgenootschap ook onder de definitie van maatschappelijke organisaties geschaard. Doel hiervan is te voorkomen dat maatschappelijke organisaties die in Nederland actief zijn maar in een buitenlandse rechtsvorm opereren, niet verplicht zouden zijn om gehoor te geven aan een verzoek tot het geven van inzicht in herkomst, doel en omvang van buitenlandse donaties. 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 is 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 op verzoek transparant moeten worden gemaakt.

Ledencontributies worden niet als donatie beschouwd. Verder is naar aanleiding van enkele consultatiereacties verduidelijkt dat erfstellingen en legaten onder de begripsomschrijving van donatie vallen. Hoewel erfstaten 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 is in reactie op de consultatie opgemerkt dat er niet voor 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 (inzake 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, aan 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 op 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 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 inzichtelijk maken van donaties uit landen die geen lidstaat zijn (vgl. artikelen 2 en 3).

Tweede lid

Buitenlandse rechtspersoon als donateur

De verplichting om op verzoek inzicht te geven in herkomst, doel en omvang van verkregen buitenlandse donaties geldt zowel voor natuurlijke personen als rechtspersonen die hun woonplaats dan wel zetel hebben buiten de EU/EER. Gelet hierop 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

Artikel 2 introduceert het stelsel van «transparantie op verzoek». Bepaald is dat maatschappelijke organisaties, op de voorwaarden bij en krachtens deze wet, verplicht zijn om op verzoek van bijvoorbeeld de burgemeester of het OM inzicht te geven in herkomst, doel en omvang van verkregen buitenlandse donaties. Het belang van inzicht in de herkomst en het doel van de donaties is mede gelegen in de constatering van de parlementaire ondervragingscommissie ongewenste geldstromen uit onvrije landen (Pocob) in haar op 25 juni 2020 gepresenteerde eindverslag dat er sprake is van ongewenste beïnvloeding als gevolg van buitenlandse geldstromen naar instellingen in Nederland.⁴¹ De Pocob constateert dat het gebrek aan

⁴¹ (On)zichtbare invloed: verslag parlementaire ondervragingscommissie naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 228, nr. 4.

transparantie een cruciale rol speelt, en signaleert met name een gebrek aan transparantie over de afkomst van het geld en over het doel van de financiering.⁴² Daaruit vloeit de verplichting voort om inzicht te geven in zowel de herkomst en de omvang van de buitenlandse donaties, als het doel van de donaties. Voor zover de donateur niet duidelijk heeft gemaakt wat het doel van een donatie is, wordt het aan de maatschappelijke organisatie gelaten om aan te geven waarvoor een donatie is ontvangen of waaraan deze is besteed.

Deze verplichting geldt ook voor bijdragen die in natura plaatsvinden. Daarbij gaat het – kort gezegd – om een levering van een goed of een verstrekking van een dienst die op geld te waarderen is. Ook valt hieronder de situatie waarin de waarde van het geleverde goed of de verstrekte dienst meer bedraagt dan de tegenprestatie van de maatschappelijke organisatie. Bij een dergelijke donatie, 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 een donatie gewaardeerd op € 20.000 indien een maatschappelijke organisatie voor een buitenlandse gastspreker € 10.000 moet betalen wanneer deze spreker normaliter € 30.000 voor zijn lezingen in rekening brengt. 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.

Het bestuur van een maatschappelijke organisatie bewaart de donatiegegevens gedurende zeven boekjaren. De termijn van zeven jaar sluit aan bij de bewaartermijn van jaarrekeningen van de Kamer van Koophandel (artikel 2:394 lid 6 BW).

Artikel 3

1. Informatieverzoek burgemeester

Artikel 3, eerste lid, verleent de burgemeester van de gemeente waar de maatschappelijke organisaties gevestigd is dan wel activiteiten uitoefent, in de eerste instantie de bevoegdheid om bij het bestuur van de maatschappelijke organisatie informatie op te vragen over de geografische herkomst, het doel en de omvang van buitenlandse donaties («hoeveel, met welk doel en uit welk(e) land(en)»). De burgemeester heeft deze bevoegdheid in het kader van zijn taak om de openbare orde te handhaven (art. 172 Gemeentewet). Als uit de verkregen informatie vervolgens blijkt dat sprake is van substantiële donaties uit het buitenland, kan dat duiden op een toegenomen risico op ongewenste buitenlandse beïnvloeding. Door de burgemeester kan dan meer gericht informatie worden opgevraagd over de persoon van de donateur («wie»). Voorwaarde voor de burgemeester om gebruik te kunnen maken van deze verdergaande bevoegdheid om gerichte informatie op te vragen, is dat die informatie noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde.

De notie «substantiële» donaties heeft zowel een absolute als een relatieve component. Voor de hand ligt dat een donatie van bijvoorbeeld € 250.000 in absolute zin een grote donatie is. In relatieve zin kan ook een donatie van bijvoorbeeld € 4.500 substantieel zijn, bijvoorbeeld als de totale inkomsten van de begunstigde organisatie op jaarbasis € 7.500

⁴² Ibidem, p. 15/16.

euro bedragen. Daarentegen zal een donatie van € 4.500 weinig risico voor ongewenste beïnvloeding meebrengen als de totale inkomsten van de betrokken organisatie € 750.000 bedragen. Voorstelbaar is dat de autoriteiten die om donatiegegevens kunnen verzoeken zich bij de uitvoering mede laten inspireren door het bedrag van € 15.000 euro, dat onder de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) wordt gebruikt als één van de indicatoren voor melding van een ongebruikelijke transactie door financiële instellingen aan de Financial Intelligence Unit-Nederland. Van het in een eerder stadium voorziene gebruik van een verplicht drempelbedrag van € 4.500 is afgezien, omdat in het licht van de uitspraak van het EU-Hof in de zaak C-78/18 (Commissie/Hongarije) niet in algemene zin kan worden volgehouden dat hiervan per definitie een risico op dreigende ongewenste beïnvloeding uitgaat.⁴³ Overigens kan, ter bepaling of er sprake is van één of meer substantiële donaties, ook een reeks successieve giften binnen hetzelfde boekjaar samen genomen worden.

Onder de persoonsgegevens die de burgemeester in tweede instantie bij het gericht informatieverzoek kan opvragen over de persoon van de donateur, vallen de naam en woonplaats van de buitenlandse donateur of, als de donateur een rechtspersoon is, de zetel en de naam en woonplaats van degene die de rechtspersoon vertegenwoordigt. Als de donatie via een tussenpersoon is ontvangen, vallen hieronder ook gegevens over die tussenpersoon. Gegevens over de tussenpersoon kunnen ook van belang zijn om inzicht te krijgen in hoe geldstromen lopen en om signalen van buitenlandse, onwenselijke beïnvloeding door donaties adequaat te kunnen duiden. Indien het gaat om persoonsgegevens van natuurlijke personen, is de burgemeester slechts bevoegd om deze op te vragen als verwerking ervan noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde (art. 3, eerste lid, laatste zin, en artikel 6, eerste lid, onder e, AVG).

Het is van belang voor de burgemeester om de mogelijkheid te hebben inzicht te verkrijgen in herkomst, doel en omvang van buitenlandse donaties aan maatschappelijke organisaties die actief zijn binnen zijn gemeente. De burgemeester kan die informatie nodig hebben om een betere inschatting te kunnen maken van risico's voor de openbare orde. Uit verkregen informatie kan bijvoorbeeld blijken dat er een risico bestaat dat één of meerdere buitenlandse donateurs feitelijk het beleid bepalen van een Nederlandse stichting en daarmee mogelijk antidemocratisch en anti-integratief gedrag aanjagen of versterken, waardoor het gevaar bestaat van ondermijning van de Nederlandse democratische rechtsstaat. 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. Omwonende vrouwen klagen dat zij worden uitgescholden door jongeren die daar onderwijs krijgen en de burgemeester krijgt meldingen of politierapportages over dergelijke verstoringen van de openbare orde. De burgemeester kan nu al besluiten tot een gebiedsverbod voor de jongeren, bijvoorbeeld op grond van artikel 172a Gemeentewet, of cameratoezicht om die overlast te bestrijden. Op basis van dit wetsvoorstel krijgt de burgemeester in aanvulling hierop de mogelijkheid om bij de stichting te informeren of sprake is van buitenlandse donaties en wat hiervan herkomst, doel en omvang zijn. Deze informatie is behulpzaam bij de beoordeling of er wellicht een verband is tussen het uitschelden en een (herhaalde) dreigende verstoring van de openbare orde en de activiteiten van de stichting. Als uit de informatie die de burgemeester in eerste instantie heeft opgevraagd blijkt dat de stichting aanzienlijke donaties uit Saoedi-Arabië heeft ontvangen, zou dit

⁴³ HvJEU, 18 juni 2020, zaak C-78/18 (Commissie/Hongarije), ECLI:EU:C:2020:476.

aanleiding kunnen zijn om meer gericht informatie op te vragen over de persoon van de donateur of het doel van de donerende rechtspersoon. 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.

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.⁴⁴ 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.⁴⁵

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 overtreding van de desbetreffende regels te voorkomen of te beëindigen (Kamerstukken II 1988/89, 19 403, nr. 10, p. 88–89).⁴⁶ De burgemeester heeft nadrukkelijk een discretionaire bevoegdheid, ook tot preventief optreden, 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 3 van deze wet 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 uitoefening van zijn taak ten aanzien van de handhaving van de openbare orde. Het verzoek tot het geven van informatie vloeit voort uit de wet en betreft daarmee geen besluit in de zin van de Awb.

Relatie met de Wet openbaarheid van bestuur (Wob)

Op de informatie die de burgemeester heeft verkregen van de maatschappelijke organisatie is de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing. Dit houdt in dat, mocht de burgemeester beschikken over persoonsgegevens van een donateur, deze de gegevens, niet zonder meer verstrekt worden, maar dat daarin een belangenafweging moet plaatsvinden, tenzij de donateur toestemming heeft zijn gegevens te verstrekken (vgl. artikel 10, tweede en derde lid, van de Wet openbaarheid van bestuur). Voorts is de Wet openbaarheid van 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

⁴⁴ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 14 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3342.

⁴⁵ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 25 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3274, r.o. 3.2.

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

(omdat er na het doorhalen van de persoonlijke beleidsopvattingen geen informatie resteert) of de persoonlijke beleidsopvattingen worden weggelakt.⁴⁷ Zie ook paragraaf 3 en 5 van het algemeen deel.

2. Verstrekking bijzondere persoonsgegevens

Artikel 3, tweede lid, ziet op de situatie waarin de burgemeester na een eerste informatieverzoek over geografische herkomst, doel en omvang van verkregen buitenlandse donaties, vervolgens ook gebruik maakt van zijn bevoegdheid om meer gericht informatie op te vragen over de persoon van de donateur. Het kan dan 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 van het algemeen deel van de toelichting). Het tweede lid biedt om die reden een wettelijke grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens, waaruit religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen kunnen 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 herkomst van een donatie. Daarmee wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om op grond van artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG, een uitzondering te maken op het verwerkingsverbod van het eerste lid van dat artikel. De grondslag hiervoor is gelegen in een zwaarwegend algemeen belang, bestaande in het tegengaan van antidemocratisch en anti-integratief gedrag dat wordt aangejaagd of versterkt door substantiële, buitenlandse donaties, zoals is uiteengezet in paragraaf 2 van het algemeen deel van de toelichting.

3. Verplichting maatschappelijke organisatie om informatie te verstrekken

Voortvloeiend uit de bevoegdheid van de burgemeester om maatschappelijke organisaties te verzoeken inzicht te geven in herkomst, doel en omvang van buitenlandse donaties, 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. Het begrip wordt nader geconcretiseerd door de maximum termijn van tien werkdagen. De verzochte gegevens zal de maatschappelijke organisatie uit haar eigen financiële administratie kunnen ophalen (vgl. ook de in artikel 2 neergelegde verplichting), waarbij zo nodig en in voorkomend geval nadere navraag kan worden gedaan bij de tussenpersoon van wie een donatie is ontvangen. Een maatschappelijke organisatie die weigert informatie te verstrekken dan wel bewust onvolledige of onjuiste informatie verstrekt, maakt zich, schuldig aan een economisch delict (artikel 9, eerste lid). Ook kan de burgemeester op grond van artikel 3, zesde lid, de rechter verzoeken om een bestuursverbod op te leggen aan de bestuurder van een maatschappelijke organisatie wanneer deze herhaaldelijk weigert mee te werken (vgl. ook de artikelen 106a-106c Faillissementswet). Tot slot kan de burgemeester overeenkomstig afdeling 5.3.2.d van de Algemene wet bestuursrecht een last onder dwangsom opleggen. Dit betekent dat de overtreder van de verplichting om gegevens te verstrekken een last krijgt om dit binnen een gestelde termijn alsnog te doen. Bij het verstrijken daarvan verbeurt de overtreder per tijdseenheid of per overtreding een bepaald bedrag.

⁴⁷ Vgl. de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 november 2019, Kamerstukken II, 2019/20, 28 362, nr. 23, p. 2.

4. Gegevensdeling

Als de burgemeester na een eerste informatieverzoek over geografische herkomst, doel en omvang van verkregen buitenlandse donaties, vervolgens ook gebruik maakt van zijn bevoegdheid om meer gericht informatie op te vragen over de persoon van de donateur, regelt artikel 3, vierde lid, wie nog meer kennis mogen nemen van de van een maatschappelijke organisatie verkregen persoonsgegevens. Bepaald is dat deze gegevens in beginsel niet verder worden verstrekt dan aan de leden van de driehoek (de officier van justitie en de politiechef) en alleen 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. Om de verkregen informatie te kunnen waarderen en valideren, kan de burgemeester de gegevens delen met de overheidsinstanties genoemd in het zevende lid. Uit de reactie van Bureau Regioburgemeesters, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten blijkt dat zij de toegevoegde waarde van dergelijke validatie onderschrijven.

Tot slot mag de burgemeester de persoonsgegevens van een buitenlandse donateur verstrekken aan een aantal van de in het nieuwe artikel 28a van de Handelsregisterwet 2007 genoemde personen en instanties als het nodig is om deze gegevens te waarderen en valideren. Deze bepaling heeft de volgende achtergrond. De burgemeester moet afgaan op de gegevens die een maatschappelijke organisatie aanlevert, terwijl hij de juistheid ervan lang niet altijd zal kunnen verifiëren of de eventueel bredere betekenis hiervan zal kunnen duiden. Zo zal doorgaans niet (direct) duidelijk zijn of een donatie misschien tevens duidt op witwassen, terrorismefinanciering, ontduiking van Europese of internationale sancties, verduistering, fiscale fraude, omkoping of andere strafbare feiten. Daarom krijgt de burgemeester de bevoegdheid om de verkregen gegevens te laten waarderen en valideren door een aantal van de in het nieuwe artikel 28a van de Handelsregisterwet 2007 genoemde personen en instanties. Dat zijn bijvoorbeeld de politie, het OM, de AIVD en MIVD, Justis, Bureau Bibob, DNB, de FIU, de AFM en de Belastingdienst.

5. Bewaren gegevens

Het vijfde lid waarborgt dat de gegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is. Dit houdt in ieder geval in dat als een maatschappelijke organisatie binnen de drie-sporen-aanpak van de gemeente valt, de gegevens in beginsel worden bewaard zolang dit het geval is (zie paragraaf 2 van het algemeen deel). Wel geldt er een uiterste bewaartermijn. 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.

6. Bestuursverbod

Voldoet de maatschappelijke organisatie niet aan het verzoek van de burgemeester om inzicht te geven in herkomst, doel en omvang van verkregen buitenlandse donaties, 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 verzoeken, wordt beoogd te voorkomen dat een bestuurder van een maatschappelijke organisatie zich kan onttrekken aan een verzoek van de burgemeester om inzicht te geven in 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.

De artikelen 106b tot en met 106d van de Faillissementswet zijn 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 (art. 106b Faillissementswet). Art. 106c Faillissementswet regelt de procedure die voor de oplegging geldt, waaronder ook schorsing van de betrokken bestuurder en de eventuele benoeming van vervangende bestuurders. Als bestuurder wordt verder bedoeld degene die het beleid van de rechtspersoon heeft bepaald of mede heeft bepaald als ware hij bestuurder (art. 106d Faillissementswet).

7. Overeenkomstige toepassing op bepaalde overheidsinstanties

Het zevende lid legt vast dat bepaalde instanties, te weten Justis, 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 inzicht te geven in herkomst, doel en omvang van verkregen buitenlandse donaties. Het eerste tot en met het zesde lid zijn van overeenkomstige toepassing op het verzoek van deze instanties. Daarmee is ook de grond gegeven waarop zij persoonsgegevens kunnen verwerken, namelijk wanneer dit noodzakelijk is ter vervulling van hun wettelijke taken. Voor hun wettelijke taken wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op het voorgestelde artikel 28a van de

Artikel 4

1. Informatieverzoek openbaar ministerie

De Afdeling advisering heeft er terecht op gewezen dat het openbaar ministerie op grond van artikel 2:297, eerste lid, BW reeds bevoegd is om bij het bestuur van een stichting inlichtingen in te winnen als er ernstige twijfel bestaat of de wet of de statuten te goeder trouw worden nageleefd, dan wel het bestuur naar behoren wordt gevoerd. Hoewel die bevoegdheid ook kan zien op inlichtingen over buitenlandse donaties, heeft de Afdeling benadrukt dat de reikwijdte van deze wettelijke regeling beperkt is. Deze bevoegdheid van het openbaar ministerie geldt alleen voor stichtingen en niet voor andere maatschappelijke organisaties. Om die lacune te dichten voorziet artikel 4, eerste lid, van het wetsvoorstel in uitbreiding van de bestaande bevoegdheid van het openbaar ministerie. De inlichtingenbevoegdheid van het openbaar ministerie wordt verbreed naar alle maatschappelijke organisaties, maar slechts voor een specifiek aspect: inzicht in buitenlandse donaties. Die bevoegdheid wordt nader geclausuleerd door overname van de criteria, genoemd in artikel 2:297, eerste lid, BW. Vergelijkbaar met de bevoegdheid van de burgemeester op grond van artikel 3 van dit wetsvoorstel, wordt daarmee gekozen voor een stelsel van «transparantie op verzoek».

Artikel 4, eerste lid, verleent het openbaar ministerie de bevoegdheid om, in eerste instantie, bij het bestuur van de maatschappelijke organisatie informatie op te vragen over geografische herkomst, doel en omvang van verkregen buitenlandse donaties («hoeveel en uit welk(e) land(en)»). Het openbaar ministerie kan van deze bevoegdheid gebruik maken als er sprake is van ernstige twijfel of de wet of de statuten te goeder trouw worden nageleefd dan wel het bestuur naar behoren wordt gevoerd. Deze criteria reflecteren het algemeen belang, dat het openbaar ministerie vertegenwoordigt. Als uit de verkregen informatie vervolgens blijkt dat sprake is van substantiële donaties uit het buitenland, neemt het risico op ongewenste buitenlandse beïnvloeding mogelijk toe. Het openbaar ministerie kan dan meer gericht informatie opvragen over de persoon van de donateur («wie»). Voorwaarde voor het openbaar ministerie om gebruik te kunnen maken van deze verdergaande bevoegdheid om gerichte informatie op te vragen, is dat die informatie noodzakelijk is voor een adequate taakuitoefening door het openbaar ministerie. In dat geval is tevens het algemeen belang gegeven dat vereist is voor gegevensverwerking op grond van artikel 6, eerste lid, onder e, AVG.

De notie «substantiële» donaties heeft zowel een absolute als een relatieve component. Zie op het punt van de notie «substantiële donaties» en het laten vervallen van de drempelbedragen de toelichting bij artikel 3 hierboven.

Onder de nadere gegevens die het openbaar ministerie kan opvragen indien is gebleken van substantiële donaties, vallen de naam en woonplaats van de buitenlandse donateur of, als de donateur een rechtspersoon is, de zetel en de naam en woonplaats van degene die de rechtspersoon vertegenwoordigt. Als de donatie via een tussenpersoon is ontvangen, vallen hieronder ook gegevens over die tussenpersoon. Gegevens over de tussenpersoon kunnen ook van belang zijn om inzicht te krijgen in hoe geldstromen lopen en om signalen van buitenlandse, onwenselijke beïnvloeding door donaties adequaat te kunnen duiden.

Vanwege het civielrechtelijke karakter van deze bevoegdheid van het openbaar ministerie staat geen procedure ex artikel 12 Wetboek van Strafvordering open tegen een besluit van het openbaar ministerie om geen informatie op te vragen over buitenlandse donaties bij een maatschappelijke organisatie. Met andere woorden: het openbaar ministerie kan niet gedwongen worden tot uitoefening van de in artikel 4 voorziene bevoegdheid. Het openbaar ministerie maakt een eigenstandige afweging om hiervan gebruik te maken.

2. Overeenkomstige toepassing van een aantal artikelen

Artikel 4, tweede lid, verklaart artikel 3, leden 2 tot en met 6, van overeenkomstige toepassing op de bevoegdheid van het openbaar ministerie om informatie te verzoeken bij een maatschappelijke organisatie over buitenlandse donaties. Het betreft bepalingen over het verwerken van bijzondere persoonsgegevens (artikel 3, tweede lid), de plicht van het bestuur van een maatschappelijke organisatie om mee te werken aan een informatieverzoek (artikel 3, derde lid), gegevensdeling (artikel 3, vierde lid), het bewaren van gegevens (artikel 3, vijfde lid) en de mogelijkheid een bestuursverbod te verzoeken indien de maatschappelijke organisatie niet meewerkt aan het informatieverzoek (artikel 3, zesde lid). De toelichting bij deze artikelen geldt ook voor de informatiebevoegdheid van het openbaar ministerie.

Er is een verwijzing opgenomen naar artikel 297, tweede lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Dit biedt de mogelijkheid voor het openbaar ministerie om de voorzieningenrechter, bij weigering van de maatschappelijke organisatie, een bevel te vragen de boeken te openen. Dit bevel kan zo nodig worden versterkt met een dwangsom (vgl. artikel 611a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering).

Artikel 5

Het voorgestelde artikel 5 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 verstrekken van informatie over de buitenlandse donateur aan een overheidsorganisatie na een daartoe strekkend verzoek (zie artikelen 3 en 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. 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). Indien de tussenpersoon niet voldoet aan de in dit artikel neergelegde plicht, levert dat een economisch delict op (zie de toelichting bij artikel 9).

Artikel 6

Mocht na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in de praktijk blijken dat nadere regels nodig zijn over aard en wijze van verstrekken van informatie door de maatschappelijke organisatie of over anonieme donaties, dan voorziet het voorgestelde artikel 6 in een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur waarin die regels gesteld kunnen worden.

Artikel 7

Artikel 7 introduceert een nieuw artikel 2:299b BW. 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, derde lid, 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, tweede lid, BW. In dat artikel staat dat die stukken binnen zes maanden na afloop van het boekjaar moeten worden opgemaakt. Dit wetsvoorstel schrijft voor dat de stukken binnen tien maanden na afloop van het boekjaar moeten worden gedeponereerd. Die tien maanden komen overeen met de maximale termijn waarbinnen een commerciële stichting ingevolge artikel 2:300 BW de stukken moet deponeren. Binnen deze termijn moet de jaarrekening zijn opgemaakt (waarvoor de termijn van zes maanden van artikel 2:10 BW blijft gelden) en gedeponereerd bij het handelsregister. De regeling is eenvoudiger dan die van artikel 2:300 BW voor commerciële stichtingen. Naast het ontbreken van een voor verlenging van de termijn van deponering, is er geen terinzagelegging ten kantore van de stichting voor degenen die de jaarrekening moeten vaststellen.

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

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

Artikel 8

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. 2:298 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-witwas-regelgeving 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 9

Dit artikel regelt dat maatschappelijke organisaties die nalaten om mee te werken aan een informatieverzoek van de burgemeester, het openbaar ministerie of een van de personen en instanties bedoeld in artikel 3, zevende lid, of niet onverwijld de verzochte informatie verstrekken, een economisch delict plegen in de zin van artikel 1 onder 4° van de Wet op de economische delicten. Het gaat om een overtreding die kan worden bestraft met een hechtenis van ten hoogste zes maanden, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie. Ook Nederlandse tussenpersonen die maatschappelijke organisaties niet voorzien van informatie die nodig is voor het opstellen van het donatieoverzicht, plegen eenzelfde economisch delict.

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

Artikel 10

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

Artikel 11

1. Verhouding tot de Wfpp

Artikel 11, eerste 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 het stelsel van «transparantie op verzoek» 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.

2. Overgangsrecht

Artikel 11, tweede lid, bevat overgangsrecht. Hierin is bepaald dat de verplichting voor maatschappelijke organisaties om op verzoek inzicht te geven in herkomst, doel en omvang van verkregen buitenlandse donaties geldt voor donaties die zijn verkregen op of na de datum van inwerking-treding van de artikelen, of onderdelen daarvan, waarin die verplichting is neergelegd.

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 inwerking-treding van artikel 7 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 gedeponeerd.

Artikel 12

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 13

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

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker