

MEMO

Van : Peter Goes
Aan : Leden FIN
Cc : Siep Wijsenbeek
Datum : 4 juli 2021
Betreft : Wet transparantie maatschappelijke organisaties, commentaar op nieuwe consultatie

1. **De Wtmo is niet nodig want er zijn al genoeg effectieve andere instrumenten:**
 - a. de Raad van State heeft aangegeven dat er al 12 bestaande maatregelen zijn waarmee geheel of gedeeltelijk dezelfde gepercipieerde onderliggende problematiek bestreden kan worden.
 - b. de Raad van State geeft aan dat er al een aantal overheidsorganisaties actief is om het gepercipieerde onderliggende probleem te bestrijden. Bijvoorbeeld de AIVD, de Belastingdienst, de Financial Intelligence Unit en "last but not least" de Taskforce Problematisch Gedrag & Ongewenste Buitenlandse Financiering.
2. **De Wtmo is niet nodig want er is geen wijdverbreid probleem van financiering van "ongewenst gedrag":**
 - a. Het WODC¹ heeft eind 2020 een rapport uitgebracht getiteld: "Onderzoek naar buitenlandse financiering van religieuze instellingen in Nederland". Uit dit onderzoek is niet gebleken van zodanige financiering van religieuze instellingen dat daardoor ongewenste beïnvloeding in Nederland plaatsvindt.
 - b. Bij de eerste behandeling van de Wtmo in de Tweede Kamer, merken de leden van D-66 het volgende op over het rapport van de POBOC²: *"Voornoemde leden zetten vraagtekens bij de ruimte die is genomen bij het opstellen van de maatregelen. Waar we op basis van de POCOB kunnen stellen dat er minder dan 25 religieuze instellingen zijn waar ongewenste beïnvloeding op één of andere manier voorkomt, lijkt het niet proportioneel om wetgeving in te stellen voor zo'n 357.000 maatschappelijke organisaties."*
3. **Het is onduidelijk aan welke normen getoetst gaat worden onder de Wtmo:**
 - a. Een rechtstatelijke democratie is niet een staat waar de meerderheid het absoluut voor het zeggen heeft en de norm stelt, maar waar de minderheid juist behoorlijk beschermd is tegen die absolute macht van de meerderheid. Dat betekent dus dat er ruimte moet zijn om ongewenste meningen te mogen uiten en ongewenst gedrag te mogen vertonen.
 - b. De minister stelt in de toelichting dat de (gewijzigde) Wtmo grondrechten inperkt. Juist als dat bij wet geschiedt, zullen de gebruikte termen zeer precies, consistent en begrijpelijk voor de gewone, niet juridisch geschoolde burger moeten zijn. Juist ook in dit geval waarbij een regeling wordt opgelegd die ruim 357.000 maatschappelijke organisaties en hun besturen raakt.
 - c. Greenpeace in haar inzending: *"Maar het is essentieel dat het voor ons volstrekt duidelijk is op basis van welke criteria de rechter tot het oordeel van (dreiging van) ondermijning van de rechtsstaat kan komen. Met andere woorden: op basis waarvan*

¹ Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (nota bene het kenniscentrum voor het Ministerie van Justitie en Veiligheid)

² Parlementaire ondervragingscommissie naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen (POCOB)

kan de rechter tot het oordeel komen dat 'aannemelijk' is dat de Nederlandse democratische rechtsstaat wordt ondermijnd? En hoe wordt gewaarborgd dat de rechter tot een goede afweging komt?"

4. **De Wtmo met de laatste wijziging geeft het OM de mogelijkheid om maatschappelijke organisaties hun rechtsbescherming grotendeels af te nemen of deze te omzeilen:**
 - a. Er is een civielrechtelijk instrument ingezet met een strafrechtelijke sanctie. Daarmee omzeilt de minister (voor rechtsbescherming!) de rechtsbescherming die in het strafrecht is opgenomen voor verdachten en die ook voor rechtspersonen geldt. Door nu een civielrechtelijke weg te kiezen, kunnen de desbetreffende maatschappelijke organisaties deze bescherming niet inroepen. Een belangrijk beginsel in het strafrecht is bijvoorbeeld het nemo tenetur beginsel; men kan niet gedwongen worden om aan de eigen veroordeling mee te werken.
 - b. Een maatschappelijke organisatie kan geen beroep doen op gefinancierde rechtsbijstand. Aldus zullen mindervermogende maatschappelijke organisaties grote problemen hebben om zich tegen de macht van de overheid (in casu het OM), te verdedigen.
 - c. Het OM kan en zal dus eerst conservatoir beslag leggen en vervolgens een bodemprocedure instellen. Door het beslag kan de maatschappelijke organisatie haar advocaat niet betalen en zal de verdediging dus mager zijn. Bovendien zijn de maatregelen uitvoerbaar bij voorraad, zodat ook een hoger beroep niet gefinancierd kan worden.
5. De Raad van State heeft de minister geadviseerd eerst grondige en systematische analyses te doen naar de gepercipieerde problematiek en de reeds bestaande maatregelen. Die **analyses hebben nooit plaatsgevonden**.
6. Greenpeace in haar inzending: *"Ons meest fundamentele tegenargument is in dit verband gelegen in het feit dat het wetsvoorstel nergens een definitie geeft van de term 'ondermijning van de democratische rechtstaat'. Als we bovendien de voorbeelden lezen die in de toelichting worden gegeven, dan rijst de vrees dat zelfs al een zeer ver verwijderd verband al genoeg zou zijn om activiteiten, ideeën enz. als 'in strijd met de democratische rechtsstaat' aan te merken.*

Daarmee lijkt het wetsvoorstel precies datgeen in te houden wat Nederland recent lidstaten als Polen, Hongarije, Rusland en Turkije heeft verweten: namelijk een te verregaande overheidsbemoeyenis waarbij burgerlijke ongehoorzaamheid, niet-door-de-overheidgoedgekeurde betogingen of andere vormen van activisme eenvoudigweg als 'tegenwettelijk' en 'dus' in strijd met de democratische rechtsstaat worden bestempeld."

Tekst aan FIN gezonden op 22 juni jl.

1. Achtergrond

In november 2020 heeft de Minister van Rechtsbescherming (Sander Dekker, VVD) een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend onder de titel Wet transparantie maatschappelijke organisaties³ (Wtmo).

Dit wetsvoorstel heeft een redelijk lange voorgeschiedenis voortvloeiend uit een zinssnede uit het regeerakkoord van het thans demissionair zijnde kabinet⁴, waarin is gesteld dat het onwenselijk is dat er beïnvloeding is vanuit onvrije landen door financiering van organisaties in Nederland. Deze zinssnede is gebaseerd op het onderbuik gevoel van de desbetreffende politici omdat er destijds geen bewijs was van dergelijke financiering, ondanks dat er wel onderzoek naar gedaan was. Dat bewijs is er nog steeds niet in voldoende mate (zie hierna). Vervolgens is een concept wetsvoorstel door de Minister van Rechtsbescherming eind 2018 ter consulatie gepubliceerd. Tegen dat voorontwerp was veel weerstand. Onder andere heeft de SBF, mede met hulp van FIN, een reactie geschreven naar aanleiding van deze consultatie⁵.

Ondank het grote verzet heeft de Minister van Rechtsbescherming zijn voornemen om een wet, die het in het regeerakkoord genoemde onderwerp regelde, formeel in te dienen. Dat heeft geleid tot de Wtmo. Dit ontwerp week sterk af van het oorspronkelijk in consulatie gebrachte ontwerp en week sterk af van het ontwerp dat aan de Raad van State voor advies was voorgelegd⁶. Belangrijk onderdelen van het advies van de RvSt zijn de volgende:

- a. De RvSt geeft in een bijlage bij haar advies aan dat er al vele wettelijke mogelijkheden zijn voor de AIVD, de Belastingdienst en de Financial Intelligence Unit in het kader van het toezicht en de opsporing. Daarnaast wordt aangegeven dat in het voorjaar van 2019 door verschillende ministeries een Taskforce Problematisch Gedrag & Ongewenste Buitenlandse Financiering is opgericht: *“De Taskforce heeft als eerste aandachtspunt de ondersteuning met betrekking tot de aanpak van problematisch gedrag binnen de salafistische beweging. De kern van de aanpak door de Taskforce is het bijeenbrengen van beschikbare informatie en deze multidisciplinair te duiden door de betrokken overheidsorganen, waarbij alle factoren in samenhang geanalyseerd worden.”*⁷ In de bijlage worden door de RvSt twaalf verschillende maatregelen genoemd.
- b. *“Met het oog op de bescherming van de samenleving en instituties tegen krachten die de democratische rechtsorde in gevaar brengen of de veiligheid of gewichtige belangen van de staat bedreigen, is bovendien reeds een breed scala aan mogelijkheden en organisatieverbanden in het leven geroepen. Bij de totstandkoming van deze mogelijkheden is telkens gepoogd een evenwicht te bereiken tussen het*

³ Wet houdende 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), TK 2020-2021, 35646, nr. 2.

⁴ Vertrouwen in de Toekomst, 10 oktober 2017, p. 4: *“Beïnvloeding vanuit onvrije landen en organisaties via social media of door de financiering van organisaties in Nederland is onwenselijk. Voorkomen moet worden dat vanuit het buitenland via geldstromen naar politieke, maatschappelijke en religieuze organisaties onwenselijke invloed wordt gekocht. Daartoe zullen deze geldstromen meer transparant gemaakt worden. Wederkerigheid vormt hierbij een belangrijke toetssteen. Geldstromen vanuit onvrije landen, waarbij misbruik wordt gemaakt van onze vrijheden, zullen zoveel mogelijk worden beperkt.”*

⁵ Reactie SBF internetconsultatie conceptwetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties, 24 februari 2019.

⁶ Zie het advies van de RvSt waaruit opgemaakt kan worden wat in dat voorstel stond, TK 2020-2021, 35464, nr.4.

⁷ Advies RvSt (zie noot 4), p 28.

beschermen van de democratische rechtsstaat en de nationale veiligheid enerzijds en het voorkomen van te vergaande inbreuken op grondrechten van individuen of rechtspersonen anderzijds. De vraag rijst waar concreet de bestaande mogelijkheden tekortschieten en wat gelet daarop de toegevoegde waarde is van het wetsvoorstel en het beoogde verbod. In dit verband dient een grondige analyse plaats te vinden van de bestaande informatie en de wijze waarop die al dan niet wordt of kan worden gedeeld en, daarop volgend, van het handelingsperspectief en de vraag of dat toereikend is. Omdat deze analyses en daaruit verkregen inzichten ontbreken, kan niet gezegd worden wat voor concrete alternatieve maatregelen geschikt, proportioneel en effectief zullen zijn. In dat verband is van belang dat met de informatie die voorhanden is en de bestaande bevoegdheden om op grond van die informatie op te treden, wellicht al veel meer mogelijk is dan gedacht. De Afdeling beveelt daarom aan eerst de genoemde analyses op een grondige en systematische wijze te verrichten alvorens te overwegen of en zo ja, welke aanvullende maatregelen nodig zijn.”⁸

De Minister van Rechtsbescherming heeft in zijn reactie op het advies van de RvSt onder andere aangegeven zeer erkentelijk te zijn voor het door de RvSt gegeven overzicht. Daarmee lijkt hij aan te geven dat deze maatregelen niet (alle) aan hem bekend waren en, in ieder geval, niet door hem in overweging zijn genomen. Hij zegt vervolgens dat de regelingen versnipperd zijn en een zekere samenhang ontberen⁹.

Het uiteindelijk ingediende wetsvoorstel is een geheel herschreven voorstel. Dat voorstel is niet ter advisering aan de RvSt voorgelegd voordat het werd ingediend. Evenmin heeft de Minister de door de RvSt aangeraden analyses op een grondige en systematische wijze laten verrichten. Het rapport van de POBOC (zie hierna) is niet een dergelijke grondige en systematische analyse. Na indiening van de Wtmo is het rapport verschenen van een door het WODC opgedragen studie verschenen van RAND Europe. De titel van dat door de WODC gepubliceerde rapport is: Onderzoek naar buitenlandse financiering van religieuze instellingen in Nederland¹⁰. Uit dit onderzoek is niet gebleken van zodanige financiering van religieuze instellingen dat daardoor ongewenste beïnvloeding in Nederland plaatsvindt. Ook na indiening van de Wtmo is het rapport van de parlementaire ondervragingscommissie naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen (POCOB)¹¹ verschenen. Bij de eerste behandeling van de Wtmo in de Tweede Kamer, merken de leden van D-66 het volgende hierover op: “Voornoemde leden zetten vraagtekens bij de ruimte die is genomen bij het opstellen van de maatregelen. Waar we op basis van de POCOB kunnen stellen dat er minder dan 25 religieuze instellingen zijn waar ongewenste beïnvloeding op één of andere manier voorkomt, lijkt het niet proportioneel om wetgeving in te stellen voor zo’n 357.000 maatschappelijke organisaties.”¹²

2. Wijziging Wtmo in consultatie gebracht

Nog voordat er goed en wel een discussie heeft plaatsgevonden in het parlement over de Wtmo, heeft de Minister een wijziging voorgesteld die per 8 juni jl. ter consultatie is gepubliceerd¹³. In de bijlage bij dit memo is de tekst van de Wtmo opgenomen met daarin aangegeven wat voorgesteld wordt te wijzigen.

⁸ Advies RvSt (zie noot 4), p 29 en 30.

⁹ Onduidelijk is wat hij dan vindt van de eerdergenoemde taskforce.

¹⁰ <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/2451>.

¹¹ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z12034&did=2020D25817>.

¹² TK 2020-2021, 35646, nr. 5, p. 7

¹³ <https://www.internetconsultatie.nl/nvwwtmo>.

Niet alleen donaties van buiten de EEA, maar alle andere donaties zouden volgens de gewijzigde Wtmo, onder de werking van de Wtmo vallen. Daarnaast is een nieuwe bevoegdheid geïntroduceerd waarbij het OM een civielrechtelijke verzoekschrift procedure kan beginnen om bepaalde maatregelen door de burgerlijke rechter te laten opleggen. De maatregelen zijn:

- c. een bevel om gedurende een door de rechtbank te bepalen termijn van maximaal drie jaar periodiek alle of nader gespecificeerde categorieën van donaties aan het openbaar ministerie te melden;
- d. het maximaal gedurende een jaar bevroren van een of meer goederen, welke bevrozing na ommekomst van deze termijn van rechtswege vervalt, tenzij voordien een hernieuwd verzoek tot verlenging is toegewezen;
- e. een verbod van maximaal twee jaar tot het ontvangen van bepaalde donaties of bepaalde nader gespecificeerde categorieën van donaties; of
- f. het terugstorten van donaties, het storten op een door de rechter aangewezen derdengeldrekening of het verval aan de staat van bepaalde donaties of goederen van de maatschappelijke organisatie.

Daarnaast kan het OM voorafgaand of tijdens voornoemde procedure om de volgende voorzieningen vragen. De behandeling van een dergelijk verzoek is op dezelfde wijze als een verzoek tot conservatoir beslag en dus ex parte (zonder aanwezigheid van de wederpartij):

- a. een bevel aan de betrokken maatschappelijke organisatie om inzicht te geven in de volledige administratie en bijbehorende bescheiden; of
- b. conservatoir beslag overeenkomstig titel vier van het derde Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, met dien verstande dat voor de toepassing van artikel 700 van dit Wetboek als eis in de hoofdzaak wordt aangemerkt: een verzoek bedoeld in het tweede lid, onderdelen b of d.

De maatregelen kunnen verzocht worden *“indien aannemelijk is dat een maatschappelijke organisatie donaties ontvangt en activiteiten ontplooit die erop gericht zijn de Nederlandse democratische rechtsstaat te ondermijnen of klaarblijkelijk dreigen te ondermijnen en deze maatregelen noodzakelijk zijn om deze ondermijning in voldoende mate af te wenden.”*

Het moet dus aannemelijk zijn

- dat een maatschappelijke organisatie (stichting, vereniging, kerkgenootschap of een vergelijkbare buitenlandse rechtspersoon) (i) donaties ontvangt en
- dat zij (ii) activiteiten ontplooit die erop gericht zijn op gericht zijn de Nederlandse democratische rechtsstaat te ondermijnen of klaarblijkelijk dreigen te ondermijnen en
- dat (iii) deze maatregelen noodzakelijk zijn om deze ondermijning in voldoende mate af te wenden.

De gewijzigde Wtmo richt zich niet op de handelingen maar alleen op de donaties. Als er geen sprake is van donaties, kan de overheid onder de aangepaste Wtmo nog steeds niets. Het is dus onduidelijk wat de toegevoegde waarde is van de gewijzigde Wtmo bovenop de al door de RvSt genoemde maatregelen. Er worden ongefundeerde opmerkingen gemaakt dat het strafrecht geen soelaas biedt voor haat tegen andersdenkenden, afkeren van groepen van onze democratie of het aanzetten tot geweld en extremisme. Ik meen dat de veroordelingen rondom de Zwarte Piet rellen (bijvoorbeeld van de “blokkeerfriezen”) anders laten zien. In de toelichting wordt het voorbeeld gegeven van een criminele organisatie die met drugsgelden bepaalde ambtsdragers of functionarissen omkoopt. Dat is toch een zaak van het strafrecht? En welke voorbeelden heeft de minister van maatschappelijke organisaties (stichtingen, verenigingen en kerkgenootschappen) die met drugsgelden omkopen verrichten? En sinds wanneer zijn inkomsten uit drugsgelden donaties? Er wordt naar het rapport van de POBOC verwezen als bewijs dat bestaande maatregelen onvoldoende effectief bleken. Echter wordt daarin ook opgemerkt dat de eerdergenoemde Taskforce met capaciteitsproblemen kampt. Een door de RvSt geadviseerde grondige en systematische analyse van de uitvoeringsproblemen bij de reeds bestaande maatregelen ontbreekt. Ik kan mij echter niet aan de indruk onttrekken dat er

sprake is van een gebrek in de uitvoering van bestaande maatregelen (nogmaals; er zijn er twaalf!), dan dat de desbetreffende maatregelen niet zouden werken.

3. Onduidelijk welke normschending al dan niet toelaatbaar is

Wanneer is er sprake van ondermijning van de Nederlandse democratische rechtsstaat? Onduidelijk is welke normen worden beschermd. Recente voorbeelden:

- Journalisten zijn onlangs door kerkgangers aangevallen in Urk en Krimpen aan den IJssel¹⁴. De journalisten stelden ongewenste vragen over de kerkgang in tijden van de coronaregels. Is de desbetreffende kerk een maatschappelijke organisatie als bedoeld in het nieuwe artikel?
- De katholieke kerk heeft de Amerikaanse president gewaarschuwd dat hij hem de communie geweigerd zou worden gezien zijn standpunt ten aanzien van abortus. Is de katholieke kerk een maatschappelijke organisatie als bedoeld in het nieuwe Wtmo artikel als iets vergelijkbaars in Nederland zou gebeuren?
- In Hongarije (een Europese democratische rechtsstaat) is een wet aangenomen waarbij bepaalde uitlatingen en promoties door de LHBTI gemeenschap niet meer toegestaan zijn. Als een dergelijke wet in Nederland wordt aangenomen, zijn de LHBTI organisaties dan maatschappelijke organisaties als bedoeld in het nieuwe artikel?
- De discussie rondom Zwarte Piet. Zowel ten aanzien van “Kick Out Zwarte Piet”, als ten aanzien van organisaties die Zwarte Piet willen behouden.¹⁵

De rechtstaat ontwikkelt zich en rechtstatelijke normen ontwikkelen zich. Als voorbeeld: in het Verenigd Koninkrijk zijn de wetten die homofilie strafbaar maakten pas in de 80-er jaren van de vorige eeuw ingetrokken. Pas in 2003 is het verbod om homoseksualiteit te promoten in het Verenigd Koninkrijk ingetrokken. Dat zijn ontwikkelingen waarbij een meerderheid in Nederland zich waarschijnlijk zal kunnen vinden. Maar recente ontwikkelingen in de democratische EU rechtsstaten Polen en Hongarije laten ook zien dat ontwikkelingen de andere kant op kunnen gaan. Wie bepaalt de heersende norm die door de rechter moet worden toegepast? En hoe moet een eenvoudige maatschappelijke organisatie zich daarvan bewust zijn?

Een rechtstatelijke democratie is niet een staat waar de meerderheid het absoluut voor het zeggen heeft en de norm stelt, maar waar de minderheid juist behoorlijk beschermd is tegen die absolute macht van de meerderheid. Dat betekent dus dat er ruimte moet zijn om ongewenste meningen te mogen uiten en ongewenst gedrag te mogen vertonen. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft onder andere de volgende kaders aangegeven ten aanzien van dit grondrecht van vrijheid van vereniging (onderstreping door mij):

58. While in the context of Article 11 the Court has often referred to the essential role played by political parties in ensuring pluralism and democracy, associations formed for other purposes, including those protecting cultural or spiritual heritage, pursuing various socio-economic aims, proclaiming or teaching religion, seeking an ethnic identity or asserting a minority consciousness, are also important to the proper functioning of democracy. For pluralism is also built on the genuine recognition of, and respect for, diversity and the dynamics of cultural traditions, ethnic and cultural identities, religious beliefs, artistic, literary and socio-economic ideas and concepts. The harmonious interaction of persons and groups with varied identities is essential for achieving social cohesion. It is only natural that, where a civil society functions in a healthy manner, the participation of citizens in the democratic process is to a large extent achieved through belonging to associations in which they may integrate with each other and pursue common objectives collectively (see Gorzelik and Others, cited above, § 92).

¹⁴ <https://www.ad.nl/binnenland/kerkgangers-op-urk-en-in-krimpen-vallen-verslaggevers-aan~a722e9cc/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>.

¹⁵ Bij beide bleek overigens het strafrecht prima te werken.

59. Given that the implementation of the principle of pluralism is impossible without an association being able to express freely its ideas and opinions, the Court has also recognised that the protection of opinions and the freedom of expression within the meaning of Article 10 of the Convention is one of the objectives of the freedom of association (see Gorzelik and Others, cited above, § 91). Such a link is particularly relevant where – as here – the authorities’ intervention against an association was, at least in part, in reaction to its views and statements (see Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden, cited above, § 85 in fine).

60. Freedom of expression constitutes one of the essential foundations of a democratic society and one of the basic conditions for its progress and for each individual’s self-fulfilment. Subject to paragraph 2 of Article 10, it is applicable not only to “information” or “ideas” that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb. Such are the demands of pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no “democratic society” (ibid., § 86; and Ceylan v. Turkey [GC], no. 23556/94, § 32, ECHR 1999-IV, with further references).

61. Consequently, the exceptions set out in Article 11 are to be construed strictly; only convincing and compelling reasons can justify restrictions on freedom of association. In determining whether a necessity within the meaning of Article 11 § 2 exists, the States have only a limited margin of appreciation, which goes hand in hand with rigorous European supervision embracing both the law and the decisions applying it, including those given by independent courts (see Sidiropoulos and Others, cited above, ibid.)¹⁶

Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat de Minister van Rechtsbescherming onvoldoende kennis heeft van de grondrechten en de werking daarvan. Wanneer is er sprake van gebruik van een grondrecht (vrijheid van meningsuiting bijvoorbeeld) en wanneer is sprake van activiteiten die er op gericht zijn de Nederlandse democratische rechtsstaat te ondermijnen of klaarblijkelijk dreigen te ondermijnen? Waar de minister zich schijnbaar in vergist is dat (door de meerderheid) ongewenst gedrag ook verboden moet en mag worden.

In de toelichting bij de gewijzigde Wtmo worden erg ruime en onduidelijke termen gebruikt: Enerzijds is het doel om de staatsinrichting van Nederland langs democratische weg te wijzigen niet in strijd met het “beginsel van de democratische rechtsstaat”. Anderzijds mag men geen eigen normen, waarden, regels en wetten hebben die haaks staan op de uitgangspunten van onze “open democratische rechtsorde”¹⁷. Bij mij komen dan de volgende vragen op:

- Wat is het verschil tussen een “rechtsstaat” en een “democratische rechtstaat”? Wat voegt het woord “democratisch” toe?
- Wat is het verschil tussen de “democratische rechtsstaat”, de “democratische rechtsorde” en de “open democratische rechtsorde”?
- Wat is het verschil tussen “rechtstaat” en “open democratische rechtsorde”?

De minister stelt in de toelichting dat de (gewijzigde) Wtmo grondrechten inperkt. Juist als dat bij wet geschiedt, zullen de gebruikte termen zeer precies, consistent en begrijpelijk voor de gewone, niet juridisch geschoolde burger duidelijk moeten zijn. Juist ook in dit geval waarbij een regeling wordt getroffen die ruim 357.000 maatschappelijke organisaties en hun besturen raakt.

4. Moet overwogen worden om niet te reageren naar aanleiding van de consultatie?

¹⁶ Zie The United Macedonian Organisation Ilinden and others v. Bulgaria (Application no. 59491/00)

¹⁷ Hoe zal dat gaan met de katholieke kerk met zijn eigen rechtsorde en wetten, die deels ingaan tegen de huidige uitgangspunten van onze open democratische rechtsorde? Die rechtsorde en wetten komen ook nog eens uit de staat het Vaticaan, hetgeen geen democratische rechtstaat is.

De kwaliteit van de ter consultatie gepubliceerde wijziging van de Wtmo en van de toelichting is erbarmelijk. Voorbeelden:

- a. De structuur dat de handelswijze niet bestreden wordt, maar slechts de donaties.
- b. De slordige terminologie. Zie hetgeen hiervoor is opgemerkt ten aanzien van de terminologie.
- c. Een van de maatregelen is een verbod tot ontvangen van donaties. Dat is een onmogelijke maatregel. Immers als er geld op de rekening wordt ontvangen is men in overtreding van de maatregel en dat leidt dan weer tot een economisch delict van de bestuurders. De toelichting zegt dan dat het bedrag teruggestort moet worden, maar dat staat nergens in die maatregel zelf. Het is aldus slordig en onduidelijk opgeschreven, terwijl er wel allerlei sancties aan verbonden zijn.
- d. Er wordt met geen woord gerept over de rechtsbescherming van de maatschappelijke organisaties. Er is nu een civielrechtelijk instrument ingezet met een strafrechtelijke sanctie. Daarmee omzeilt de minister (van rechtsbescherming!) de rechtsbescherming die in het strafrecht is opgenomen voor verdachten. Die rechtsbescherming van verdachten geldt ook voor rechtspersonen in het strafrecht. Door nu een civielrechtelijke weg te kiezen, kunnen de desbetreffende maatschappelijke organisaties deze bescherming niet invoeren. Een belangrijk beginsel in het strafrecht is bijvoorbeeld het nemo tenetur beginsel; men kan niet gedwongen worden om aan de eigen veroordeling mee te werken. Daarnaast kan een maatschappelijke organisatie geen beroep doen op gefinancierde rechtsbijstand. Aldus zullen mindervermogende maatschappelijke organisaties grote problemen hebben om zich tegen de macht van de overheid (in casu het OM), te verdedigen. De strategie van het OM zal natuurlijk zijn om eerst conservatoir beslag te leggen en vervolgens een bodemprocedure in te stellen. Door het beslag kan de maatschappelijke organisatie haar advocaat niet betalen. Bovendien zijn de maatregelen uitvoerbaar bij voorraad, zodat ook een hoger beroep niet gefinancierd kan worden. De rechtsbescherming wordt hier dus met voeten getreden.

Ik vermoed dat de minister deze wijziging van de Wtmo met opzet eerst in consultatie heeft gepubliceerd, om zo te kunnen anticiperen op het verzet, voordat de wijziging in de Tweede Kamer wordt voorgesteld. Het is dus te overwegen om geen reactie in te sturen en pas bij indiening van het nota van wijzigingen actie naar de leden van de Tweede Kamer te ondernemen.

Wijzigingen Wtmo

Artikel 1

1. In deze wet wordt verstaan onder:

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

2. Met een rechtspersoon wordt gelijkgesteld een juridische entiteit, een trust in de zin van het Verdrag inzage het recht dat toepasselijk is op trusts en inzake de erkenning van trusts (Trb. 1985, 141) of een andere juridische constructie.

Artikel 2

Maatschappelijke organisaties zijn, op de voorwaarden bij of krachtens deze wet, gehouden inzicht te verschaffen in herkomst, doel en omvang van een of meer donaties afkomstig van buiten een lidstaat. Als waarde van een bijdrage in natura geldt het verschil tussen de gebruikelijke waarde van het geleverde in het economisch verkeer en de waarde van de tegenprestatie. Het bestuur van een maatschappelijke organisatie bewaart de donatiegegevens gedurende zeven boekjaren.

Artikel 3

1. De burgemeester van de gemeente waar de maatschappelijke organisatie is gevestigd dan wel activiteiten uitoefent, is bevoegd om in het kader van de handhaving van de openbare orde, bedoeld in artikel 172 van de Gemeentewet, informatie te verzoeken bij de maatschappelijke organisatie over geografische herkomst, doel en omvang van een of meer donaties afkomstig van buiten een lidstaat.

Met opmerkingen [A1]: Vervalt in nieuw voorstel in consultatie

Met opmerkingen [A2]: Vervalt in nieuw voorstel in consultatie

Als hem blijkt van substantiële donaties, kan de burgemeester tevens persoonsgegevens opvragen, indien de verwerking daarvan noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde.

2. Gelet op artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de Algemene verordening gegevensbescherming, is de burgemeester, voor zover noodzakelijk voor diens taakuitoefening bedoeld in het eerste lid, tevens bevoegd persoonsgegevens te verwerken waaruit religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen kunnen blijken.

3. Het bestuur van een maatschappelijke organisatie is verplicht aan het verzoek, bedoeld in het eerste lid, mee te werken en verstrekt schriftelijk onverwijld, maar uiterlijk binnen tien werkdagen, de verzochte informatie. De burgemeester is bevoegd tot oplegging van een last onder dwangsom ter handhaving van deze verplichting.

4. De burgemeester zorgt ervoor dat de van een maatschappelijke organisatie verkregen persoonsgegevens niet verder worden verstrekt dan aan:

- a. leden van het overleg, bedoeld in artikel 13 van de Politiewet 2012, voor zover dat noodzakelijk is voor het ondersteunen van burgemeester bij diens taakuitoefening genoemd in het eerste lid;
- b. de burgemeester van een andere gemeente, voor zover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van diens taakuitoefening;
- c. de in artikel 28a, eerste lid, onderdelen a, b, c, d, e, g, h, i, j, k en l, van de Handelsregisterwet 2007 genoemde personen en instanties ten behoeve van de waardering en validatie van de gegevens.

5. De aan de burgemeester verstrekte gegevens worden bewaard zolang dat voor de taakuitoefening, bedoeld in het eerste lid, noodzakelijk is, doch niet langer dan zeven jaar.

6. Op verzoek van de burgemeester kan de rechtbank een bestuursverbod opleggen aan de bestuurder van een maatschappelijke organisatie, als de bestuurder, ondanks een verzoek van de burgemeester, in ernstige mate is tekortgeschoten in de nakoming van zijn informatie- of medewerkingsverplichtingen, bedoeld in het derde lid, jegens de burgemeester. De artikelen 106b, 106c en 106d van de Faillissementswet zijn van overeenkomstige toepassing.

7. De in artikel 28a, eerste lid, onderdelen a, c, d, e, g, h, i, j, k en l, van de Handelsregisterwet 2007 genoemde personen en instanties zijn op grond van hun daarin genoemde wettelijke taken bevoegd om bij de maatschappelijke organisatie een verzoek als bedoeld in het eerste lid te doen. De voorgaande leden zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 4

1. Het openbaar ministerie kan, bij ernstige twijfel of de wet of de statuten te goeder trouw worden nageleefd dan wel het bestuur naar behoren wordt gevoerd, een maatschappelijke organisatie om informatie verzoeken over geografische herkomst, doel en omvang van een of meer donaties afkomstig van buiten een lidstaat. Als daaruit blijkt van substantiële donaties, kan het openbaar ministerie tevens persoonsgegevens opvragen, indien de verwerking daarvan noodzakelijk is voor de goede uitoefening van deze bevoegdheid.

Met opmerkingen [A3]: Nieuw d. toegevoegd: het openbaar ministerie met het oog op een verzoek als bedoeld in artikel 4a.

Met opmerkingen [A4]: Vervalt in nieuw voorstel in consultatie

2. Artikel 3, tweede tot en met zesde lid, alsmede artikel 297, tweede lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 5

Het is een in Nederland woonachtige of gevestigde tussenpersoon verboden aan een maatschappelijke organisatie een donatie te geven in opdracht van een persoon die zijn woonplaats of, ingeval van een rechtspersoon, zijn zetel buiten een lidstaat heeft, zonder daarbij de naam, woonplaats of zetel en land van zijn opdrachtgever aan de maatschappelijke organisatie te verstrekken. Is de opdrachtgever een rechtspersoon, dan verstrekt de tussenpersoon aan de maatschappelijke organisatie tevens de naam, woonplaats en het land van de natuurlijke persoon die de rechtspersoon vertegenwoordigt om de maatschappelijke organisatie in staat te stellen te voldoen aan een verzoek als bedoeld in de artikelen 3 en 4.

Artikel 6

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over:

- a. de aard en wijze van de te verstrekken informatie; en
- b. anonieme donaties.

Artikel 7

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

Artikel 299b

1. Een stichting die niet bij of krachtens de wet verplicht is een financiële verantwoording op te stellen die gelijk of gelijkwaardig is aan een jaarrekening als bedoeld in titel 9 en die openbaar wordt gemaakt, deponereert een balans en een staat van baten en lasten als bedoeld in artikel 10, tweede lid, in de Nederlandse taal of, als die niet zijn vervaardigd, in het Frans, Duits of Engels, bij het handelsregister binnen tien maanden na afloop van het boekjaar op de wijze als voorgeschreven bij of krachtens artikel 19a van de Handelsregisterwet 2007.

2. De balans en de staat van baten en lasten worden ondertekend door de bestuurders en door hen die deel uitmaken van het toezichthoudend orgaan. Ontbreekt de ondertekening van een of meer van hen, dan wordt daarvan onder opgave van reden melding gemaakt. De datum van ondertekening wordt op de balans en de staat van baten en lasten vermeld.

Artikel 8

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

Artikel 28a

Met opmerkingen [A5]: Nieuw artikel 4a toegevoegd: Artikel 4a

1. Op verzoek van het openbaar ministerie kan de rechtbank een of meerdere maatregelen gelasten indien aannemelijk is dat een maatschappelijke organisatie donaties ontvangt en activiteiten ontplooit die er op gericht zijn de Nederlandse democratische rechtsstaat te ondermijnen of klaarblijkelijk dreigen te ondermijnen en deze maatregelen noodzakelijk zijn om deze ondermijning in voldoende mate af te wenden.
2. De in het eerste lid bedoelde tot de betreffende maatschappelijke organisatie gerichte maatregelen betreffen: a. een bevel om gedurende een door de rechtbank te bepalen termijn van maximaal drie jaar periodiek alle of nader gespecificeerde categorieën van donaties aan het openbaar ministerie te melden; b. het maximaal gedurende een jaar bevriezen van een of meer goederen, welke bevrozing na ommekomst van deze termijn van rechtswege vervalt, tenzij voordien een hernieuwd verzoek tot verlenging is toegewezen; c. een verbod van maximaal twee jaar tot het ontvangen van bepaalde donaties of bepaalde nader gespecificeerde categorieën van donaties; of d. het terugstorten van donaties, het storten op een door de rechter aangewezen derdengeldrekening of het verval aan de staat van bepaalde donaties of goederen van de maatschappelijke organisatie.
3. De beschikking van de rechtbank is uitvoerbaar bij voorraad, met uitzondering van de in het tweede lid, onderdeel d, genoemde maatregel.
4. Het openbaar ministerie kan voorafgaand aan of hangende het verzoek bij de rechter de volgende tot de betreffende maatschappelijke organisatie gerichte maatregelen verzoeken bij de voorzieningenrechter van de rechtbank waar het verzoek is of zal worden ingediend: a. een bevel aan de betrokken maatschappelijke organisatie om inzicht te geven in de volledige administratie en bijbehorende bescheiden; of b. conservatoir beslag overeenkomstig titel vier van het derde Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, met dien verstande dat voor de toepassing van artikel 700 van dit Wetboek als eis in de hoofdzaak wordt aangemerkt: een verzoek bedoeld in het tweede lid, onderdelen b of d.
5. Bij niet-nakoming van de maatregelen, is artikel 3, zesde lid, van overeenkomstige toepassing.

Met opmerkingen [A6]: Vervalt in nieuw voorstel in consultatie

1. In afwijking van artikel 21, eerste lid, kunnen de balans en staat van baten en lasten als bedoeld in artikel 299b van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek worden ingezien door:

- a. Onze Minister van Justitie en Veiligheid ten behoeve van de taak, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet controle op rechtspersonen;
 - b. het openbaar ministerie ten behoeve van de uitvoering van zijn taken, bedoeld in artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie;
 - c. ambtenaren van politie als bedoeld in artikel 2, onderdelen a en d, van de Politiewet 2012, die zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak;
 - d. het Bureau Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur ten behoeve van het geven van een advies als bedoeld in artikel 9 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur en een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht of rechtspersoon met een overheidstaak als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de eerstgenoemde wet, in het geval waarin zij bevoegd zijn tot toepassing van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur;
 - e. de rijksbelastingdienst voor de uitvoering van zijn taken;
 - f. de bijzondere opsporingsdiensten, bedoeld in artikel 2 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten, ten behoeve van de opsporing of vervolging van strafbare feiten;
 - g. de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ten behoeve van de uitvoering van zijn taken, bedoeld in artikel 8, tweede lid, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017;
 - h. de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst van het ministerie van Defensie, ten behoeve van de uitvoering van zijn taken, bedoeld in artikel 10, tweede lid, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017;
 - i. de Nederlandsche Bank N.V., ten behoeve van zijn taken bij de uitoefening van het toezicht op financiële instellingen, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel a, van de Bankwet 1998;
 - j. de Stichting Autoriteit Financiële Markten, ten behoeve van haar taak, bedoeld in artikel 1:25 van de Wet op het financieel toezicht;
 - k. het Bureau Financieel Toezicht, ten behoeve van zijn taken bij de uitoefening van het toezicht, bedoeld in artikel 1d, eerste lid, onderdeel c, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme;
 - l. de Financiële inlichtingen eenheid, ten behoeve van de uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 13 van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme;
 - m. de kansspelautoriteit, ten behoeve van haar taken bij de uitoefening van het verlenen van en het houden van toezicht op vergunningen voor kansspelen en de handhaving daarvan, bedoeld in artikel 33b van de Wet op de kansspelen.
2. Artikel 22 is van overeenkomstige toepassing op verstrekking van gegevens als bedoeld in het eerste lid.

Artikel 9

De Wet op de economische delicten wordt als volgt gewijzigd:

1. In artikel 1, onder 4^o, wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:
de Wet transparantie maatschappelijke organisaties, de artikelen 3, derde en zevende lid, 4, tweede lid, voor zover dat verwijst naar artikel 3, derde lid, en 5;

Met opmerkingen [A7]: Toegevoegd in consultatieversie: artikel 4a, tweede lid, onderdeel a, alsmede het vierde lid, onderdeel a

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

Artikel 10

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

Artikel 11

1. Deze wet is niet van toepassing op een maatschappelijke organisatie waarop de Wet financiering politieke partijen van toepassing is.
2. De artikelen 2 tot en met 5 zijn van toepassing op donaties die zijn ontvangen op of na de datum van inwerkingtreding van deze artikelen.
3. Artikel 7 is van toepassing op de balansen en de staten van baten en lasten die betrekking hebben op boekjaren die zijn aangevangen op of na de datum van inwerkingtreding van dat artikel.

Artikel 12

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

Artikel 13

Deze wet wordt aangehaald als: Wet transparantie maatschappelijke organisaties.

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

De Minister voor Rechtsbescherming,