



De Minister voor Rechtsbescherming
Drs. S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum
11 maart 2019

Uw kenmerk
[REDACTED]

Contactpersoon
[REDACTED]

Onderwerp
Advies over het concept-wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties

Geachte heer Dekker,

Bij brief van 21 december 2018 heeft u de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) om advies gevraagd over het concept-wetsvoorstel houdende regels voor het openbaar maken van grote donaties ontvangen door maatschappelijke organisaties en tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek in verband met het openbaar maken van de balans en de staat van baten en lasten door stichtingen (Wet transparantie maatschappelijke organisaties). Dit advies is voorbereid door leden van de vereniging en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie (WeCo) van de NVvR.

1. Strekking concept-wetsvoorstel

Het concept-wetsvoorstel – een uitwerking van het regeerakkoord – beoogt, blijkens de memorie van toelichting, de transparantie van geldstromen naar maatschappelijke organisaties te vergroten teneinde onwenselijke beïnvloeding van die organisaties en misbruik van de in Nederland geldende grondrechten en vrijheden te voorkomen. Daartoe worden bedoelde maatschappelijke organisaties, die doorgaans de rechtsvorm van een stichting, vereniging of kerkgenootschap hebben, verplicht om een overzicht van door hen ontvangen grote donaties, en tevens hun balans en de staat van baten en lasten openbaar te maken. Het wetsvoorstel geldt niet voor politieke organisaties; daarvoor is de Wet financiering politieke partijen in het leven geroepen.

De ontvanger van de donatie, aldus de memorie van toelichting, is een direct aanspreekpunt voor bijvoorbeeld gemeenten, donateurs of leden. De transparantieverplichting kan de informatiepositie van de overheid versterken en daardoor behulpzaam zijn bij de keuze voor een van de sporen (zogenoeten drie-sporen-aanpak bij de aanpak bij onwenselijk gedrag, te weten interactie en dialoog, aanspreken en confronteren, verstoren en handhaven). De transparantieverplichting bewerkstelligt, aldus de memorie van toelichting, dat voor een

ieder inzichtelijk wordt in hoeverre sprake is van financiering van maatschappelijke organisaties door donaties.

Anders dan bij de Wet financiering politieke partijen, waarbij financiële gegevens moeten worden gezonden aan een minister (in casu de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), moeten maatschappelijke organisaties volgens het wetsvoorstel een overzicht van de ontvangen grote donaties (donaties boven de € 15.000,-) openbaar maken op hun website dan wel indien deze niet aanwezig is, deponeren bij het handelsregister bij de Kamer van Koophandel. De gegevens moeten zeven jaar worden bewaard.

2. Advies

Het concept-wetsvoorstel geeft de WeCo aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

2.1 Algemeen

2.1.1 De WeCo stelt voorop dat zij begrijpt dat de minister naar middelen zoekt om onwenselijke beïnvloeding van maatschappelijke organisaties en misbruik van grondrechten en vrijheden te voorkomen. Zij betwijfelt echter in ernstige mate of de in het wetsvoorstel opgenomen transparantieregeling daartoe een aanvaardbaar middel is. Het wetsvoorstel treft een zeer breed veld van culturele, sociale, milieugerichte en vergelijkbare organisaties zonder dat er enige aanwijzing is dat bij dergelijke organisaties sprake is van bedoelde onwenselijke beïnvloeding of misbruik. In de memorie van toelichting is geen spoor te vinden van de resultaten van enig onderzoek waaruit de omvang van de problematiek blijkt. De WeCo vraagt zich af voor welk probleem dit wetsvoorstel een oplossing moet zijn. Het lijkt er aldus op dat de minister met een kanon op een mug schiet.

2.1.2 Daarbij komt dat een transparantieverplichting als in dit voorstel bedoeld op zichzelf geen inbreuk mag maken op de grondrechten, waaronder bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals thans geregeld in de Algemene verordening gegevensbescherming, de Uitvoeringswet ter zake van deze verordening en gewaarborgd in onder meer artikel 8 van het EVRM. Waar de omvang van iemands vermogen en inkomen tot de persoonsgegevens behoort die om dwingende redenen van belastingheffing vertrouwelijk met de belastingdienst worden gedeeld, behoort tot de persoonlijke levenssfeer ook de mogelijkheid om, binnen de grenzen van de wet, het eigen vermogen naar eigen goeddunken te gebruiken (waaronder weggeven aan een maatschappelijke organisatie valt) zonder dat daarvan aan een willekeurige derde mededeling moet worden gedaan. Voor zover het voorstel de verplichting in het leven wil roepen persoonsgegevens in verband met geschonken bedragen bekend te maken, moeten volgens de WeCo zwaarwegende maatschappelijke belangen daartoe noodzaken. Daarbij moet tevens acht worden geslagen op subsidiariteit en proportionaliteit. Aangetoond zou moeten worden dat onwenselijke beïnvloeding van maatschappelijke organisaties niet met minder vergaande middelen is tegen te gaan. Anders dan in de memorie van toelichting is vermeld, dient de transparantieregeling naar de mening van de WeCo op zichzelf geen zwaarwegend maatschappelijk belang, althans is daar niet van gebleken.



Gelukkig is er in Nederland een groot aantal bemiddelde personen dat een of meer malen in het leven een groot bedrag aan maatschappelijke organisaties schenkt.¹ Het kan daarbij voorkomen dat de schenker met zijn gift ongewenste neventoelen heeft, zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld, maar zoals al vermeld bevat de memorie van toelichting geen gegevens waaruit blijkt dat dat verhoudingsgewijs vaak voorkomt. Hierdoor is er geen reële grondslag die een algemene bekendmaking van persoonsgegevens met betrekking tot grotere giften zou kunnen rechtvaardigen. Daarbij komt dat giften ook door de begiftigde maatschappelijke organisatie moeten worden aanvaard en dat zij deze kunnen weigeren als aan hen het oogmerk van ongewenste beïnvloeding blijkt of zij wantrouwen koesteren inzake de rechtmatige herkomst van de gift.

2.1.3 Verder merkt de WeCo op dat te vrezen valt dat openbare lijsten van gulle gevers en hun woonplaatsen/zetels, zoals in het wetsvoorstel voorgesteld, de stroom van giften aan vele zeer gewaardeerde maatschappelijke organisaties die goede doelen dienen ernstig zal aantasten. De reden dat gulle gevers hun naam en woonplaats/zetel niet vermeld willen zien, kan zeer wel zijn dat daarmee bekend wordt dat zij een zekere mate van welstand hebben, een omstandigheid die zij uit oogpunt van bescherming van lijf en goed meestal niet aan de grote klok willen hangen. Voor mensen met kwade bedoelingen zullen de in de openbare donatieoverzichten vermelde namen en woonplaatsen/zetels aantrekkelijke aanknopingspunten (als het ware van rijkswege voorgeschreven open uitnodigingen) opleveren voor bijvoorbeeld inbraak-, berovings- en afpersingsacties. Aangenomen mag worden dat het een enigszins inventieve crimineel nagenoeg geen moeite zal kosten om ook de adressen van de gevers te achterhalen. De WeCo acht dit risico op zichzelf reeds voldoende grond om in elk geval van de opname van de namen en woonplaatsen/zetels van de gevers in de donatieoverzichten af te zien, nog daargelaten dat een gelijksoortige dreiging mogelijk ook voor de begunstigde organisaties zelf zou kunnen gelden. Het uitsluitend weglaten van de verplichting de woonplaats/zetel te vermelden is, naar het de WeCo voorkomt, niet voldoende, omdat dat niet zozeer het aantal gegenereerde gevallen van criminaliteit zal verminderen als wel een vergroting zal bewerkstelligen van het aantal gevallen van “vergis” criminaliteit.

2.2 Andere wettelijke mogelijkheden

De WeCo wijst erop dat aan de overheid al een aantal verregaande mogelijkheden ten dienste staat om de onwenselijke beïnvloeding van maatschappelijke organisaties en misbruik van de in Nederland geldende grondrechten en vrijheden te voorkomen en te bestrijden. Zo heeft het OM reeds ingevolge artikel 2:297 BW de mogelijkheid informatie in te winnen indien ernstige twijfel bestaat of binnen een stichting de wet of de statuten te goeder trouw worden nageleefd, dan wel of het bestuur naar behoren wordt gevoerd. Daarnaast biedt de Wet controle op rechtspersonen aan de Minister van Justitie mogelijkheden om de documentatie van gegevens over rechtspersonen (waaronder begrepen de in het onderhavige wetsvoorstel bedoelde maatschappelijke organisaties) te verzamelen en de verzamelde gegevens te gebruiken ten behoeve van de voorkoming en bestrijding van het misbruik van die rechtspersonen, waaronder het plegen van misdrijven

¹ M. van den Tweel, J. van de Gronden & E. Nazarski, Nagel doneur niet aan charitatieve schandpaal, NRC, 4 februari 2019



en overtredingen van financieel-economische aard door of door middel van vennootschappen.

Het thans bij de WeCo eveneens voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van boek 2 van het BW beoogt daarnaast de mogelijkheid te verruimen om rechtspersonen, waaronder maatschappelijke organisaties te verbieden die in ernstige mate de nationale veiligheid of de internationale rechtsorde bedreigen of de ontwrichting van de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag beogen, dan wel in ernstige mate de menselijke waardigheid aantasten, geweld verheerlijken, of tot haat of discriminatie aanzetten.

Verder wijst de WeCo op de Wet tegen het witwassen en de financiering van terrorisme (Wwft) die voor alle bij financiële transacties betrokken instellingen de verplichting in het leven roept om verdachte transacties te melden bij het Bureau financieel toezicht. Voor sommige betrokkenen, zoals accountants en notarissen, maakt de naleving van deze verplichting deel uit van de tuchtrechtelijk te handhaven verplichtingen.

Het komt de WeCo voor dat het wetsvoorstel dat onderwerp vormt van het onderhavige advies daarnaast niet méér doet dan gehoor geven aan de (niet altijd gezonde; zie punt 2.1.3) publieke nieuwsgierigheid. Daarvoor behoeft naar de mening van de WeCo het grondrecht van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet te wijken. Het wetsvoorstel zou daarom in elk geval niet in deze vorm moeten worden ingediend.

2.3 Openbare donatieoverzichten maatschappelijke organisaties

Mocht de regering niettemin om in de memorie van toelichting nog te vermelde reden een wettelijke regeling voor openbare donatieoverzichten van maatschappelijke organisaties noodzakelijk en wenselijk achten, dan zou in elk geval afgezien behoren te worden van het bekendmaken van de NAW-gegevens van de gevers. Dat geldt in het bijzonder voor giften aan levensbeschouwelijke organisaties, omdat levensbeschouwelijke gegevens in de algemene verordening gegevensbescherming een extra bescherming hebben gekregen en bij elke gift aan een dergelijke organisatie de gever met die levensbeschouwing of –overtuiging in verband wordt gebracht. De theoretische mogelijkheid dat de gever de betreffende levensbeschouwing niet bezit, neemt niet weg dat hij op zijn gift door (delen van het) het publiek daarop zou kunnen worden aangesproken en dat de gever zich in verband daarmee genoodzaakt zal zien zich te rechtvaardigen. Ook dit zal een negatieve invloed hebben op de bereidheid tot schenken van grotere bedragen.

Voor zover andere toezicht- en handhavingsmiddelen daarin al niet voorzien, zou in het wetsvoorstel kunnen worden opgenomen dat, indien het Openbaar Ministerie of een met toezicht op rechtspersonen belast onderdeel van het Ministerie van Justitie informatie over de identiteit van de gever nodig heeft van een in een openbaar donatieoverzicht opgenomen gift, in verband de opsporing van strafbare feiten, met de nationale veiligheid of de internationale rechtsorde of met de ontwrichting van de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag, dan wel de menselijke waardigheid, het tegengaan van het verheerlijken van geweld of het aanzetten tot haat of discriminatie, de maatschappelijke organisatie gehouden is deze aan het betreffende overheidsorgaan te verschaffen.

Met betrekking tot de in artikel 2, tiende lid, van het wetsvoorstel opgenomen vrijstellingsmogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur merkt de WeCo op dat het



wetsvoorstel geen enkele normering voor de mogelijk vast te stellen uitvoeringsregeling bevat. Een dergelijke blanco delegatie acht de WeCo, zeker omdat er in dit wetsvoorstel sprake is van een inbreuk op grondrechten, niet aanvaardbaar. De toezegging in de memorie van toelichting dat de criteria "objectief" en "non-discriminatoir" zullen zijn, stelt de WeCo niet bepaald gerust. Mocht een dergelijke constructie in het wetsvoorstel desondanks gehandhaafd blijven, dan verzoekt de WeCo in de gelegenheid te worden gesteld over het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur advies uit te brengen.

2.4 Wetstechnische opmerkingen

2.4.1 In artikel 1, onder a, onderdeel iii, wordt verwezen naar artikel 6, derde lid, van de Handelsregisterwet 2007. In het desbetreffende artikellid staat geen definitie, maar wordt slechts vermeld dat bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald op welke wijze de organisatie van een of meer kerkgenootschappen in het handelsregister wordt ingeschreven en dat tevens kan worden bepaald of en in hoeverre zelfstandige onderdelen of lichamen waarin zij verenigd zijn moeten worden ingeschreven. Wellicht ware hier artikel 8 Handelsregisterbesluit 2008 op te nemen.

2.4.2 Donatie wordt in artikel 1, onder b, omschreven als: geldelijke bijdrage, anders dan subsidie, alsmede een bijdrage in natura. Volgens de memorie van toelichting kunnen donaties worden gedaan in de vorm van een gift² en wordt verder opgemerkt dat verrijking van maatschappelijke organisaties ook kan geschieden bij uiterste wilsbeschikking. Aannemende dat de in het wetsvoorstel bedoelde donaties schenkingen bij leven betreffen, is laatstbedoelde zin volgens de WeCo verwarrend. De WeCo adviseert de minister dan ook de bedoelde volzin te laten vervallen, dan wel daarin te vermelden dat deze wet daarvoor niet geldt.

2.4.3 Ter zake van het voorgestelde artikel 2, tiende lid, wordt in de memorie van toelichting gesproken van categorieën maatschappelijke organisaties die kunnen worden vrijgesteld van de verplichting om een donatieoverzicht openbaar te maken. In de wettekst staat echter vermeld: "de verplichting bedoeld in het eerste lid". De WeCo meent dat hier ook het vijfde lid zou moeten worden vermeld. In artikel 2, tiende lid, komt overigens het woord "categorieën" niet voor. Op dit punt ware het wetsvoorstel aan te passen.

² Artikel 7:186, tweede lid BW, memorie van toelichting, pagina 13

