

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum: 28 juni 2021

Onderwerp: Nota van wijziging Wet Transparantie Maatschappelijke Organisaties

Op 8 juni jl. werd de Nota van wijziging Wet Transparantie Maatschappelijke Organisaties (WTMO) in consultatie gebracht. Belanghebbenden kunnen tot en met 29 juni a.s. commentaar geven op het wijzigingsvoorstel. De Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie (SBF) maken graag gebruik van deze mogelijkheid.

Allereerst willen we stilstaan bij de impact, het wetgevingsproces en de toegevoegde waarde van de WTMO en de Nota van wijziging. Vervolgens gaan we in op twee essentiële onderdelen van de wijziging en worden suggesties gedaan of vragen gesteld bij enkele artikelen.

Maatschappelijke impact

SBF staat voor het belang van ruimte voor goed doen, burgers die zich met en via hun maatschappelijke organisaties inzetten voor het algemeen belang. De overheid kan eisen stellen aan deze organisaties. Voor eisen die ingrijpen in de vrijheid van deze organisaties moeten zwaarwegende redenen aanwezig zijn. Veiligheid, het voorkomen van misbruik en ondermijning van de rechtsorde zijn zwaarwegende redenen.

Een veilig Nederland waarin juist die vrijheid van burgers en hun organisaties hoog in het vaandel staat moet zich daarnaast teweer kunnen stellen tegen invloeden en activiteiten die de rechtsstaat ondermijnen. Daarbij is het belangrijk te borgen dat de bonafide organisaties niet lijden onder de kwaadwillende.

Daarom is het van belang dat overheid en politiek enerzijds en het maatschappelijk veld anderzijds een open en constructieve dialoog voeren over nut en noodzaak van wet- en regelgeving en een juiste balans tussen generieke verplichtingen en risicogericht ingrijpen.

Het kabinet verdient daarom waardering voor de organisatie- en risicogerichte aanpak waar met de WTMO-voorstellen voor is gekozen. Ook in de Nota van wijzigingen staat die aanpak centraal. Niettemin, daar waar de overheid instrumenten in handen krijgt om in te grijpen in vrijheden van burgers en hun organisaties is een uiterst kritische blik noodzakelijk.

Voor SBF is het van het allergrootste belang dat die maatschappelijke ruimte en vrijheid ook met deze wet gerespecteerd wordt. In ons land moeten we vrijheden van organisatie, van vereniging, van meningsuiting koesteren en nimmer onnodig inperken. Dan komt het dus aan op de vraag op basis van welke gronden in die vrijheden kan worden ingegrepen. In ons commentaar delen we onze zorgen hierover. De kern van ons pleidooi is dat de redenen tot ingrijpen in deze vrijheden alleen gerechtvaardigd kunnen zijn als de ondermijning van onze open, democratische samenleving direct in het geding is.

Wetgevingsproces

Er is sprake van een langdurig en bijzonder wetgevingsproces. Eind 2018 werd een voorontwerp in consultatie gebracht. Dat voorontwerp werd, vanwege een generieke verplichting - voor alle stichtingen, verenigingen en kerken – om donateurs van giften van een bepaalde omvang openbaar

te maken, zeer negatief ontvangen. Na deze consultatie (februari 2019) duurde het tot eind 2019 voordat de Raad van State (RvS) advies werd gevraagd over een voorgenomen wetsvoorstel. Vervolgens ging opnieuw een jaar voorbij voordat een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer werd ingediend. Bij de indiening van dat voorstel werd duidelijk dat de RvS 3 maanden eerder advies had uitgebracht over een ander dan het ingediende wetsvoorstel van 20 november 2020.

De RvS wordt na deze consultatie opnieuw om advies gevraagd. De RvS zal dus advies uitbrengen over een wijziging van een wet waarover de RvS niet eerder adviseerde. Gezien de betekenisvolle wijzigingen die nu worden voorgelegd gaan wij er van uit dat de RvS advies zal uitbrengen over het 'geheel': naast de Nota van wijziging dus ook over het al ingediende wetsvoorstel (van 20 november 2020).

Temeer omdat de RvS in het eerder uitgebrachte advies vraagtekens plaatste bij nut en noodzaak van de WTMO, gezien al bestaande wetgeving en instrumenten om ongewenste geldstromen te bestrijden.

Toegevoegde waarde WTMO

De WTMO ziet enerzijds op het inzage geven in geldstromen door aan bevoegde instanties bekend te maken wat herkomst, omvang en doel van donaties is. Anderzijds, met de Nota van wijziging, op het kunnen ingrijpen in de financiële middelen, met name de ontvangen donaties. Daarbij moet het, naar het oordeel van de rechter, aannemelijk zijn dat er sprake is van ondermijning van de democratische rechtsstaat of dreiging daarvan.

De vraag is of de burgemeester en het OM deze bevoegdheden niet al hebben op grond van andere wetten. Mocht dat niet het geval zijn, dan is de vraag of er geen soortgelijke wettelijke bevoegdheden bestaan die hetzelfde effect sorteren. De RvS geeft in zijn eerder uitgebrachte 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. De RvS spoort het ministerie aan om eerst een grondige analyse van het probleem te maken om dan te bepalen welke concrete alternatieve maatregelen naast de bestaande wetgeving geschikt, proportioneel en effectief zullen zijn. De RvS stelt dat er met de bestaande bevoegdheden wellicht al veel meer mogelijk is dan gedacht.

Volgens SBF is het belangrijk dat er duidelijkheid komt over de vraag, of de WTMO echt iets toevoegt aan bestaande mogelijkheden om ondermijning tegen te gaan.

I. Wijzigingen in de inzageverplichting

De op 8 juni 2021 bekend gemaakte wijzigingsvoorstellen zien op het ingediende wetsvoorstel van 20 november 2020. Dat wetsvoorstel verplicht maatschappelijke organisaties tot het inzage geven in herkomst, omvang en doel van donaties, indien dat uit hoofde van het belang van de openbare orde dan wel het algemeen belang¹ geëist kan worden. De bij dat wetsvoorstel gekozen benadering – een organisatie- en risicogerichte in plaats van, zoals bij het voorontwerp, een generieke publicatieplicht voor elke organisatie – is, wat SBF betreft, de juiste.

De inzageverplichting wordt met de Nota van wijziging wel zwaar aangepast. De verplichting zou met het wijzigingsvoorstel gaan gelden voor *alle* donaties, ongeacht de herkomst. SBF kan begrip opbrengen voor het laten vervallen van het onderscheid in de herkomst van donaties, i.c. van 'buiten

¹ In de MvT wetsvoorstel 20-11-20 wordt het OM als hoeder van het 'algemeen belang' opgevoerd; in de wettekst staat dat het OM informatie kan verzoeken 'bij ernstige twijfel of de wet of de statuten te goeder trouw worden nageleefd dan wel het bestuur naar behoren wordt gevoerd'.

een lidstaat'. Maar omdat hier sprake is van een enorme verruiming van de inzageverplichting, is het des te belangrijker dat alleen op vooraf volstrekt heldere, concreet omschreven en toetsbare gronden door de burgemeester en het Openbaar Ministerie (OM) medewerking van de betrokken organisatie kan worden geëist. Wat moet dus in het kader van deze wet worden verstaan onder 'openbare orde', 'behoorlijk bestuur' en 'ernstige twijfel of de wet of de statuten te goeder trouw worden nageleefd dan wel het bestuur naar behoren wordt gevoerd'?

Naar aanleiding van het op 20 november 2020 ingediende wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting zijn hierover vanuit de Tweede Kamer terecht vragen gesteld. SBF benadrukt dat meer duidelijkheid nodig is over de interpretatieruimte voor burgemeesters en OM m.b.t. openbare orde respectievelijk het algemeen belang. De tekst van het al ingediende wetsvoorstel noch de voorgenomen aanpassingen geven die duidelijkheid. Organisaties van wie op enig moment informatie wordt verlangd hebben recht op duidelijkheid over de gronden, op basis waarvan zij moeten meewerken aan een informatieverzoek. Het verzoek om inzage te geven moet bovendien te allen tijde schriftelijk gemotiveerd zijn.

Daarnaast moet een organisatie bezwaar bij de rechter kunnen maken tegen de inzageverplichting, in het geval de organisatie meent dat de burgemeester of het OM geen dan wel onvoldoende gronden heeft de inzage te verzoeken.

II. Uitbreiding van de bevoegdheden van het OM

De Nota van wijziging voorziet in een nieuwe bevoegdheid van het OM, namelijk de rechtbank te vragen in te grijpen in de geldstromen van een organisatie. SBF heeft begrip voor de wens van het kabinet om effectief te kunnen optreden in het geval er sprake is van financiering van activiteiten gericht op de ondermijning van onze rechtsstaat. Dergelijke activiteiten moeten worden voorkomen en effectief ingrijpen is dan noodzakelijk.

De benadering dat het de rechter moet zijn die toetst of de door het OM verzochte maatregelen noodzakelijk en passend of proportioneel zijn (art. 4a) is de juiste. De vraag is wel of voldoende duidelijk is, op basis van welke criteria de rechter tot het oordeel van (dreiging van) ondermijning van de rechtsstaat zal komen. Of nog preciezer: op basis waarvan kan de rechter tot het oordeel komen dat 'aannemelijk' is dat de Nederlandse democratische rechtsstaat wordt ondermijnd?

Dat geeft aanleiding tot de vraag wat het kabinet met de WTMO precies probeert te beschermen. In de toelichting worden verschillende termen gebruikt: de democratische rechtsorde of rechtsstaat, beginselen of uitgangspunten daarvan, de open democratische rechtsorde?

III. Commentaar bij artikelen

In het verlengde van het bovenstaande delen we hieronder onze opmerkingen, vragen, kanttekeningen en/of suggesties bij enkele artikelen.

Artikel 3

- Lid 1:

- er moet duidelijkheid zijn over de toepassing en interpretatie van het openbare orde-criterium, op basis waarvan de burgemeester inzage vraagt, in relatie tot het doel van deze wet; specificatie is noodzakelijk;
- vanwege het belang van rechtszekerheid moet hier worden toegevoegd dat het een schriftelijk gemotiveerd verzoek moet zijn.

- Toegevoegd moet worden dat de betreffende organisatie bezwaar moet kunnen maken in het geval zij vindt dat er geen dan wel onvoldoende gronden zijn.
- De vraag is of bescherming van privacygevoelige informatie voldoende is geborgd.
- Wanneer is er sprake van een substantiële donatie?

Artikel 4

- Lid 1:
 - o er moet duidelijkheid zijn over de toepassing en interpretatie van de gronden op basis waarvan het OM inzage vraagt; specificatie van 'ernstige twijfel of de wet of de statuten te goeder trouw worden nageleefd dan wel het bestuur naar behoren wordt gevoerd' is noodzakelijk
- zoals bij artikel 3 moet hier worden toegevoegd dat het verzoek van het OM schriftelijk gemotiveerd moet zijn en er sprake moet zijn van een rechterlijke toetsingsmogelijkheid.

Artikel 4a

- Lid 1:
 - o er is duidelijkheid nodig over gronden op basis waarvan de rechtbank tot het oordeel kan komen dat '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.'

Rechtsbescherming

- o Een andere vraag bij de juridische invulling betreft de toepassing van sancties uit het strafrecht via de civiele WTMO. Vanwege de zwaarte van mogelijke sancties kent het strafrecht waarborgen van rechtsbescherming van de verdachte (organisatie). Het lijkt erop dat door het civielrechtelijk regelen van sancties, voorzien in de WTMO-voorstellen, die doorgaans via het strafrecht worden opgelegd, die rechtsbescherming ontbreekt. Dat is gezien het centrale belang van de 'rechtsstatelijkheid' bij deze wet niet acceptabel.

IV. Slotopmerkingen

De Nota van wijziging en, vanwege de samenhang daarmee, ook het al ingediende deel van de WTMO geven aanleiding tot de nodige kanttekeningen en vragen.

We willen benadrukken dat ondermijning van onze open democratische samenleving moet worden voorkomen en bestreden. De ruimte en mogelijkheden daartoe worden in zekere zin begrensd door onze eigen waardering voor die open democratische samenleving.

SBF is van opvatting dat, meer dan tot nu toe, door dialoog en samenwerking tussen politiek en het maatschappelijk veld in bestrijding van die ondermijning een goede balans kan worden gevonden tussen vrijheden en noodzakelijke beperkingen. Het huidige wetsvoorstel bevat ons inziens echter te veel open en niet omliggende begrippen op basis waarvan kan worden ingegrepen.

Graag zijn wij tot een nadere toelichting bereid.

Jan van Berkel,
voorzitter Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie