

## **Memo met aanbevelingen naar aanleiding van het wetsvoorstel Wtmo (internetconsultatie)**

### **1. Inleiding**

De initiatiefnemer heeft een wetsvoorstel aanhangig gemaakt om de Wet Transparantie maatschappelijke organisaties (Wtmo) te wijzigen. Bij het Contactorgaan Moslims & Overheid (CMO) zijn tien Moskeekoepels aangesloten en samen vertegenwoordigen zij ruim 400 moskeeën. Het CMO heeft vergeefs geprobeerd om door middel van een convenant aan zelfregulering te doen maar het is destijds helaas niet gelukt. Het hoofdargument van enkele organisaties was dat een algemene wet, die voor alle organisaties zou gelden, beter zou zijn. Er ligt een wetsvoorstel die neutraliteit zou moeten waarborgen. Het CMO constateert dat de focus – terecht - is komen te liggen op de ontvangende Nederlandse organisaties. Bovendien is de eis van ‘buitenlandse’ financiering komen te vervallen. Ook binnenlandse financiering van maatschappelijke organisaties die tot doel strekt om de democratische rechtstaat te ondermijnen wordt genormeerd.

Het CMO onderschrijft de transparantieverplichting voor maatschappelijke organisaties en het pakket aan maatregelen om uitwassen te voorkomen en zo nodig effectief tegen te gaan. Om die reden gaat veel dank uit naar de Minister voor het initiatief tot het onderliggende wetsvoorstel. Niettemin ziet het CMO verschillende belangrijke knelpunten en aandachtspunten die zij graag met de Minister wil delen. Eerst zal worden ingegaan op de reikwijdte van de definitie ‘maatschappelijke organisaties’ (paragraaf 2). Vervolgens zal de transparantieverplichting worden behandeld aan de hand van de proportionaliteit en subsidiariteit (paragraaf 3). Het containerbegrip ‘tegengaan van ondermijning van de democratische rechtstaat’ is ongelukkig gekozen als normstelling en zal aan bod komen in de volgende paragraaf (paragraaf 4). Hoe wil de Minister de te verkrijgen inlichtingen valideren (paragraaf 5)? De toerekening aan maatschappelijke organisaties wordt niet duidelijk gemaakt in het wetsvoorstel en de toelichting daarop. Om die reden zal dat ook aan bod komen (paragraaf 6). In het wetsvoorstel is tevens opgenomen dat een beschikking uitvoerbaar bij voorraad dient te worden gegeven. Dit juridisch-technische aspect kan verstrekkende complicaties meebrengen en kan daarom ook niet onbesproken blijven (paragraaf 7). Tot slot zullen verschillende aanbevelingen worden gedaan (paragraaf 8).

### **2. Reikwijdte ‘maatschappelijke organisaties’**

Het wetsvoorstel beoogt de transparantie van maatschappelijke organisaties te vergroten en maatregelen mogelijk te maken die ondermijning van de democratische rechtstaat tegengaan. Het eerste aspect dat opvalt is dat het wetsvoorstel rept over maatschappelijke organisaties. De gehanteerde systematiek zoals bedoeld in artikel 1 van het wetsvoorstel roept vragen op. Het lijkt erop dat de algemeenheid van dit wetsvoorstel dermate wordt genuanceerd dat de regeling in de praktijk met name betrekking zou kunnen hebben op alleen moskeeën.

### **3. Transparantieverplichting en de eis van proportionaliteit en subsidiariteit**

Het tweede aspect betreft de transparantieplichting. De transparantieplichting (publicatie- en deponeringsplicht van balansen en staten van baten en lasten) heeft o.i. slechts betrekking op stichtingen in het wetsvoorstel. Het gros van de (kleine) moskeeën kan in de praktijk met deze bepaling geraakt worden. Het moet niet zo zijn dat vrijwel de meeste (kleine) moskeeën onderworpen moeten worden aan de publicatie- en deponeringsplicht in het wetsvoorstel. Het gros van de moskeeën betreft kleine organisaties met vrijwilligers in het bestuur, die nimmer in aanraking zijn geweest met buitenlandse financieringen. Ook laat de professionaliteit van moskeebesturen van kleine moskeeorganisaties te wensen over waardoor behoorlijke kosten moeten worden gemaakt voor publicatie en deponering van balansen bij de Kamer van Koophandel. Kerken en synagogen waarvan in het algemeen de besturen veel professioneler zijn, worden (overigens terecht) niet onderworpen aan deze uitzonderlijke publicatie- en deponeringsplicht. Waarom vrijwel alle moskeeën wel onderworpen moeten worden aan de publicatie- en deponeringsplicht is het CMO een raadsel. In de toelichting wordt betoogd dat vooral stichtingen worden misbruikt voor witwassen en terrorismedoeleinden. Deze toelichting is naar de mening van het CMO niet overtuigend. Ten eerste bestaan er voldoende instrumenten voor het OM en toezichthoudende organisaties om organisaties te onderzoeken als het gaat om een vermoeden van witwassen en terrorismefinanciering. Hiervoor wordt onder meer verwezen naar de Wwft en Wft. Ten tweede tracht dit wetsvoorstel ongewenste financiering van maatschappelijke organisaties tegen te gaan. Wil er sprake zijn van ongewenste financiële invloeden die de democratische rechtstaat (kunnen) ondermijnen, dan moeten er substantiële bedragen worden aangewend. Uit het onderzoek van Nieuwsuur (die heeft geleid tot het onderzoek van de commissie Rog) blijkt het te gaan om enkele grote organisaties die substantiële bedragen hebben aangetrokken. Het is derhalve niet nodig om alle stichtingen te onderwerpen aan een publicatie- en deponeringsplicht van balansen en staten van baten en lasten, althans de benadering van de problematiek gaat wat ons betreft op deze wijze mank. Verder kunnen burgemeesters op basis van het wetsvoorstel reeds alle inlichtingen en gegevens opvragen bij een maatschappelijke organisatie die direct raken aan de financiering. De publicatie- en deponeringsplicht is derhalve niet proportioneel om het doel van het wetsvoorstel te bereiken. Bovendien kan met een minder verstrekkend middel een maatschappelijke organisatie worden aangesproken. Het gaat hier om een ultimatum remedium. Beter is om aan te knopen bij de omzet aan donaties van een bepaalde partij, zoals ook het geval is bij politieke partijen. De tweede aanbeveling is om de publicatie- en deponeringsplicht voor alle stichtingen (die het gros van de kleine moskeeën zal raken) te laten vallen. In de plaats daarvan kan er beter voor gekozen worden om alle donaties boven de €4.500,- openbaar te maken in een donatieregister die mogelijk beheerd kan worden door de Kamer van Koophandel. Deze publicatie- en deponeringsplicht van donaties boven de €4.500,- in een donatieregister behoort naar de mening van het CMO te gelden voor alle maatschappelijke organisaties ongeacht rechtsvorm.

#### **4. 'Ondermijning van de democratische rechtstaat' is een containerbegrip**

Het derde aspect betreft de ondermijning van de democratische rechtstaat. De verwijzing naar ondermijning van de democratische rechtstaat maakt dit wetsvoorstel erg politiek en onnodig gecompliceerd. Het wetsvoorstel gaat voorbij aan de aanleiding hiervan en de activering van de commissie Rog, namelijk de misstanden die naar voren zijn gebracht door Nieuwsuur. Ondermijning van de democratische rechtstaat is een zeer ruim containerbegrip en betreft geen concreet hanteerbaar en te handhaven maatstaf. Het wetsvoorstel dient uitsluiting en discriminatie van bepaalde groepen door andere groepen tegen te gaan. Dat heeft alles te maken met handhaving van het gelijkheidsbeginsel en mensenrechten en heeft weinig te maken met de keuze voor een staatsvorm. Derde aanbeveling is om de politieke norm om de democratische rechtstaat niet te ondermijnen te

vervangen, althans veel concreter af te bakenen door de norm om het gelijkheidsbeginsel niet te ondermijnen. In dat geval wordt het wetsvoorstel begrijpelijker, concreter en effectiever wat het beoogde primaire doel betreft: namelijk het tegengaan van uitsluiting en discriminatie van bepaalde groepen in de samenleving.

## **5. Inlichtingen en bronnen valideren**

Het vierde aspect betreft de validiteit en betrouwbaarheid van verkregen inlichtingen en de betrouwbaarheid van de onderliggende bronnen. Het is een goede zaak dat het Openbaar Ministerie (OM) in het wetsvoorstel wordt aangewezen als verzoekende instantie en maatregelen kan vorderen bij de burgerlijke rechter om een maatschappelijke organisatie - die een dreiging meebrengt - te neutraliseren. Het is ook een goede zaak dat de burgemeester inlichtingen en gegevens kan opvragen en kan delen met het OM in het kader van deze doeleinde. De praktijk leert echter dat het nogal schort aan de validiteit en betrouwbaarheid van inlichtingen en gegevens en de betrouwbaarheid van bronnen. Dat is ook aan de orde gekomen ten overstaan van de commissie Rog. De burgemeester vaart in de praktijk op zijn afdeling Veiligheid waarbij verkregen inlichtingen over een organisatie volstrekt willekeurig zouden (kunnen) zijn. Er is niet veel nodig om een bepaald onderbuikgevoel handen en voeten te geven opdat een burgemeester allerlei inlichtingen opvraagt bij een maatschappelijke organisatie en deelt met het OM. Deze inlichtingen kunnen vervolgens worden gebruikt als basis voor een inleidend verzoekschrift bij de burgerlijke rechter om bepaalde maatregelen te vorderen. In het wetsvoorstel wordt namelijk volstrekt niet duidelijk gemaakt om welke soort inlichtingen en gegevens het gaat en hoe er getoetst gaat worden. De rechtbank heeft een belangrijke verantwoordelijkheid en zal grondig toetsen of een verzoekschrift zorgvuldig is onderbouwd. Dat ontslaat het OM en de burgemeester echter niet van hun verantwoordelijkheid en zorgplicht om een betrouwbaar en goed onderbouwde zaak voor te bereiden. Wat zijn betrouwbare inlichtingen en bronnen? Het is gelet op de praktijk erg belangrijk om onderzoeksgegevens en hun bronnen te valideren. De meest gekke opvattingen en analyses van ambtenaren hebben de revue gepasseerd. Bovendien ligt willekeur op de loer: wat de ene burgemeester 'zorgelijk' vindt, kan voor een andere burgemeester volstrekt 'normaal' zijn. Er was veel kritiek vanuit de moslimgemeenschap op het onderzoek van de commissie Rog. De aanvaardbaarheid en autoriteit van dit wetsvoorstel staat en valt met de zorgvuldigheid en objectiviteit waarmee het wetsvoorstel wordt geactiveerd. Er dienen uniforme concretiserende handvaten (AMVB's en ministeriële regelingen) te worden gegeven voor de invulling van de wettelijke norm die beoogt om excessen tegen te gaan: ter voorkoming dat iedere burgemeester van een gemeente een andere maatstaf hanteert. Indien dit niet gebeurt verwacht het CMO problemen als gevolg van onzorgvuldige en gebrekkige analyse van inlichtingen waarbij willekeur op de loer ligt.

Vierde aanbeveling om het wetsvoorstel behoorlijk te activeren en nadere concretiserende normstelling te geven is om een commissie en een expertisegroep in het leven te roepen. Een commissie kan uniforme kaders scheppen waaraan getoetst kan worden door burgemeesters en het OM. Het toetsingskader dient geüniformeerd te worden zodat willekeur voorkomen kan worden. De vijfde aanbeveling is om een expertisegroep als adviesorgaan in het leven te roepen die advies kan geven over de validiteit en betrouwbaarheid van verkregen inlichtingen en hun bronnen. Dat luistert nauw en is naar de mening van het CMO – gelet op de praktijk - noodzakelijk. Voor burgemeesters en de afdeling Veiligheid van gemeentes is het lastig om fenomenen te duiden. Ook voor het OM zal het lastig worden om de juiste maatstaf te vinden voor haar toetsing aan de norm die beoogt om 'ondermijning van de democratische rechtstaat' tegen te gaan. Voor het OM kan het ook lastig worden om verkregen inlichtingen en hun bronnen op hun validiteit en betrouwbaarheid te beoordelen. Een expertisegroep waarvan zijn leden kunnen bogen over

veel kennis en ervaring (als het gaat om bijvoorbeeld religie, de maatschappelijke context en onderzoeksmethoden) kan een belangrijke bijdrage leveren aan een zorgvuldige analyse en voorbereiding van een zaak door een burgemeester en OM. De zesde aanbeveling is - om dezelfde reden als hierboven – om geen gefixeerde voorbeelden van problematisch gedrag te geven in de toelichting op de nota van wijziging mbt het wetsvoorstel. Een commissie en expertisegroep kunnen op zorgvuldige, deskundige en objectieve wijze nadere invulling geven aan het normenkader. Zonder ondersteuning van een commissie en expertisegroep verwacht het CMO dat dit wetsvoorstel (dat overigens met alle goede bedoelingen tot stand is gekomen) complicaties mee zal brengen.

## **6. Toerekening aan maatschappelijke organisaties**

Het vijfde aspect betreft de toerekening aan maatschappelijke organisaties. Niet duidelijk in het wetsvoorstel is hoe ongewenste handelingen en gedragingen van personen worden toegerekend aan maatschappelijke organisaties. Dat luistert nauw leert de ervaring. Ten overstaan van de commissie Rog werd een casus besproken die de te verwachten complicaties kan illustreren. Inlichtingen werden verkregen en gedeeld met het Ministerie van V&J door de afdeling Veiligheid van een gemeente. De Minister van Buitenlandse Zaken adviseerde vervolgens een financierende organisatie uit het buitenland om de betreffende moskeeorganisatie niet te financieren en hij meldde dat in de media. Later bleek dat onduidelijke gedragingen van een voormalig bestuurslid van de moskeeorganisatie (dat inmiddels vele jaren niet meer actief was voor de organisatie) de aanleiding vormde voor de afdeling Veiligheid van de desbetreffende gemeente om negatief te adviseren over de moskeeorganisatie. Over deze aanleiding werd erg lang geheimzinnig gedaan waardoor de moskeeorganisatie zich lang niet kon verdedigen met alle gevolgen van dien. Nadat de aanleiding duidelijk werd gemaakt en een toelichting werd gegeven door de moskeeorganisatie bleek dat het negatieve advies onterecht was. Uit nader onderzoek bleek dat de gedragingen van het betreffende oud-bestuurslid niet toegerekend konden worden aan de moskeeorganisatie. Overigens werd niet concreet gemaakt welke ongewenste gedragingen zich zouden hebben voorgedaan van het betreffende oud bestuurslid maar wel werd duidelijk dat de bron van de gemeente twijfelachtig was. Rehabilitatie in de media volgde. Dit voorbeeld raakt overigens ook de validiteit en betrouwbaarheid van de verkregen inlichtingen en de betrouwbaarheid van de bron. De zevende aanbeveling is om duidelijk te maken hoe handelingen van personen in het wetsvoorstel worden toegerekend aan maatschappelijke organisaties.

## **7. Uitvoerbaar bij voorraad**

Het zesde aspect betreft de uitvoerbaar bij voorraad-bepaling in het wetsvoorstel. Niet duidelijk wordt gemaakt waarom ervoor wordt gevoeld om deze beperking op te nemen in het wetsvoorstel. Niet voor niets hebben we geregeld in onze democratische rechtstaat dat een zaak in twee instanties kan worden voorgelegd aan een feitenrechter. De procedure in eerste en tweede aanleg betreft een feitelijke en grondige beoordeling. Cassatie bij de Hoge Raad betreft een ander verhaal. Het is volstrekt begrijpelijk dat het OM als verzoekende instantie uit het oogpunt van het algemeen belang na een toewijzende beschikking de gevorderde maatregelen wil (doen laten) uitvoeren. Een toewijzende beschikking in navolging van een vordering van het OM kan echter verstrekkende en onomkeerbare gevolgen hebben voor de maatschappelijke organisatie als deze uitgevoerd wordt terwijl de beschikking niet onherroepelijk vaststaat. Indien een maatschappelijke organisatie in hoger beroep gaat, zal de verzoeker terughoudend dienen te handelen. Het staat immers niet vast dat de beschikking terecht is afgegeven. Het is niet evenredig dat de maatschappelijke organisatie naast het instellen van hoger beroep een kort geding aanhangig moet maken om de executie van de beschikking te schorsen. Dat brengt hoge kosten mee en is onnodig

belemmerend terwijl de beschikking niet onherroepelijk vaststaat. Het is ook niet duidelijk waarom de beoordeling niet aan de burgerlijke rechter wordt gelaten om de beschikking uitvoerbaar bij voorraad te geven. Het OM kan als verzoekende instantie vorderen dat de beschikking uitvoerbaar bij voorraad wordt gegeven indien de casuïstiek dat eist. De achtste aanbeveling is om de uitvoerbaar bij voorraad-bepaling niet op te nemen in het wetsvoorstel dan wel op te nemen voor een beschikking in hoger beroep van het gerechtshof als tweede en laatste feitenrechter.

## **8. Aanbevelingen**

- a. Eerste aanbeveling is om de reikwijdte van het wetsvoorstel duidelijker te herformuleren.
- b. De tweede aanbeveling is om de publicatie- en deponeringsplicht voor alle stichtingen te herzien. In de plaats daarvan kan er beter voor gekozen worden om alle donaties boven de €4.500,- openbaar te maken in een donatieregister die mogelijk beheerd kan worden door de Kamer van Koophandel. Deze publicatie- en deponeringsplicht van donaties boven de €4.500,- in een donatieregister behoort naar de mening van het CMO te gelden voor alle maatschappelijke organisaties ongeacht rechtsvorm.
- c. Derde aanbeveling is om de politieke norm om de democratische rechtstaat niet te ondermijnen te vervangen, althans veel concreter af te bakenen door de norm om het gelijkheidsbeginsel niet te ondermijnen. In dat geval wordt het wetsvoorstel begrijpelijker, concreter en effectiever wat het beoogde primaire doel betreft: namelijk het tegengaan van uitsluiting en discriminatie van bepaalde groepen in de samenleving.
- d. Vierde aanbeveling om het wetsvoorstel behoorlijk te activeren en nadere concretiserende normstelling te geven (door middel van AMVB's en ministeriële regelingen) is om een commissie in het leven te roepen. Een commissie kan uniforme kaders scheppen waaraan getoetst kan worden door burgemeesters en het OM. Het toetsingskader dient geüniformeerd te worden zodat willekeur voorkomen kan worden.
- e. De vijfde aanbeveling is om een expertisegroep als adviesorgaan in het leven te roepen die advies kan geven over de validiteit en betrouwbaarheid van verkregen inlichtingen en hun bronnen.
- f. De zesde aanbeveling is - om dezelfde reden als hierboven – om geen gefixeerde voorbeelden van problematisch gedrag te geven in de toelichting op de nota van wijziging mbt het wetsvoorstel. Een commissie en expertisegroep kunnen op zorgvuldige, deskundige en objectieve wijze nadere invulling geven aan het normenkader.
- g. De zevende aanbeveling is om duidelijk te maken hoe handelingen van personen in het wetsvoorstel worden toegerekend aan maatschappelijke organisaties.
- h. De achtste aanbeveling is om de uitvoerbaar bij voorraad-bepaling niet op te nemen in het wetsvoorstel dan wel op te nemen voor een beschikking in hoger beroep van het gerechtshof als tweede en laatste feitenrechter.