

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Rechtsbescherming
De heer drs. S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum
8 februari 2019

Onderwerp
Transparantie
maatschappelijke
organisaties

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/AvE/bs/
ATR0515/2019-U015

Bijlage(n)

Geachte heer Dekker,

Op 21 december 2018 is aan ATR voor advies aangeboden het conceptwetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties. Op dezelfde datum is van dit voorstel de internetconsultatie gestart, waarvan de reactietermijn eindigt op 22 februari 2019.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

Aanleiding en context

Dit wetsvoorstel bestaat uit twee onderdelen. Enerzijds gaat het om het invoeren van regels die de transparantie van geldstromen naar maatschappelijke organisaties moeten vergroten, anderzijds gaat het om een wijziging van het Burgerlijk Wetboek (BW) waardoor de transparantie bij stichtingen (verder) wordt vergroot om misbruik van financieel-economische aard tegen te gaan. Maatschappelijke organisaties, waaronder religieuze en levensbeschouwelijke organisaties, ontvangen in de praktijk 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 wanneer deze financiering vanuit het buitenland wordt verstrekt. Dit wordt volgens de toelichting anders wanneer de financiering leidt tot afhankelijkheid van een bepaalde financier. Dat kan ertoe leiden dat het bestuur van de maatschappelijke organisatie kwetsbaar wordt voor beïnvloeding en 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

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

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, strafbaar van aard is of in strijd komt met de openbare orde.

Maatschappelijke organisaties (vaak in de vorm van een stichting, vereniging of kerkgenootschap) worden met dit voorstel verplicht om een overzicht openbaar te maken van de grote donaties (vanaf € 15.000) die zij hebben ontvangen. Daarnaast worden stichtingen met dit voorstel verplicht om de interne financiële stukken openbaar te maken. Het wetsvoorstel is een uitwerking van het regeerakkoord.

1. Nut en noodzaak

Het kabinet wil volgens de toelichting voorkomen dat de financiering van politieke, maatschappelijke en religieuze organisaties gepaard gaat met onwenselijke beïnvloeding en misbruik van de vrijheden die hier in Nederland gelden. Daarom moeten deze geldstromen meer transparant worden gemaakt. Het wetsvoorstel zorgt volgens de toelichting voor een completer beeld van donaties die aan maatschappelijke organisaties worden gedaan en versterkt het handelingsperspectief van betrokkenen. Hierbij moet worden gedacht aan de mogelijkheid voor gemeenten, wanneer zij zien dat er onwenselijke gedragingen plaatsvinden, om daarover het gesprek aan te gaan met een maatschappelijke organisatie. Ook wanneer er geen donaties openbaar zijn gemaakt, kan de transparantieverplichting volgens de toelichting er aanleiding toe geven om het gesprek aan te gaan. Bij een vermoeden van of een risico op onwenselijke beïnvloeding, kan de gemeente in dat geval vragen of er donaties openbaar hadden moeten worden gemaakt nu daartoe een wettelijke verplichting bestaat. Ook bij onderzoek of er sprake is van strafbare gedragingen of gedrag dat strijdig is met de openbare orde kan de transparantieverplichting volgens de toelichting mogelijk een rol vervullen. Zo kunnen bijvoorbeeld vormen van financieel-economische criminaliteit eerder worden onderkend. En indien er aanwijzingen zijn dat er strafbare feiten worden gepleegd, kan volgens de toelichting de informatie over donaties door het OM worden onderzocht op aanknopingspunten voor strafrechtelijk onderzoek. Een transparantieverplichting kan volgens de toelichting daarnaast aanleiding zijn voor discussie binnen de maatschappelijke organisatie zelf over onwenselijke beïnvloeding door derden. En tot slot noemt de toelichting als argument dat er mogelijk ook een zekere preventieve werking uitgaat van de transparantieverplichting en kan zo een poging om op deze manier invloed te kopen, worden gestuit.

Omdat volgens de toelichting met name stichtingen worden gebruikt voor misbruik van financieel-economische aard, wil het kabinet juist daar ook de transparantie verder vergroten. Op grond van het BW zijn stichtingen nu al verplicht om een balans en staat van baten en lasten op te stellen. Het wetsvoorstel wijzigt het BW waardoor stichtingen verplicht worden om deze interne financiële stukken openbaar te maken. De verplichting om inzicht te verschaffen in de balans en de staat van baten en lasten kan volgens de toelichting een bijdrage leveren aan opsporing van geldstromen die in verband kunnen worden gebracht met criminele activiteiten.

De toelichting geeft niet aan of er, en zo ja welke, cijfers bekend zijn van het aantal situaties waarin donaties aan maatschappelijke organisaties aantoonbaar te maken hadden met onwenselijke beïnvloeding en misbruik van de Nederlandse vrijheden. Ook geeft de toelichting geen kwantitatieve onderbouwing van situaties waarin stichtingen financieel economisch misbruikt zijn. Daarnaast geeft de toelichting geen zicht op de vraag hoeveel maatschappelijke organisaties grote donaties ontvangen. Uw departement geeft aan dat de effectiviteit van de aanpak niet vooraf is getoetst. Men stelt dat door de transparantie te verplichten men hoopt het zelfreinigend vermogen

te bewerkstelligen. Daarbij speelt volgens uw departement mee dat het wetsvoorstel het handelingsperspectief van gemeenten kan vergroten, juist ook in situaties waarin er nog geen sprake is van strafrechtelijk gedrag.

Het college is van mening dat er voor de aanleiding tot het invoeren van een transparantieverplichting een gerede vermoeden moet zijn in welke mate er reeds misbruik wordt gemaakt van maatschappelijke organisaties en stichtingen. Het college vermoedt, maar dit staat niet expliciet in de toelichting vermeld, dat de financiering vanuit het buitenland van een beperkt aantal specifieke organisaties de aanleiding is voor dit voorstel.¹ Het college kan zich vinden in de overweging om voor deze situaties een regeling te treffen, maar is van mening dat het voorliggende voorstel disproportioneel is om het beoogde doel te bereiken. Het gaat in de opvatting van het college te ver om alle maatschappelijke organisaties en stichtingen te belasten met de voorgestelde verplichting.

Daarnaast constateert het college dat een heldere onderbouwing van de omvang van de problematiek, wat kan helpen om de noodzaak van deze regeling kracht bij te zetten, ontbreekt. Een onderbouwing met behulp van cijfers over bij betrokkenen bekende situaties waarin aantoonbaar sprake is (geweest) van misbruik of ongewenste beïnvloeding van een maatschappelijke organisatie, is nodig. Met name van stichtingen waarbij er aantoonbaar sprake is (geweest) van strafrechtelijk misbruik van financieel-economische aard zouden cijfers voorhanden moeten zijn.

1.1 Het college adviseert om de proportionaliteit van het voorstel te heroverwegen. 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.

2. Minder belastende alternatieven

Het wetsvoorstel geldt voor maatschappelijke organisaties in de vorm van een stichting, vereniging of kerkgenootschap. Politieke partijen vallen niet onder dit wetsvoorstel omdat zij al een eigen regime met betrekking tot het openbaar maken van bijdragen kennen in de Wet financiering politieke partijen (Wfpp). Bepaalde categorieën maatschappelijke organisaties en stichtingen die minder kwetsbaar worden geacht voor onwenselijke beïnvloeding kunnen volgens het voorstel bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) worden vrijgesteld van de openbaarmakingsverplichting. Hiervoor zullen objectieve, niet-discriminatoire criteria worden vastgesteld. Voor elke maatschappelijke organisatie geldt volgens de toelichting dat zodra deze aan (een of meer van) deze criteria voldoet, de transparantieverplichting vervalt, ongeacht welke functie de organisatie in de samenleving vervult.² Het Kabinet gebruikt de consultatie om suggesties te ontvangen over de wijze waarop de vrijstellingsmogelijkheid nader kan worden geconcretiseerd.

Om tot een verdere afbakening van de transparantieverplichting te komen, bepaalt het voorstel voorts dat uitsluitend donaties die groot genoeg zijn om significante invloed mee te kunnen kopen, in het donatieoverzicht moeten worden opgenomen. Gekozen is voor een grensbedrag van € 15.000. Er is hierbij volgens de toelichting een evenwicht gezocht in de hoogte van het risico op onwenselijke beïnvloeding en een beperking van de lasten voor de maatschappelijke organisaties.

¹ In de brief van 29 maart 2018, waarnaar in de toelichting bij dit voorstel wordt verwezen, staat wel dat 'maatschappelijke organisaties die vanuit het buitenland worden gefinancierd, (...) het risico lopen op ongewenste beïnvloeding door vreemde mogendheden, organisaties of individuen'. In de brief worden daarvan geen concrete voorbeelden of cijfers genoemd.

² Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan maatschappelijke organisaties die al onder een vorm van extern toezicht vallen.

Een reeks kleinere bedragen van dezelfde bron leidt tot een transparantieplicht, wanneer in hetzelfde boekjaar de grens van € 15.000 wordt gepasseerd. Hiermee wordt voorkomen dat een donateur buiten zicht blijft door donaties op te delen.

Vanuit het oogpunt van privacy bepaalt het voorstel dat uitsluitend de naam van de donateur en zijn woonplaats openbaar worden gemaakt. Maatschappelijke organisaties die niet aan de transparantieverplichting voldoen, plegen een economisch delict.

Het wetsvoorstel biedt daarnaast nog de mogelijkheid voor een maatschappelijke organisatie om bij de Minister voor Rechtsbescherming een verzoek in te dienen om de openbaarmaking van naam en woonplaats van een natuurlijke persoon achterwege te laten. Het verzoek kan gedaan worden indien publicatie van de gegevens kan leiden tot gevaar voor de veiligheid van de donateur.

Het college stelt vast dat er binnen het voorstel van transparantie gezocht is naar een beperking van de lasten, en dat deze zijn toegepast. Uit het voorstel blijkt echter niet dat er, naast transparantie, nog andere alternatieven zijn bekeken en gewogen. Een mogelijk alternatief zou bijvoorbeeld kunnen zijn het invoeren van een klikmogelijkheid in situaties waarin er vermoedens zijn van misbruik of onwenselijke beïnvloeding. Of een gemeente zou bijvoorbeeld een melding kunnen doen vergelijkbaar met de Bibob melding. Deze alternatieven staan meer in verhouding tot het doel van het voorstel, doordat niet alle maatschappelijke organisaties en stichtingen in Nederland belast worden met een verplichting.

2.1 Het college adviseert om in de toelichting op te nemen of er onderzoek is gedaan naar andere alternatieven waarmee mogelijk hetzelfde doel kan worden bereikt, en hoe deze alternatieven zijn gewogen.

3. Werkbaarheid

Een maatschappelijke organisatie kan een verzoek indienen om openbaarmaking in een concreet geval achterwege te laten. De maatschappelijke organisatie moet hierbij motiveren welk concreet gevaar voor de veiligheid van de donateur kan voortvloeien uit het vermelden van diens naam en woonplaats in combinatie met een donatie van ten minste € 15.000.³ De toelichting geeft niet aan wanneer er sprake is van 'een gevaar voor de veiligheid van de donateur'. Volgens de toelichting zijn daarvoor op voorhand geen objectieve criteria vast te stellen. Het is dus aan de minister om dit te beoordelen. Voor het indienen van het verzoek zijn geen vormvereisten voorgeschreven. Het college is van mening dat zowel het ontbreken van voorschriften waaraan het verzoek moet voldoen als het ontbreken van criteria op basis waarvan een verzoek wordt toe- of afgewezen, onduidelijkheid schept voor maatschappelijke organisaties. Dit veroorzaakt regeldruk.

3.1 Het college adviseert om zowel de criteria waarop een verzoek wordt beoordeeld als de termijn waarbinnen een oordeel wordt gegeven, in de toelichting op te nemen. Daarnaast is het wenselijk dat de toelichting duidelijkheid geeft over de inhoudelijke en eventuele overige vereisten waaraan een verzoek moet voldoen.

Omdat kerkgenootschappen rechtspersoonlijkheid bezitten, moeten zij zich inschrijven in het handelsregister. Deze verplichting geldt voor het hoogste rechtspersoonlijkheid bezittende aggregatieniveau van een kerkgenootschap. Een kerkgenootschap kan zelf bepalen welk niveau dat betreft. Als een kerkgenootschap zelfstandig opereert, geldt een inschrijvingsplicht voor het kerkgenootschap zelf. Maar er zijn ook kerkgenootschappen die deel uitmaken van een grotere

³ Een gelijksoortige regeling bestaat in de Wfpp.

organisatie (denk aan de rooms-katholieke kerk⁴ of de protestantse kerk). Dit wetsvoorstel sluit aan bij de systematiek van het handelsregister door de transparantieplichting te leggen op kerkgenootschappen die zijn ingeschreven in het handelsregister. Het hoogste aggregatieniveau met rechtspersoonlijkheid van het kerkgenootschap moet daarom in het donatieoverzicht ook donaties opnemen die zijn ontvangen door kerkgenootschappen of zelfstandige onderdelen die tot de organisatie behoren en die niet zelfstandig als kerkgenootschap in het handelsregister zijn ingeschreven. Het gaat dan om donaties die door de organisatie in al zijn onderdelen zijn ontvangen. Het college betwijfelt of dit een werkbare situatie betreft. Immers, de zelfstandige onderdelen zullen wellicht diverse donaties ontvangen die niet rechtstreeks bij het hoogste aggregatieniveau geregistreerd worden of bekend zijn. Wij constateren dat het gevolg zal moeten zijn dat het hoogste aggregatieniveau alle onderdelen nu jaarlijks moet gaan bevragen, of dat de zelfstandige onderdelen dit voortaan verplicht moeten gaan melden bij het hogere aggregatieniveau. Naar onze inschatting is dit in de praktijk een onwerkbaar situatie.

Daarnaast is het voor te stellen dat donateurs die een grote donatie aan een maatschappelijke organisatie willen doen maar niet kenbaar willen worden, bij het doen van hun donatie gebruik maken van 'stromannen' die hun naam aan de donatie verbinden. Ook zullen met dit voorstel grote anonieme donaties in contanten niet worden voorkomen. Sterker nog, mogelijk dat de transparantieplichting het aantal anonieme (grote) donaties zal doen toenemen. Op die manier zal de transparantieplicht haar doel voorbij schieten. Immers, onwenselijke beïnvloeding en misbruik zullen daarmee wellicht niet voorkomen worden.

Het college heeft op deze punten daarom ernstige twijfels over de werkbaarheid van het voorstel en adviseert hierop een heroverweging.

3.2 Het college adviseert om de werkbaarheid van het voorstel op onderdelen te heroverwegen.

De toelichting geeft aan dat de datum van inwerkingtreding van de nieuwe regeling bij koninklijk besluit zal worden bepaald. Maatschappelijke organisaties moeten volgens de toelichting vanaf het moment van inwerkingtreding van de wet jaarlijks een donatieoverzicht openbaar maken. In dat overzicht worden dan de donaties opgenomen die zij na de datum van inwerkingtreding hebben ontvangen. Het college gaat ervan uit dat bij het eerste jaarlijkse overzicht niet ook de donaties die zijn ontvangen in de jaren vóór de inwerkingtreding zichtbaar moeten zijn. (Dit blijkt niet duidelijk uit de toelichting). Ziet het college dit juist?

3.3 Het college adviseert om in de toelichting te verduidelijken welke donaties in het eerste jaarlijkse overzicht opgenomen moeten worden.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting bevat een paragraaf over de regeldrukkosten. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen de kosten voor het openbaar maken van het donatieoverzicht en de kosten voor het openbaar maken van de balans en staat van baten en lasten.

Om de kosten voor het openbaar maken van het donatieoverzicht in kaart te brengen, is gekeken naar de tijdsbesteding voor kennisneming, verwerking in een overzicht en publicatie. Deze kosten worden geschat op €22,50 per organisatie. Hierbij is het uurtarief om de regeldruk voor burgers te

⁴ 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. Inschrijf plichtig is de kerkprovincie, niet de bisdommen en dergelijke.

berekenen gehanteerd. Er zijn per 1 juli 2018 ongeveer 223.000 stichtingen, 129.000 verenigingen en 1.600 kerkgenootschappen ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel. Dit betekent een totaal van circa 353.600 stichtingen, verenigingen en kerkgenootschappen die in beginsel onder het toepassingsbereik van het wetsvoorstel vallen. Als ervan uit wordt gegaan dat alle stichtingen, verenigingen en kerkgenootschappen die onder het toepassingsbereik van de regeling vallen giften ontvangen van meer dan € 15.000 zouden de regeldrukkosten van deze maatregel volgens de toelichting neerkomen op $353.600 \times 22,50 = € 7.956.000$ maximaal. Omdat een deel van deze maatschappelijke organisaties bij AMvB zal worden vrijgesteld en slechts een deel van de resterende stichtingen, verenigingen en kerkgenootschappen die onder het toepassingsbereik van de regeling vallen donaties zullen ontvangen van meer dan € 15.000, zullen de werkelijke regeldrukkosten volgens de toelichting minder zijn. Een schatting hiervan ontbreekt. Het college constateert verder dat in de berekening geen onderscheid is gemaakt tussen eenmalige en jaarlijks terugkerende kosten.

Ook voor de mogelijkheid om een verzoek in te dienen om openbaarmaking achterwege te laten zijn de regeldrukkosten berekend. Op basis van de berekende tijd voor kennisneming, opstellen van het verzoek en indienen van het verzoek komt de toelichting op een bedrag van € 22,50 aan regeldrukkosten per verzoek. De toelichting geeft aan dat nog geen inschatting kan worden gemaakt hoe vaak een dergelijk verzoek zal worden gedaan. Om die reden zal dit de eerste twee jaar na inwerkingtreding van de wet worden gemonitord, zodat duidelijk wordt of additionele middelen nodig zijn. Het college verwacht dat het aantal verzoeken erg hoog kan worden. De vraag is of er rekening mee is gehouden dat dit een behoorlijke tijdsdruk kan veroorzaken in de behandeling van de aanvragen.

Volgens de toelichting moet het donatieoverzicht zeven jaar voor inzage beschikbaar zijn (via de eigen website of via het handelsregister). De toelichting stelt dat, mocht de maatschappelijke organisatie ervoor kiezen het overzicht langer op de website te plaatsen, de persoonsgegevens (naam en woonplaats) verwijderd moeten worden. Het college constateert dat de regeldrukkosten van deze verplichting niet in de berekening zijn opgenomen.

Voor de kosten voor een stichting voor het openbaar maken van de balans en staat van baten en lasten is gekeken naar de tijd voor kennisneming, het dateren van de stukken en het (laten) ondertekenen door bestuursleden en het publiceren van de stukken. Ook hier is het uurtarief om de regeldruk voor burgers te berekenen gehanteerd. De regeldrukkosten verbonden aan de openbaarmaking van de balans en de staat van baten en lasten komen naar schatting op € 6,25 per stichting. Er zijn bij benadering 218.000 niet-commerciële stichtingen.⁵ De regeldrukkosten van deze maatregel komen dan volgens de toelichting neer op $218.000 \times 6,25 = € 1.362.500$ maximaal. Omdat een deel van deze niet-commerciële stichtingen bij AMvB zal worden vrijgesteld, zullen de werkelijke regeldrukkosten volgens de toelichting minder zijn. Ook hier constateert het college dat in de berekening geen onderscheid is gemaakt tussen eenmalige en jaarlijks terugkerende kosten.

4.1 Het college adviseert om de regeldrukparagraaf aan te vullen met het onderscheid tussen eenmalige en jaarlijks terugkerende kosten. Ook een schatting van de verminderde regeldrukkosten als gevolg van de vrijstellingen is nodig. Daarnaast ontbreekt een berekening voor het verwijderen van de persoonsgegevens van de website na zeven jaar.

⁵ Commerciële stichtingen vallen op grond van artikel 2:360, derde lid, BW onder het jaarrekeningenrecht van titel 9 boek 2 BW en zijn verplicht een jaarrekening openbaar te maken bij het handelsregister via de Kamer van Koophandel. Semipublieke stichtingen moeten op basis van sectorspecifieke regelgeving een aan titel 9 gelijkwaardige jaarrekening opmaken en openbaar maken, zoals zorginstellingen op basis van de Regeling verslaggeving WTZi.

Conclusie

ATR concludeert dat het wetsvoorstel niet in verhouding staat tot het doel wat ermee wordt beoogd. Met name ten aanzien van de proportionaliteit en de werkbaarheid is een heroverweging nodig. Het voorstel moet daarnaast op enkele punten (zoals kwantitatief en qua alternatieven) nader worden onderbouwd. Daarnaast moet de regeldrukparagraaf op een aantal onderdelen nog aangevuld worden.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Het wetsvoorstel niet indienen.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris