

Ministerie van Justitie en Veiligheid
t.a.v. de Minister voor Rechtsbescherming

Allen & Overy LLP
Apollolaan 15
1077 AB Amsterdam

Postbus 75440
1070 AK Amsterdam

Tel +31 (0) 20 674 1000
Fax +31 (0) 20 674 1111

Geüpload via www.internetconsultatie.nl op 20 februari 2019

Amsterdam, 20 februari 2019
Onderwerp **Consultatie Wet transparantie maatschappelijke organisaties**
Ons kenmerk /0010023-0016973 AMCO:10527532.3
Van Günther Rensen, Sigrid Hemels, Arnold Croiset van Uchelen, Joyce Leemrijse
Telefoon 020-6741000

Excellentie,

Met deze brief maakt Allen & Overy LLP graag gebruik van de sinds 21 december 2018 geboden mogelijkheid om te reageren op het voorontwerp voor de Wet transparantie maatschappelijke organisaties (het **Voorstel**).

Het Voorstel bestaat uit twee delen. Het eerste gedeelte betreft de invoering van de verplichting voor ‘maatschappelijke organisaties’ om donaties van een bepaalde grootte (> 15.000 euro) openbaar te maken waarbij ook de naam en woonplaats van de schenker van die donatie moet worden geopenbaard. Het tweede gedeelte van het Voorstel ziet op de introductie van de verplichting voor alle stichtingen om hun balans en de staat van baten en lasten via het handelsregister openbaar te maken. Wij zullen hierna in respectievelijk paragraaf I en II ingaan op beide regelingen.

Voordat wij daartoe overgaan, hechten wij eraan te benadrukken de achterliggende doelen van het Voorstel te steunen, namelijk het vergroten van transparantie van geldstromen waarmee ongewenste invloed in bepaalde organisaties wordt gekocht en het tegen gaan van misbruik van financieel-economische aard. Wij plaatsen echter vraagtekens bij het toepassingsbereik van het Voorstel, dat in onze ogen veel te ruim is. Dat er door middel van vrijstelling bij AmvB voor bepaalde categorieën uitzonderingen worden gemaakt, maakt dit niet anders. Het toepassingsbereik van de wet zou in de wet zelf moeten worden ingekaderd tot de organisaties die de wetgever voor ogen staan. Het gaat hier om wetgeving die eigenlijk bedoeld is om de financiering van terroristische of andere maatschappij ontwrichtende organisaties en witwassen tegen te gaan, maar die een belangrijke en grote sector van bonafide instellingen verplicht om donaties openbaar te maken die veel van de donateurs, uit volstrekt legitieme redenen, privé wensen te houden. Het identificeren van ongewenste geldstromen naar terroristische organisaties of witwassen is bovendien niet een taak van het

Allen & Overy LLP is een partnership met beperkte aansprakelijkheid, geregistreerd in Engeland en Wales onder nummer OC306763. De partnership is erkend door en valt onder toezicht van de Solicitors Regulation Authority van Engeland en Wales. De term partner wordt gebruikt als verwijzing naar een lid van Allen & Overy LLP dan wel naar een medewerker of consultant met vergelijkbare kwalificaties in een van de aan Allen & Overy gelieerde ondernemingen. Een lijst met de leden van Allen & Overy LLP en van de niet-leden die partner worden genoemd, ligt ter inzage op de hoofdvestiging in Londen, One Bishops Square, Londen E1 6AD en in het Nederlandse kantoor van Allen & Overy LLP.

Allen & Overy LLP of een daaraan gelieerde onderneming heeft kantoren in: Abu Dhabi, Amsterdam, Antwerpen, Bangkok, Barcelona, Beijing, Belfast, Boedapest, Boekarest (geassocieerd kantoor), Bratislava, Brussel, Casablanca, Doha, Dubai, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, Hanoi, Ho Chi Minhstad, Hong Kong, Istanbul, Jakarta (geassocieerd kantoor), Johannesburg, Londen, Luxemburg, Madrid, Milaan, Moskou, München, New York, Parijs, Perth, Praag, Rangoon, Riyadh (samenwerkend kantoor), Rome, São Paulo, Seoel, Shanghai, Singapore, Sydney, Tokyo, Warschau en Washington, D.C.

publiek, “de openbaarheid”, maar van de overheid. Een verplichting tot verschaffen van de gewenste gegevens aan slechts een aantal overheidsinstanties (zoals het OM, de FIOD en/of de AIVD) zou volstaan voor het door de minister beoogde doel.

I. Transparantie rondom donaties

1. De kern van het Voorstel ten aanzien van donaties is dat een ‘maatschappelijke organisatie’ elke door haar ontvangen donatie van ten minste 15.000 euro openbaar moet maken, met vermelding van de naam en woonplaats van degene van wie de donatie is ontvangen. Deze verplichting zou worden opgenomen in artikel 2 van de Wet transparantie maatschappelijke organisaties.
2. Uit de toelichting komt naar voren dat het onwenselijk wordt geacht dat financiering van een maatschappelijke organisatie leidt tot afhankelijkheid van die organisatie van een bepaalde financier. Het bestuur zou dan kwetsbaar kunnen worden voor beïnvloeding en niet langer onafhankelijk de eigen koers kunnen bepalen. Het wordt, zo blijkt uit de toelichting, vooral onwenselijk geacht als dit antidemocratisch, anti-integratief en onverdraagzaam gedrag tot gevolg heeft of in de hand werkt. De voorgestelde transparantieplichting kan de informatiepositie van de overheid versterken en daardoor behulpzaam zijn bij de keuze op welke wijze de overheid tegen het ongewenste gedrag kan optreden.¹
3. Zoals hiervoor bleek, is de voorgestelde regeling van toepassing op ‘maatschappelijke organisaties’, een term die het Voorstel introduceert. Uit de omschrijving in het voorgestelde artikel 1 sub a blijkt dat hieronder *alle* Nederlandse verenigingen, stichtingen en organisaties met kerkgenootschappen vallen. Dit wordt dan nog aangevuld met niet-Nederlandse rechtspersonen/entiteiten die met deze rechtsvormen vergelijkbaar zijn en duurzaam in Nederland activiteiten uitoefenen. Wij vragen ons af wat de toegevoegde waarde is van introductie van het begrip ‘maatschappelijke organisatie’. Een toelichting daarop ontbreekt. Bovendien rijst de vraag of de voorgestelde extraterritoriale werking van het Voorstel (buitenlandse rechtspersonen/entiteiten) zich wel verdraagt met de vrijheid van vestiging zoals neergelegd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Afgezien daarvan, rijst ook de meer principiële vraag waarom de voorgestelde regeling zich uitstrekt tot *alle* stichtingen, verenigingen en kerkgenootschappen. De problematiek die het Voorstel wil ondervangen, zie hiervoor onder 2, is vrij uitzonderlijk van aard. Beschikt het ministerie van Justitie & Veiligheid over cijfers waaruit blijkt dat de problematiek van dien aard is dat een regeling zoals voorgesteld, gerechtvaardigd is? Afgaande op berichtgeving ter zake in de pers² lijkt het ons eerder te gaan om slechts een beperkt aantal organisaties, zeker als men dit aantal afzet tegen de in de toelichting genoemde aantallen van 223.000 stichtingen, 129.000 verenigingen en 1.600 kerkgenootschappen.
4. Het is niet uitgesloten dat ook met behulp van andere rechtsvormen activiteiten worden uitgeoefend die interessant zijn voor malafide personen of organisaties om invloed te kopen door middel van donaties. Wij noemen bijvoorbeeld de coöperatie, maar zelfs voor de NV en BV is het denkbaar dat zij dergelijke activiteiten uitoefenen. Deze vallen echter niet onder de reikwijdte van het voorgestelde begrip maatschappelijke organisatie. Waarom dat zo is, wordt niet duidelijk uit de toelichting, anders dan dat wordt vermeld dat maatschappelijke organisaties ‘doorgaans de rechtsvorm van een stichting, vereniging of kerkgenootschap’ hebben. De regeling zou kunnen worden ontweken door de activiteiten in een andere rechtsvorm onder te brengen.³
5. Het meest heikele onderdeel van de voorgestelde regeling is de openbaarmaking (op de website van de organisatie dan wel via het handelsregister) van de naam en de woonplaats van degene die een donatie van meer dan 15.000 euro doet. Wij menen dat een dergelijke openbaarmaking verder gaat dan noodzakelijk is voor het doel dat met de regeling wordt beoogd, waarover ook hiervoor onder 2.

¹ Zie memorie van toelichting, p. 3.

² Zie bijvoorbeeld NRC Handelsblad 23 april 2018, *Geheime lijsten financiering moskeeën onthuld*.

³ Een wijziging van de bestaande rechtsvorm op de voet van art. 2:18 BW daaronder begrepen.

Een openbaarmakingsplicht ten opzichte van alleen bepaalde overheidsinstanties zou tegemoet komen aan een proportionele regeling.

6. Openbaarmaking van naam en woonplaats zal door menig donateur worden opgevat als een schending van zijn of haar privacy. Een donateur kan het om allerlei persoonlijke redenen onwenselijk vinden dat anderen van zijn donatie op de hoogte (kunnen) zijn. Maar alleen als zijn persoonlijke veiligheid in het geding is, is er een mogelijkheid om te verzoeken publicatie van zijn gegevens achterwege te laten (voorgesteld artikel 2 lid 7 van het Voorstel). Denkbaar is echter dat misschien niet zijn of haar veiligheid in gevaar wordt gebracht door de openbaarmaking, maar die van de echtgeno(o)t(e) of kinderen. In het huidige Voorstel is dat echter geen reden voor anonimisering. Hetzelfde geldt voor privacy-overwegingen, zoals het niet openbaar bekend willen laten zijn dat iemand geeft aan bepaalde patiëntenverenigingen, homorechtenorganisaties of een stichting die prostituees helpt.
7. In het Voorstel wordt een schatting gemaakt van de kosten die het Voorstel voor maatschappelijke organisaties met zich zal brengen. Wij zullen hier verder niet ingaan op de berekeningen die daaraan ten grondslag liggen, ook al vinden wij deze tamelijk onrealistisch. Wel vragen wij ons af in hoeverre bij de berekeningen acht is geslagen op een afname van donaties aan instellingen die onder het bereik van het Voorstel vallen.⁴ Dat zou toch ook in de kosten moeten worden meegenomen.
8. Het Voorstel roept ook de vraag op in hoeverre het niet vooral de goedbedoelende donateurs zullen zijn die erdoor geraakt worden. Kwaadwillende donateurs kunnen, vrij eenvoudig, onder de radar blijven door hun donatie door middel van meerdere stromannen aan de maatschappelijke organisatie te doen. De voorgestelde regeling knoopt immers aan bij donaties die van dezelfde bron afkomstig zijn.⁵
9. Zou de Minister van Rechtsbescherming het Voorstel in de huidige vorm toch willen doorzetten, dan verdient de formulering van vrijgestelde organisaties aandacht. In de toelichting worden genoemd organisaties die minder kwetsbaar worden geacht voor onwenselijke beïnvloeding, waarbij gedacht wordt aan de omstandigheid dat reeds verantwoording wordt afgelegd en aan organisaties die onder een vorm van extern toezicht vallen. Deze categorieën zouden zonder meer voor uitzondering in aanmerking moeten komen. Wij menen verder dat een uitzondering voor instellingen die de fiscale status van ‘algemeen nut beogende instelling’ hebben, voor de hand ligt. Dergelijke instellingen zijn namelijk al verplicht om gegevens openbaar te maken op hun website en zijn derhalve grotendeels transparant. Ook kan worden gedacht aan stichtingen met een ‘particulier’ doel, zoals stichtingen die een familievermogen beheren of aandelen in vennootschappen houden (zoals een stichting administratiekantoor, een stichting preferente aandelen of een stichting continuïteit). Onwenselijke beïnvloeding van het bestuur met gevolgen voor de maatschappij zoals geschetst in de toelichting, speelt niet bij deze stichtingen. Hetzelfde kan worden aangenomen bij maatschappelijke organisaties die sportieve of recreatieve activiteiten organiseren.

II. Openbaarmaking balans en staat van baten en lasten door stichtingen

10. Naast het in de vorige paragraaf behandelde onderwerp voorziet het Voorstel in een verplichting voor *alle* stichtingen om hun balans en staat van baten en lasten openbaar te maken via het handelsregister. Voorgesteld wordt om deze regeling op te nemen in een nieuw in te voegen art. 2:299b BW.
11. Deze regeling is ingegeven door de gedachte dat ‘met name stichtingen die geen intern toezicht of ander extern verantwoordingsmechanisme hebben, aantrekkelijk [kunnen] zijn voor financieel-economisch misbruik, zoals belasting- of faillissementsfraude, terrorismefinanciering of

⁴ Memorie van toelichting, p. 6, signaleert wel dat de openbaarmaking ‘- onverhoopt – ook tot een afname van donaties [kan] leiden’, maar geeft geen inschatting van het bedrag dat aldus wordt misgelopen door de maatschappelijke organisaties.

⁵ Memorie van toelichting, p. 4.

witwassen.⁶ Uit de toelichting blijkt ook bij dit onderdeel van het Voorstel dat de openbaar te maken informatie vooral bedoeld is voor overheidsinstanties die zijn belast met controle-, toezichts- en opsporingstaken.⁷

12. Wij stellen daarom voor om, zo de Minister al zou willen vasthouden aan de verplichting tot verstrekking van de bedoelde informatie, de reikwijdte van het voorstel zodanig aan te passen dat de informatieverstrekking enkel ten opzichte van dergelijke overheidsinstanties geldt. Daarmee wordt voorkomen dat deze gegevens voor eenieder ter inzage liggen, hetgeen onwenselijk kan zijn voor bijvoorbeeld stichtingen die familievermogen beheren.
13. De vraag rijst in hoeverre betekenis kan worden toegekend aan jaarcijfers die bij het handelsregister worden neergelegd als er geen enkele vorm van controle is op de juistheid daarvan. Dit kan in de weg staan aan het door de Minister beoogde doel zoals omschreven in de toelichting (waarover ook hiervoor nr. 11). Het lijkt ons niet onaannemelijk dat juist de stichtingen waarbij financieel-economisch misbruik aan de orde is, op een creatieve wijze met te publiceren cijfers zullen omgaan. Kwaadwilenden kunnen bovendien hun toevlucht nemen tot een buitenlandse rechtsvorm, die niet onder het bereik van de voorgestelde regeling valt. Een buitenlandse rechtsvorm staat, zoals bekend, niet in de weg aan het uitoefenen van activiteiten in Nederland. Met andere woorden, het is nog maar de vraag of de met het Voorstel beoogde doelen wel zullen worden bereikt. Feit is dat er, potentieel, veel stichtingen door zullen worden geraakt.
14. Zoals bij het in paragraaf I besproken onderdeel bevat het Voorstel ook ten aanzien van de openbaarmakingsplicht van de balans en staat van baten en lasten de mogelijkheid om bepaalde stichtingen uit te zonderen van deze verplichting. Het gaat dan om stichtingen die minder kwetsbaar worden geacht voor misbruik van financieel-economische aard, waarbij de Minister (ook hier) denkt aan een stichting die reeds verantwoording aflegt of onder een vorm van extern toezicht valt.⁸ Wij verwijzen in dit verband naar de categorieën stichtingen (en verenigingen) die wij in nr. 9 hebben genoemd: zo leggen alle ANBI's reeds openbaar op hun website verantwoording af en vallen ze onder het toezicht van de Belastingdienst.

Tot een nadere toelichting op onze bovenstaande bevindingen over het Voorstel zijn wij uiteraard graag bereid.

Hoogachtend,

Günther Rensen

Sigrid Hemels

Arnold Croiset van Uchelen

Joyce Leemrijse

⁶ Memorie van toelichting, p. 8.

⁷ Memorie van toelichting, p. 2 en 9.

⁸ Memorie van toelichting, p. 17.