

Inleiding

Wij raden het wetsvoorstel 'Transparantie maatschappelijke organisaties' zeer af. De algemene redenen hiervoor zetten wij hieronder uiteen, gevolgd door opmerkingen bij de specifieke tekst van het voorstel en de Memorie van Toelichting. In dit stuk noemen wij ook een mogelijke alternatieve benadering.

1. Geen duidelijke probleemdefinitie

Wat is nu precies het probleem dat met dit wetsvoorstel zou worden opgelost? Wij willen vanzelfsprekend ook geen rechtsstaat ondermijnend gedrag. De overheid heeft echter tot nu toe geen duidelijkheid gegeven over wat dan precies 'problematisch gedrag' is. Is dat dus gedrag dat niet al in onze wet- en regelgeving is vastgelegd? De grenzen van de wet zijn duidelijk. 'Onwenselijk' is erg breed interpretabel en subjectief (om een voorbeeld te noemen: is kritische journalistiek dan ook onwenselijk?), 'invloed' overigens ook. En wat te denken van invloed via media? Gaan we richting een 'gedachtepolitie'? Volgt dan ook censuur? Een belangrijk beginsel van onze democratische rechtsstaat is dat er ook controversiële meningen mogen zijn en geuit mogen worden, zolang de grenzen van de wet niet overschreven worden. Zonder duidelijke probleemdefinitie is geen gerichte oplossing mogelijk.

2. Het voorstel is disproportioneel

Het voorstel is disproportioneel. Het is "schieten met een kanon op een mug". Alle 219.000 stichtingen, 128.000 verenigingen en 1.500 kerkgenootschappen die ingeschreven staan bij de Kamer van Koophandel zouden hiermee een publicatieverplichting opgelegd krijgen die inhoudt dat zij op hun website iedere gift boven 15.000 euro moeten vermelden, voorzien van naam en woonplaats van de gever. Dit is een enorme last voor deze organisaties, waarvan vele ook nog door vrijwilligers gedraaid worden, terwijl er mogelijk slechts enkele organisaties zijn waar een probleem is. Wees specifiek: wat is het probleem? Ontwikkel vervolgens een gerichte aanpak, maar laat de honderdduizenden 'goeden' niet lijden onder de op een hand te tellen 'slechten'.

3. Het wetsvoorstel is schadelijk

Het wetsvoorstel is schadelijk:

- a. voor privacy van individuen;
- b. voor veiligheid van mensen;
- c. voor de geefbereidheid en daarmee de civil society in Nederland.

a. Wetsvoorstel bedreigt anonimiteit donateur

Geven is een privé aangelegenheid. Geven is iets wat anderen niet aan gaat. De enige die daarvan op de hoogte is, is de ontvanger. Een belangrijk element in de relatie tussen filantropische instellingen (kerken, goede doelen, culturele instellingen etc.) en donateur is het respecteren van de privacy van donateurs. Zo geldt voor een culturele instelling als het Rijksmuseum dat 1 op de 5 gevers aan het museum anoniem wenst te blijven. Anoniem houdt in dit geval in dat het Rijksmuseum weet wie de schenker is maar dat de schenker heeft aangegeven dat hij geen prijs stelt op vermelding. De publicatieplicht, zoals genoemd in het voorstel, van naam en woonplaats bedreigt deze anonimiteit. Bovendien is het publiceren van naam en woonplaats van deze gevers strijdig met inhoud en strekking van de privacywetgeving, die eerder dit jaar nog is uitgebreid en aangescherpt onder de AVG.

b. Wetsvoorstel brengt risico's voor veiligheid en onwenselijke benadering met zich mee

Publicatie van donateursgegevens kan ook onwenselijke benadering meebrengen, variërend van bedelverzoeken tot diefstal, of, ernstiger, vormen van bedreiging.

Met het voorstel om donateursgegevens te publiceren op website of via KvK komen deze gegevens op straat te liggen. De verhoudingen binnen verenigingen en lokale

gemeenschappen kunnen daardoor ernstig verstoord raken. Conform de ANBI regelgeving hoeven vermogensfondsen en kerken in het kader van de publicatieplicht nu alleen de staat van baten en lasten te publiceren. Dit uitbreiden met de balans kan grote veiligheidsrisico's en andere problemen meebrengen. In de toelichting bij het wetsvoorstel staat dat bij veiligheidsrisico's een uitzondering kan worden gevraagd, maar dat zou voor alle betrokken partijen een onwenselijke verzwaring van administratieve lasten betekenen. Wat zou de overheid doen als massaal om een uitzondering wordt gevraagd en het systeem volledig verstopt raakt?

c. Wetsvoorstel tast de geefbereidheid aan en daarmee de civil society

De verwachting is dat mensen minder of in het geheel niet meer bereid zullen zijn om te schenken wanneer hun schenking in detail bekend wordt gemaakt, zoals het conceptvoorstel bepaalt. Filantropische instellingen als goede doelen en culturele instellingen ontvangen nalatenschappen, die geregeld een bedrag van € 15.000 euro te boven gaan. Als deze onder deze regelgeving zouden gaan vallen, dan zou dat ook de privacy van families aantasten en afbreuk doen aan de geefbereidheid in Nederland.

Er is een zeer reëel risico dat een groot deel van de gevers hun donatie zal stopzetten als deze wet wordt ingevoerd. Dit zal een enorme impact hebben op de kracht van non-profit organisaties en daarmee op de civil society in ons land. De filantropische sector investeert zo'n 5,7 miljard in maatschappelijke doelen. Een terugloop in de giften aan filantropische instellingen gaat in tegen het idee van de participatiemaatschappij dat de overheid uitdraagt. Ook de WRR legt in haar haar onlangs verschenen rapport 'Filantropie op de grens van overheid en markt' de grote maatschappelijke rol van de filantropie bloot. Het culturele ondernemerschap dat de overheid van culturele instellingen vraagt in haar beleid zou door deze maatregel ook in gevaar komen.

4. Heb oog voor het zelfregulerend vermogen van de sector

Er zijn diverse systemen van zelfregulering in de sector die het verkrijgen van ongewenste invloed via donaties tegengaan. Zo hebben in de cultuursector musea een Ethische Code Commissie ingesteld, die zich uitspreekt over alle ethische zaken in de museale sector. De kerken aangesloten bij het CIO hebben een convenant met de Belastingdienst gesloten over de toepassing van de ANBI-regelgeving. De goede doelen sector heeft onlangs de Erkenning voor Goede Doelen ontwikkeld (deze wordt door het Ministerie van J&V actief ondersteund) en een convenant afgesloten om Erkenning en ANBI nader op elkaar te laten aansluiten. Zo zet de maatschappij zelf al stappen om mogelijke onwenselijke invloed tegen te gaan.

5. Kijk naar de mogelijkheden die de huidige wet- en regelgeving al biedt

Het wetsvoorstel houdt geen rekening met datgene dat al in andere wet- en regelgeving is voorzien, zoals in de ANBI regeling. Zo is de directe invloed van de gever op de ontvanger in Nederland uitgesloten. Daarvoor is het begrip ANBI in het leven geroepen. De wet- en regelgeving rondom ANBI's (Algemeen Nut Beogende Instellingen) is zo ingericht dat donateurs bij deze organisaties helemaal geen invloed kunnen 'kopen' of 'afdwingen' met hun schenking, omdat ze geen zeggenschap hebben vanwege 'checks and balances' en de onafhankelijke verantwoordelijkheid van bestuurders. Een van de principes van een Algemeen Nut Beogende Instelling is dat er sprake is van een 'afgezonderd vermogen'. Dat wil zeggen dat de gever zijn gift toevertrouwt aan een onafhankelijk bestuur, dat doet wat in de statuten staat. Verder geven onder andere de Wet MOT en de Wet Financieel Toezicht instrumenten om geldstromen inzichtelijk te maken en te controleren. Bestaande wet- en regelgeving zou beter kunnen worden benut, verbetering van de handhaving daarvan zou een eerste stap kunnen zijn.

De 'olifant in de kamer' is de maatschappelijke discussie over vermeende ongewenste

invloed op sommige moskeeën en geloofsgemeenschappen. Benoem dat probleem en zoek daar gerichte oplossingen voor die aantoonbaar het probleem aanpakken. Voor elk vermeend probleem van onwenselijke invloed dat zich daar afspeelt zou men naar het strafrechtinstrumentarium, financiële opsporingsdiensten (FIOD, Wet MOT, WWfT etc.) of naar SZW-instrumenten voor zachtere maatregelen moeten kijken en niet naar donaties.

Ook met inzicht in alle donaties aan alle organisaties is het zeer de vraag of dit werkelijk inzichtelijk maakt op welk niveau er (kwelijke) invloed zou zijn uitgeoefend. Een getal van een donatie geeft namelijk geen beeld van zoiets ongrijpbaars als invloed.

6. Het wetsvoorstel is niet handhaafbaar en controleerbaar

Het wetsvoorstel lijkt ons niet handhaafbaar en controleerbaar voor de Belastingdienst of gemeenten. Dat werkt willekeurig in de hand in uitvoering en handhaving, terwijl iedereen er last van heeft. Het voorstel levert een onaanvaardbare en onuitvoerbare extra administratieve lastendruk op voor maatschappelijke organisaties, waarvan vele volledig gerund worden door vrijwilligers. Het bijhouden en monitoren van alle individuele donaties en het publiceren van naam en woonplaats van gevers van donaties boven de 15.000 euro is enorm arbeidsintensief voor alle betreffende organisaties.

Commentaar op het conceptvoorstel Transparantie Maatschappelijke Organisaties ten behoeve van de Internetconsultatie

1. Commentaar op het concept wetsvoorstel

In de considerans wordt gesteld dat het wetsvoorstel beoogt om 'ongewenste beïnvloeding' tegen te gaan. Dit is het doel van de wet dat volgens het *Integraal Afwegingskader voor Beleid en Regelgeving (hierna: IAK)* een wezenlijk onderdeel vormt. Dit doel moet daarom in de tekst van de wet zelf worden uitgewerkt en het begrip 'ongewenste beïnvloeding' moet daarin precies worden gedefinieerd.

Een belangrijke vraag is welk maatschappelijk probleem de minister met deze wet wil oplossen. Zijn er in Nederland maatschappelijke organisaties die zich schuldig maken aan antirechtstatelijk gedrag omdat zij daartoe door een donateur worden aangezet? Die vraag is de regering al meerdere malen gesteld, onder andere tijdens de discussies over een mogelijk convenant, maar zij is er tot nu toe niet in geslaagd om daarvan voorbeelden te geven. Het ontbreken van een analyse van het probleem waarvoor het wetsvoorstel beoogt een oplossing te bieden is volgens het IAK een belangrijke omissie, waarin alsnog zal moeten worden voorzien.

Volgens het IAK dient in het wetsvoorstel de vraag te worden beantwoord wat de meerwaarde is van het gekozen instrument. Met andere woorden: is de verplichting tot openbaarmaking de beste oplossing om het probleem aan te pakken? Een maatschappelijke organisatie die op deze manier over de schreef gaat kan nu namelijk al met behulp van de strafwet en de verbodenverklaring ex art. 2:20 BW worden aangepakt. Of het gedrag uit de koker komt van de geldschieter of de organisatie zelf doet dan niet ter zake. Wat voegt het door de minister voorgestelde regime daaraan toe?

Een **alternatieve mogelijkheid** zou zijn om aan Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek dat handelt over rechtspersonen onmiddellijk na art. 2:20, dat ziet op verboden rechtspersonen, een bepaling toe te voegen, die het OM de bevoegdheid verleent om de rechtbank te verzoeken donaties verbeurd te verklaren die zijn verkregen of worden aangewend om werkzaamheden te verrichten die in strijd zijn met de openbare orde. Hiermee wordt een instrument geschapen om donaties die organisaties aanzetten of in staat stellen om handelingen die in strijd zijn met de openbare orde te blokkeren. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen donaties die uit het buitenland of het binnenland afkomstig zijn. Hiermee wordt een discussie over 'onvrije' landen en de daarmee samenhangende definitieproblemen voorkomen. Bovendien worden hierdoor de administratieve lasten die het wetsvoorstel oproept voorkomen. Heeft de minister overwogen om zo'n bepaling op te nemen als alternatief voor het in het huidige wetsvoorstel voorziene openbaarheidregime?

In de Inleiding van het deel Algemeen van de Memorie wordt aangegeven dat het wetsvoorstel beoogt gedrag te voorkomen dat antidemocratisch, anti-integratief of onverdraagzaam is, zoals afzondering van de samenleving dat leidt tot vervreemding en isolatie, het afwijzen van de democratische rechtsorde als samenlevingsvorm of het belemmeren van anderen in de uitoefening van hun vrijheden zoals het recht om niet te worden gediscrimineerd. Op deze wijze wordt door middel van het wetsvoorstel een nieuw mechanisme ter bescherming van de democratische rechtsorde in het leven geroepen, in aanvulling op de twee bestaande instrumenten, te weten het strafrecht en de bescherming van de openbare orde. Daarbij wordt een materieel criterium gebruikt, te weten het tegengaan van gedragingen met een 'ontwrichtend karakter'.

Het wetsvoorstel heeft daarom tot doel de Nederlandse democratische rechtsorde om te vormen tot een 'weerbare democratie', zoals die bij voorbeeld in de Duitse grondwet tot uitdrukking is gebracht. Dit blijkt ook uit de intentie om 'misbruik van de vrijheden die hier in Nederland gelden' te voorkomen. Een dergelijke stap van een formeel naar een materiële democratisch constitutioneel model heeft een dergelijk ingrijpend karakter, dat dit niet in een wetsvoorstel, laat staan in een Memorie van Toelichting daarbij, kan worden ingevoerd. **Daarom zal het wetsvoorstel alleen kunnen worden ingevoerd als eveneens een voorstel tot herziening van de Grondwet wordt ingediend. Is een dergelijk voorstel tot grondwetsherziening in voorbereiding?**

Blijkens de Memorie van Toelichting is het belangrijkste doel van de openbaarmakingverplichting dat de aldus verkregen informatie op gemeentelijk niveau kan worden aangewend in het kader van de zogenaamde drie-sporen-aanpak, te weten interactie en dialoog, aanspreken en confronteren, en verstoren en handhaven. In dat verband is wel een probleem dat deze drie-sporen-aanpak weliswaar in de praktijk wordt toegepast, maar als zodanig geen wettelijke grondslag heeft. Voor bepaalde elementen van die aanpak kunnen wel wettelijke aanknopingspunten worden gevonden, maar dat geldt niet voor het element 'verstoren'. **Daarom kan niet in de Memorie van Toelichting met een verwijzing naar de drie-sporen-aanpak worden volstaan, maar zal daarvoor in het wetsvoorstel een wettelijke grondslag moeten worden geïdentificeerd, waarbij de grondslag voor het 'verstoren' zelfs zal moeten worden geschapen. Het verzoek is daarom een wettelijke grondslag voor het verstoren aan het wetsvoorstel toe te voegen.**

Het wetsvoorstel ziet mede op openbaarmaking van financiële gegevens door kerkgenootschappen en vergelijkbare religieuze stichtingen en verenigingen en roept daardoor serieuze vragen op in verband met de scheiding van kerk en staat. **In het voorstel wordt de scheiding van kerk en staat weliswaar terloops genoemd, maar niet aangetoond wordt waarom het voorstel met dit constitutionele leerstuk in overeenstemming zou zijn. Dat zal alsnog dienen te geschieden.**

De artt. 2:10 en 299b, lid 6 voorzien in de mogelijkheid van vrijstellingen bij AMvB. In deze bepalingen wordt slechts aangegeven dat het daarbij gaat om organisaties die 'aan bepaalde voorwaarden voldoen'. Dit komt neer op blanco delegatie die naar Nederlands recht niet is toegestaan. **Vereist is dat de vrijstellingsregeling in de wet zelve wordt opgenomen, waarbij uitgegaan dient te worden van een limitatief stelsel op basis van duidelijke criteria.** Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat de opstellers reeds een beeld hebben van de voorwaarden waaraan de organisaties moeten voldoen, zodat opneming in de wet zelf mogelijk is. Zo zou het moeten gaan om organisaties 'die minder kwetsbaar worden geacht voor onwenselijke beïnvloeding'. Dit criterium zal in het wetsvoorstel nader moet worden uitgewerkt.

2. Commentaar op de concept Memorie van Toelichting

In de Memorie van Toelichting worden **enkele kernbegrippen gebruikt die als pijlers dienen voor de wet en daarin daarom dienen te worden opgenomen en gedefinieerd.** Het gaat dan om het begrip 'onvrije landen' in de Inleiding van het deel Algemeen, en het begrip 'minder kwetsbaar voor onwenselijke beïnvloeding' dat in de Inleiding van het deel Algemeen en de artikelsgewijze toelichting op art. 2 wordt gebruikt als basis voor vrijstelling.

In sectie 3 van het Algemeen deel van de Memorie van Toelichting wordt ter rechtvaardiging van het openbaarmakingregime verwezen naar adviezen van de Venetië Commissie. Daarin overweegt de Commissie dat het voorkomen van terrorismefinanciering en witwassen legitieme doelen zijn om buitenlandse financiering te beperken en te reguleren. **Daarmee zijn deze adviezen in dit kader niet**

relevant, aangezien het motief van de onderhavige wet niet zal zijn het voorkomen van terrorismefinanciering en witwassen, maar het 'tegengaan van ongewenste beïnvloeding'.

In sectie 4 wordt ingegaan op de verenigbaarheid van het onderhavige wetsvoorstel met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna AVG). Volgens art. 9, lid 1 van die Verordening is verwerking van persoonsgegevens waaruit iemands religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging blijkt verboden. Nu religieuze organisaties op grond van de wet verplicht zullen worden de naam en woonplaats van hun donateurs openbaar te maken is er sprake van strijd met de Verordening. De minister probeert aan dit probleem te ontkomen met de stelling dat iemand die aan een religieuze instelling doneert een ander doel kan hebben dan het uiten van een religieuze overtuiging. Die stelling is niet zonder meer overtuigend. **Om strijd met de AVG op dit punt te vermijden is een heldere uitleg nodig waarin wordt uitgelegd dat het doneren aan religieuze instellingen niet noodzakelijkerwijs als een blijk van een religieuze overtuiging moet worden beschouwd.** Hierbij dient ook de jurisprudentie van het Amerikaanse Hooggerechtshof te worden betrokken, die een donatie aan een politieke partij beschouwt als de expressie van een politieke overtuiging.

Uit voorgaande moge duidelijk zijn dat wij het voorliggende voorstel ten stelligste afraden.