

CONSULTATIEDEELNAME

Aan: Ministerie van Veiligheid
Van: Ellen Timmer, ellen.timmer@pellicaan.nl,
<https://ellentimmer.wordpress.com/> (verbonden aan Pellicaan Advocaten)
Datum: 21 februari 2019
Onderwerp: consultatie *Transparantie maatschappelijke organisaties*, aangekondigd op
<https://www.internetconsultatie.nl/transparantiemaatschappelijkeorganisaties>

Mijne dames en heren,

Hierbij maak ik gebruik van de mogelijkheid om op persoonlijke titel deel te nemen aan deze consultatie. De consultatie betreft het voorstel voor een *Wet transparantie maatschappelijke organisaties*, waarin enerzijds is opgenomen dat maatschappelijke organisaties donatieoverzichten openbaar moeten maken. Anderszijds is in het voorstel een verplichting voor stichtingen tot deponering van de balans en de staat van baten en lasten bij het handelsregister opgenomen.

Het consultatievoorstel zal hierna ook als 'het voorstel' worden aangeduid.

Met vriendelijke groet,
Ellen Timmer

Inhoud:

I. Algemene inleiding	3
<i>Inleidende opmerking</i>	3
<i>WRR: Filantropie op de grens van overheid en markt</i>	3
<i>Andere aanpak</i>	6
II. Algemene juridische opmerkingen	8
A. <i>Plaatsing regels</i>	8
B. <i>Buitenlandse stichtingen, verenigingen en kerkgenootschappen</i>	9

CONSULTATIE TRANSPARANTIE MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIES

III. Openbaarmaking persoonsgegevens donateurs.....	11
<i>C. Openbaarmaking persoonsgegevens donateurs, toetsing aan de AVG</i>	11
Algemene Verordening Gegevensbescherming.....	12
Advies EDPS over openbaarheid uiteindelijk belanghebbenden in de witwasbestrijding.....	12
Openbaarmaking in het voorstel	13
Afhankelijkheid.....	14
Transparantie-illusie.....	14
Omvang ongewenste financiering	15
Onderzoek alternatieven.....	16
<i>D. Definitie donatie</i>	17
<i>E. Doelgroep (rechtspersonen)</i>	18
Kerkgenootschappen.....	18
<i>F. Alternatieven</i>	19
IV. Openbaarmaking balans en staat van baten en lasten door stichtingen	20
Tot slot.....	21
Bijlage	22

I. ALGEMENE INLEIDING

Het consultatievoorstel bestaat uit twee onderdelen:

- [a] de verplichting voor stichtingen, verenigingen, kerkgenootschappen en gelijksoortige entiteiten¹ om donatieoverzichten openbaar te maken ('openbaarmaking donateurs');
- [b] de verplichting voor stichtingen om de balans en de staat van baten en lasten te deponeren bij het handelsregister ('publicatieplicht').

In deel II. stel ik algemene onderwerpen aan de orde; in deel III. bespreek ik het voorstel inzake donatieoverzichten en deel IV. de nieuwe publicatieplicht.

INLEIDENDE OPMERKING

Opvallend is dat in de toelichting op deze voorstellen in algemene termen wordt gesproken over criminaliteitsbestrijding, zonder in te gaan op specifieke deelonderwerpen. Ook wordt niet aan de orde gesteld of het beoogde doel wel kan worden bereikt met de voorgestelde maatregelen (het openbaar maken van persoonsgegevens van donateurs respectievelijk de staat van baten en lasten van maatschappelijke organisaties).

WRR: FILANTROPIE OP DE GRENS VAN OVERHEID EN MARKT

In de consultatietoelichting mis ik aandacht voor het belangrijke rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, "*Filantropie op de grens van overheid en markt*"², dat op 31 oktober 2018 is uitgebracht. In dit rapport wordt filantropie als een belangrijke sector beschouwd met grote maatschappelijke waarde.

¹ Volledigheidshalve: kerkgenootschappen en gelijksoortige entiteiten worden in het voorstel omschreven als "*iii. organisatie waarvan een of meer kerkgenootschappen deel uitmaken, als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Handelsregisterwet 2007; iv. naar een ander dan Nederlands recht opgerichte rechtspersoon of andere juridische entiteit die vergelijkbaar is met een stichting, vereniging of organisatie als bedoeld onder i, ii, en iii, en duurzaam in Nederland activiteiten uitoefent.*"

² <https://www.wrr.nl/publicaties/verkenningen/2018/10/31/verkenning-filantropie-op-de-grens-van-overheid-en-markt>

In het rapport opgemerkt dat de ANBI-status van instellingen geen keurmerk maar betekent dit slechts dat betrokken instelling geen belasting hoeft betalen over ontvangen schenkingen en nalatenschappen ³. De rapporteurs bepleiten duaal toezicht, zowel door de overheid als door sectorale organisaties.

In paragraaf 2.10 van het rapport wordt geconstateerd dat de bereidheid om aan goede doelen bij te dragen afneemt en dat er maatregelen nodig zijn om te zorgen dat de goede doelen sector krachtig blijft.

In het WRR-rapport wordt opgemerkt dat sommige internationale filantropische geldstromen ondermijnend kunnen zijn voor onze vrijheid. De onderzoekers schrijven vervolgens dat in Nederland de omvang van deze geldstromen marginaal lijkt te zijn ⁴:

Sommige internationale filantropische geldstromen kunnen ondermijnend zijn voor onze vrijheid. In Nederland lijkt de omvang van deze geldstromen marginaal te zijn. Door filantropie als onderwerp onder te brengen bij het ministerie van Justitie en Veiligheid wordt disproportioneel de nadruk gelegd op de risico's van filantropische geldstromen, terwijl alle andere aspecten, die in financieel en maatschappelijk opzicht veel meer gewicht in de schaal leggen, zoals de bijdrage die filantropische geldstromen leveren aan de aanpak van sociale problemen, onderbelicht blijven.

Dit is in tegenspraak met wat in de consultatietoelichting is vermeld.

In het WRR-rapport komt ook de loterijsector aan de orde. Op pagina 49 en 50 wordt democratisering van de zeggenschap over de afdrachten voorgesteld. De verwevenheid van bepaalde goede doelen organisaties met commerciële ondernemingen komt in het rapport aan de orde, zoals onder meer bij één van de twee grote loterijenorganisaties in Nederland het geval is ⁵. Bij de vraag naar de governance in de goede doelen sector speelt niet alleen de vraag wie de begunstigen zijn (in de loterijsector vaak 'beneficiënten' genoemd) maar ook de vraag wie diensten leveren aan de loterij organisaties.

³ Pagina 48, derde alinea.

⁴ Pagina 85, tweede alinea.

⁵ Zie de beschrijving op pagina 201 en verder van het rapport.

Anders gezegd: het is begrijpelijk dat maatschappelijke organisaties kosten moeten maken, maar ook via de kostenkant kunnen er partijen mee profiteren, bijvoorbeeld doordat:

- functionarissen binnen maatschappelijke organisaties dan wel binnen hun leveranciers hoge bezoldigingen ontvangen;
- leveranciers hoge vergoedingen ontvangen voor hun werkzaamheden (met als gevolg dat aandeelhouders en andere betrokkenen bij die leveranciers kunnen 'binnen' lopen dankzij de donaties).

Als er transparantie maatregelen worden genomen, lijkt me het belangrijker dat de commerciële relaties van goede doelen openbaar worden gemaakt, zodat de donateurs weten wat er met hun schenking gebeurt.

De commerciële relaties van goede doelenorganisaties krijgen terechte aandacht in de media. Zo schreef het NRC in 2014 over de vergoedingen die marketingbedrijf NovaMedia ontvangt van de Nederlandse loterijen ⁶. Recent schreef Menno Bosma in het NRC ⁷ over de risico's van filantropische fondsen, met veel buitenlandse voorbeelden. Ook over Joop van den Ende wordt het nodige geschreven ⁸.

⁶ Omstreden vergoedingen van Loterijen aan Novamedia zijn 'redelijk', NRC, <https://www.nrc.nl/nieuws/2014/07/17/vergoedingen-voor-novamedia-niet-onredelijk-hoog-a1500859>.

⁷ Foute filantropen bedreigen de democratie, <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/02/01/foute-filantropen-bedreigen-de-democratie-a3652633>, 1 februari 2019.

⁸ Zie onder andere De ondernemende mecenas, De Groene 7 februari 2018, <https://www.groene.nl/artikel/de-ondernemende-mecenas>.

ANDERE AANPAK

Zoals ik hierna zal toelichten ben ik van mening dat het onverstandig is om de persoonsgegevens van donateurs door maatschappelijke organisaties openbaar te laten maken en heeft het openbaar maken van een balans en staat van baten en lasten ook geen toegevoegde waarde.

Als de overheid iets zou willen doen aan transparantie van bepaalde stichtingen, verenigingen en kerkgenootschappen, dan moet aan andere maatregelen worden gedacht, zoals:

[a] Beter mogelijheden om ad hoc informatie op te vragen

Verbetering van de regelgeving inzake stichtingen, verenigingen en kerkgenootschappen, die het makkelijker maakt voor donateurs en voor de overheid om op niet-structurele basis de rechtspersoon verantwoording te laten afleggen over hun inkomsten en uitgaven.

TOELICHTING:

Geen onnodige one-size-fits-all jaarlijkse publicatieverplichting.

Maar de mogelijkheid voor overheidsinstanties (bijvoorbeeld FIOD, OM, belastingdienst, AIVD) om makkelijker informatie te verkrijgen bij rechtspersonen over hun inkomsten en uitgaven.

Beter mogelijheden voor donateurs om informatie bij de rechtspersonen aan wie zij schenkingen doen op te vragen.

[b] Publicatieverplichting voor goede doelen organisaties opnemen in boek 2 Burgerlijk Wetboek

Op dit moment is de publicatieplicht voor ANBI's opgenomen in de fiscale regelgeving. Dat vind ik een ongewenste plaats. Naar mijn mening hoort dit in boek 2 BW thuis en dient het te gelden voor alle organisaties die op een bepaalde schaal donaties verwerven bij het publiek, met inbegrip van loterijenorganisaties.

[c] Regels voor de financiële verantwoording van goede doelenorganisaties

Aan te bevelen is om in boek 2 BW voor te schrijven dat goede doelenorganisaties, te weten een nader te bepalen groep van organisaties die actief geld ophalen bij het publiek⁹ (al dan niet ANBI), aan extra financiële verantwoordingseisen dienen te voldoen. Daarbij moet niet alleen aandacht worden besteed aan de bestemming van de 'opgehaalde' bedragen maar ook aan de uitgaven. Daarbij kan worden gedacht aan:

- Normering van topinkomens binnen de goede doelenorganisatie.
- Openbaarmaking van uitgaven aan grotere leveranciers, zoals marketingbedrijven.

TOELICHTING:

Daar waar beroep wordt gedaan op gewone burgers (zoals bij loterijen gebeurt) moeten hoge eisen aan de financiële verantwoording worden gesteld, waarbij niet alleen moet worden gekeken naar de keuze voor beneficiënten¹⁰, maar ook naar de uitgavenkant.

[d] Aanvullende regels inzake stichtingen

Verbeter het stichtingenrecht in het algemeen.

⁹ Dus niet private familiestichtingen en dergelijke.

¹⁰ Zoals in het WRR rapport voorgesteld.

II. ALGEMENE JURIDISCHE OPMERKINGEN

A. PLAATSING REGELS

Opvallend is dat wordt voorgesteld de openbaarmaking van de donateurs in een aparte wet te regelen, terwijl de publicatieplicht in boek 2 Burgerlijk Wetboek ('BW2') moet worden opgenomen.

In het voorstel wordt geen aandacht besteed aan de al bestaande publicatieplicht voor algemeen nut beogende instellingen (ANBI's), die voorwaarde is voor de aan het zijn van ANBI verbonden fiscale faciliteiten ¹¹.

AANBEVELING:

Als al openbaarmaking van donateurs gewenst zou zijn (maar naar mijn mening zeer ongewenst) verdient het de voorkeur dit in BW2 te regelen voor de stichting, vereniging en kerkgenootschap.

AANBEVELING:

Het verdient aanbeveling om de publicatieplicht voor organisaties die geld inzamelen bij het publiek in BW2 op te nemen, ongeacht of betrokken rechtspersonen aanspraak kunnen maken op de fiscale faciliteit ¹².

¹¹ [https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/bijzondere regelingen/goede doelen/algemeen nut beogende instellingen/aan welke voorwaarden moet een anbi voldoen/](https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/bijzondere%20regelingen/goede%20doelen/algemeen%20nut%20beogende%20instellingen/aan%20welke%20voorwaarden%20moet%20een%20anbi%20voldoen/)

¹² Samenvatting: [https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/bijzondere regelingen/goede doelen/algemeen nut beogende instellingen/gegevens van een anbi publiceren op een internetsite/gegevens van een anbi publiceren op een internetsite](https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/bijzondere%20regelingen/goede%20doelen/algemeen%20nut%20beogende%20instellingen/gegevens%20van%20een%20anbi%20publiceren%20op%20een%20internetsite/gegevens%20van%20een%20anbi%20publiceren%20op%20een%20internetsite)

B. BUITENLANDSE STICHTINGEN, VERENIGINGEN EN KERKGENOOTSCHAPPEN

Opvallend aan het voorstel inzake openbaarmaking van donateurs is dat de wet ook verplichtingen oplegt aan buitenlandse rechtspersonen, die in het voorstel worden omschreven als:

iv. naar een ander dan Nederlands recht opgerichte rechtspersoon of andere juridische entiteit die vergelijkbaar is met een stichting, vereniging of organisatie als bedoeld onder i, ii, en iii¹³, en duurzaam in Nederland activiteiten uitoefent.”

NB Zie over “*organisatie als bedoeld onder (...) iii*” (kerkgenootschappen) die opmerkingen hierna.

Het is naar mijn mening ongewenst om op deze wijze verplichtingen op te leggen aan buitenlandse rechtspersonen. Allereerst vraag ik me af waarom dit onderwerp niet wordt geregeld in een aparte wet, bijvoorbeeld de *Wet op de formeel buitenlandse vennootschappen* (Wfb), die dan een andere naam zou moeten krijgen. In de tweede plaats vraag ik me af waarom gekozen wordt voor het criterium “*duurzaam in Nederland activiteiten uitoefenen*” in plaats van het criterium dat geldt voor formeel buitenlandse vennootschappen:

die haar werkzaamheid geheel of nagenoeg geheel in Nederland verricht en voorts geen werkelijke band heeft met de staat waarbinnen het recht geldt waarnaar zij is opgericht

AANBEVELING:

Indien de wetgever verplichtingen aan entiteiten naar buitenlands recht zou willen opleggen, verdient het de voorkeur dat afzonderlijk te regelen, bijvoorbeeld in de *Wet op de formeel buitenlandse vennootschappen*, die dan kan worden omgedoopt.

AANBEVELING:

Kies voor het criterium “*die haar werkzaamheid geheel of nagenoeg geheel in Nederland verricht en voorts geen werkelijke band heeft met de staat waarbinnen het*

¹³ Kerkgenootschap, zie iii.

Consultatiebijdrage Ellen Timmer
21 februari 2019

CONSULTATIE TRANSPARANTIE MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIES

recht geldt waarnaar zij is opgericht".

III. OPENBAARMAKING PERSOONSgegevens DONATEURS

C. OPENBAARMAKING PERSOONSgegevens DONATEURS, TOETSING AAN DE AVG

Hoogst zorgelijk is dat in het voorstel wordt verondersteld dat een bijdrage aan de bestrijding van criminaliteit zou worden geleverd door het openbaar maken van persoonsgegevens van donateurs.

Het gaat dan om donateurs die in een boekjaar EUR 15.000 of maar aan een stichting, vereniging of kerkgenootschap hebben geschonken. Tot de groep particulieren en organisaties die donaties van een dergelijke omvang kunnen doen behoren niet alleen miljonairs en superrijken. Ook gewone burgers met een redelijk salaris zijn in staat om donaties van een dergelijke omvang te doen, al is het maar voor één jaar.

De persoonsgegevens van al deze donateurs, die voor het grootste deel net en en niet crimineel zijn, komen op straat te liggen als dit voorstel doorgaat. Natuurlijk zijn de datahandelaren¹⁴ van deze aardbol blij met deze openbaarmakingsverplichting, want zij kunnen via deze weg de persoonsprofielen die zij aanleggen verrijken met extra gegevens. Ook belangstellenden met minder goede bedoelingen kunnen gebruik maken van deze gegevens.

¹⁴ Zoals bekend worden grote verzamelingen van persoonsgegevens en andere vertrouwelijke gegevens aangelegd door onder meer advertentiebedrijven (Google, Facebook, enzovoorts), kredietbeoordelaars, mediabedrijven en leveranciers van informatie ten behoeve van de witwas- en terrorismefinancieringsbestrijding.

ALGEMENE VERORDENING GEGEVENSBESCHERMING

Onderhavige wetsvoorstel dient te worden getoetst aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) ¹⁵ die sinds 25 mei 2018 in heel de EU geldt. De AVG schrijft voor nationale wetgeving in de EU-lidstaten alleen verwerking van persoonsgegevens voor te schrijven als dat een legitiem, specifiek en goed geïdentificeerd doel heeft en de verwerking noodzakelijk en proportioneel is.

ADVIES EDPS OVER OPENBAARHEID UITEINDELIJK BELANGHEBBENDEN IN DE WITWASBESTRIJDING

In dit verband breng ik in herinnering dat de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming (European Data Protection Supervisor, 'EDPS') adviezen over vierde en vijfde Europese antiwitwasrichtlijnen ('AMLD4' en 'AMLD5') heeft uitgebracht¹⁶ waarin zware kritiek werd uitgeoefend op het voornemen om persoonsgegevens van een zeer ruime groep 'uiteindelijk belanghebbenden' openbaar te maken in het kader van de criminaliteitsbestrijding.

In 2013 is het eerste advies van EDPS bekend gemaakt. Het begeleidende persbericht draagt als kop "*EDPS finds major deficiencies in anti-money laundering proposals*"¹⁶. Naar aanleiding daarvan is het ontwerp van AMLD4 aangepast, maar niet alle aanbevelingen zijn opgevolgd. In 2017 is door EDPS het tweede advies uitgebracht¹⁷ naar aanleiding van het ontwerp voor AMLD5.

EDPS oefende zware kritiek uit op de Europese plannen en drong aan op regelingen die er voor zorgen dat uiteindelijk belanghebbenden op de hoogte zijn van de verwerking van hun persoonsgegevens. Op de openbaarheid van het ubo-register had de toezichthouder zware kritiek: toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden dient alleen te worden verschaft aan entiteiten belast met wetshandhaving. Bij de totstandkoming van AMLD5 is dit advies van EDPS helaas genegeerd. Dat wil overigens niet zeggen dat de antiwitwasregelgeving op dit punt de toetsing aan de AVG kan doorstaan.

¹⁵ Richtlijn (EU) 2016/679 van 27 april 2016, ELI <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/679/oj>. Nederlandstalige tekst: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679&from=EN>

¹⁶ Persbericht van 4 juli 2013, EDPS/2013/07.

¹⁷ Opinion 1/2017, EDPS Opinion on a Commission Proposal amending Directive (EU) 2015/849 and Directive 2009/101/EC.

Naar mijn mening is de algemene openbaarmaking van persoonsgegevens van donateurs in strijd met de AVG, onder meer omdat het een niet-proportionele maatregel is. De persoonsgegevens van een zeer grote groep nette donateurs wordt openbaar gemaakt, om een kleine groep van 'misbruikers' te treffen.

OPENBAARMAKING IN HET VOORSTEL

De kritiek die de EDPS had op het voorstel om persoonsgegevens van een zeer ruime groep 'uiteindelijk belanghebbenden'¹⁸ openbaar te maken is ook van toepassing op het voornemen dat in het consultatievoorstel tot uitdrukking komt. Het openbaar maken van persoonsgegevens van donateurs, via de donatieoverzichten die jaarlijks worden opgesteld, betekent dat een interessante set aan persoonsgegevens over de aardbol wordt verspreid, te weten:

- naam en woonplaats/zetel van de donateur;
- het bedrag van de donatie.

Deze gegevens kunnen door iedereen met technische vaardigheid (data brokers, adtech bedrijven, enzovoorts) van het internet worden geoogst en kunnen aan de hand van de persoonsgegevens die nu al in een groot aantal handen zijn, op eenvoudige wijze worden gekoppeld en gebruikt worden voor profilering in de zin van de AVG¹⁹. De donateurs zullen – als hun gegevens uit de donatieoverzichten worden gehaald - niet kunnen vaststellen door welke partijen dat is gebeurd en welke profilering plaats vindt. Dat betekent dat de donateurs hun rechten op grond van onder andere artikelen 21 en 22 AVG²⁰ niet kunnen uitoefenen.

¹⁸ Waartoe vele personen behoren die slechts statutair bestuurder van een rechtspersoon zijn en geen kapitaalbelang hebben.

¹⁹ Artikel 4 lid 4 AVG definieert het als "elke vorm van geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens waarbij aan de hand van persoonsgegevens bepaalde persoonlijke aspecten van een natuurlijke persoon worden geëvalueerd, met name met de bedoeling zijn beroepsprestaties, economische situatie, gezondheid, persoonlijke voorkeuren, interesses, betrouwbaarheid, gedrag, locatie of verplaatsingen te analyseren of te voorspellen".

²⁰ Dat artikel verbiedt profilering zonder grondslag in de AVG of daarop gebaseerde regelgeving.

AFHANKELIJKHEID

De opstellers van het consultatievoorstel geven aan dat zij veronderstellen dat de openbaarmaking van de persoonsgegevens van donateurs tot doel hebben de afhankelijkheid van een organisatie van een bepaalde donateur te voorkomen.

Dat doel wordt niet bereikt door het huidige voorstel. Immers, de opstellers kiezen voor een generieke drempel van EUR 15.000 per donateur per jaar, wat voor grote goeddoelenorganisaties een miniscuul bedrag is.

Bovendien wordt in de toelichting niet uitgelegd waarom organisaties afhankelijk zouden zijn van eenmalige grote donaties, zeker niet als die donaties uit een erfenis komen en dus eenmalig zijn.

AANBEVELING:

Als organisaties een administratie zouden moeten bijhouden van donaties en de donateurs²¹ dient alleen rekening te worden gehouden met donaties die uitgaan boven een bepaald percentage van de totale donaties van een organisatie (bijvoorbeeld in het voorafgaande boekjaar) en die niet uit een erfenis afkomstig zijn.

AANBEVELING:

Als gekozen wordt voor een systeem van opstellen van donatieoverzichten, horen donaties alleen te worden vermeld als deze meer dan twee achtereenvolgende kalenderjaren boven een drempel zijn uitgekomen.

TRANSPARANTIE-ILLUSIE

Vreemd is dat de auteurs van het voorstel veronderstellen dat 'transparantie van geldstromen' een heilzaam effect zou uitoefenen. Zoals we weten kennen we op dit moment een vorm van 'transparantie' via het internet – zoals via twitter en facebook (maar ook elders) – die leidt tot ernstige vormen van misbruik, zoals politieke beïnvloeding, verspreiding van nepnieuws en dergelijke. In het voorstel wordt op geen enkele wijze toegelicht op grond waarvan een heilzaam effect kan worden verwacht van het openbaar maken van persoonsgegevens van donateurs.

²¹ Los van de openbaarmaking.

Persoonlijk denk ik dat eerder het omgekeerde zal gebeuren: donateurs zullen er van terugschrikken om nog langer donaties te doen in Nederland. Uit het grote aantal consultatiereacties afkomstig van goede doelenorganisaties blijkt dat zij deze zorg delen.

AANBEVELING :

Als het plan om donateursgegevens openbaar te maken, door zou gaan, dient te worden voorgeschreven dat de organisaties hun donateurs wijzen op de openbaarmakingsverplichting als donaties die uitgaan boven het drempelbedrag en op de risico's die zijn verbonden aan de verspreiding van de openbaar gemaakte persoonsgegevens.

OMVANG ONGEWENSTE FINANCIERING

Uit de toelichting blijkt niet dat er onderzoek is gedaan naar de omvang en aard van ongewenste financiering van stichtingen, verenigingen en kerkgenootschappen. Ook blijkt er niet uit of een en ander in specifieke sectoren (zoals sectoren met specifieke regelgeving en toezicht) minder voorkomt. Het lijkt er op dat een drastisch middel wordt ingezet om een kleine groep van 'misbruikers' te treffen (waarbij het de vraag is dit gaat werken), waarbij schade wordt toegebracht aan een grote groep nette burgers, die bereid zijn om donaties te verstrekken aan goede doelen op allerlei terrein.

Allereerst zal zorgvuldig moeten worden nagegaan of het registreren van donateursgegevens überhaupt zinvol is. De toelichting in het consultatievoorstel overtuigt mij niet. Ik begrijp voorts niet waarom er geen andere methoden worden gekozen.

AANBEVELING:

Ga pas over tot een verplichte administratie van donateursgegevens (en eventueel een openbaarmakingsplicht), nadat is vastgesteld dat dit zinvol is dat daarmee ongewenste financiering kan worden bestreden.

ONDERZOEK ALTERNATIEVEN

De vraag is voorts waarom gekozen is voor een systeem waarbij persoonsgegevens via het internet openbaar worden gemaakt, terwijl het ook anders kan. Gesteld dat toch geconcludeerd zou worden dat donateurs administreren nuttig zou zijn, geldt het volgende.

Nu het aantal misbruiksituaties voor zover mij bekend gering is, verdient het de voorkeur te kiezen voor een systeem waarbij organisaties donaties die boven een drempel uitkomen, niet uit een erfenis afkomstig zijn en gedurende een minimaal aantal jaren hebben plaats gevonden, te administreren. Voorts kan worden geregeld dat deze donatieadministratie aan bepaalde technische eisen voldoet en kan worden ingezien door bepaalde bestuursorganen, bijvoorbeeld de belastingdienst.

NB Donaties door goeude inwoners van Nederland zijn al via de aangifte inkomstenbelasting bekend.

Eventueel zou kunnen worden voorzien in een speciale inzageprocedure voor zorgvuldig te definiëren belanghebbenden (die ook aan een integriteitstoets moeten voldoen, ter voorkoming van misbruik).

In specifieke sectoren zou accountantscontrole op de financiële verantwoording kunnen worden voorgeschreven, bijvoorbeeld in het voetbal²². Voordeel is dat dan specifiek kan worden gekozen voor sectoren waarvan is gebleken dat er extra risico is. Voorts kan dan ook rekening worden gehouden met andere omstandigheden, zoals het budget van een organisatie en de aanwezigheid van overheidstoezicht.

AANBEVELING:

Kies voor een wettelijk systeem waarbij alleen relevante donateurs worden geadm-nistreerd (donaties die boven een drempel uitkomen, niet uit een erfenis afkomstig zijn en gedurende een minimaal aantal jaren hebben plaats gevonden). Stel bepaalde technische eisen aan de donateursadministratie en verleen inzagerecht aan geschikte bestuursorganen. Voorzie in een speciale inzageprocedure voor zorgvuldig te definiëren belanghebbenden, die aan een integriteitstoets moeten voldoen, ter voorkoming van misbruik.

²² Wellicht dat daar de commerciële rechtspersonen al accountantscontrole kennen.

Voeg hier desgewenst aan toe dat door middel van een algemene maatregel van bestuur specifieke groepen organisaties kunnen worden aangewezen, die jaarlijks hun financiële administratie moeten laten controleren door een accountant ²³.

D. DEFINITIE DONATIE

In het voorstel wordt gekozen voor een definitie van 'donatie' die zeer ruim is:

geldelijke bijdrage, anders dan subsidie, alsmede een bijdrage in natura

Uit de toelichting blijkt dat schenkingen worden bedoeld en dat ledencontributies niet als donatie worden beschouwd. De voorgestelde tekst suggereert een ruimere betekenis dan schenkingen en erfstellingen. Het is daarom belangrijk dat de definitie wordt verduidelijkt.

Zoals ik al eerder schreef, zie ik niet in waarom er beïnvloed zou kunnen worden door middel van een ontvangst uit een erfenis. Mij lijkt dat ontvangsten uit een erfenis niet hoeven te worden opgenomen in het systeem.

AANBEVELING:

Breng in de definitie tot uitdrukking dat sprake is van schenkingen in de zin van artikel 7:175 Burgerlijk Wetboek. In die omschrijving is ook al een schenking in natura opgenomen. Neem geen erfstellingen op in de definitie.

²³ Vergelijkbaar met de specifieke accountantscontrole op de salarisgegevens van topfunctionarissen in de Wet Normering Topinkomens.

E. DOELGROEP (RECHTSPERSONEN)

Voorgesteld wordt een verplichting donateurs openbaar te maken op te leggen aan alle:

- stichtingen;
- verenigingen;
- kerkgenootschappen (“*organisatie waarvan een of meer kerkgenootschappen deel uitmaken, als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Handelsregisterwet 2007*”)

die naar Nederlands recht zijn opgericht. Voorts bepaalde rechtspersonen naar buitenlands recht, zie hoofdstuk I.

KERKGENOOTSCHAPPEN

Allereerst valt op dat ten aanzien van kerkgenootschappen niet wordt verwezen naar rechtspersonen als bedoeld in artikel 2 lid 1 BW2. Dat is merkwaardig, want het aangegeven onderdeel van artikel 6 in de Handelsregisterwet bevat geen definitie van kerkgenootschap, maar geeft alleen aan **hoe** rechtspersonen als bedoeld in artikel 2 lid 1 BW2 in het handelsregister worden ingeschreven.

Een regel als hier wordt voorgesteld, dient te verwijzen naar een rechtspersoon, niet naar een bepaling over hoe rechtspersonen worden ingeschreven in het handelsregister.

AANBEVELING:

Vervang in artikel 1 sub a onder iii van het voorstel “*organisatie waarvan een of meer kerkgenootschappen deel uitmaken, als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Handelsregisterwet 2007*” door: “rechtspersoon als bedoeld in artikel 2 lid 1” (van boek 2 Burgerlijk Wetboek). Geef in een nieuw lid van artikel 1 aan dat een kerkgenootschap de gezamenlijke gegevens van het kerkgenootschap en daartoe behorende zelfstandige onderdelen en lichamen openbaar mag maken.

F. ALTERNATIEVEN

Uit de toelichting op het voorstel is niet af te leiden waarom er geen alternatieven zijn onderzocht. Het is al langer bekend dat het liberale Nederlandse regime inzake de stichting ook nadelen heeft.²⁴

²⁴ Lees bijvoorbeeld de kritiek van voormalig hoogeraar Van Mourik, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34566-4.html>, die zegt dat er al jaren wordt gesproken over toezicht op stichtingen en over de ontbrekende mnskracht om anbi's te controleren.

IV. OPENBAARMAKING BALANS EN STAAT VAN BATEN EN LASTEN DOOR STICHTINGEN

Door middel van een nieuw artikel 299b boek 2 BW wordt voorgesteld dat alle stichtingen die niet bij of krachtens de wet verplicht zijn een financiële verantwoording op te stellen die gelijk of gelijkwaardig is aan een jaarrekening als bedoeld in titel 9 die openbaar wordt gemaakt, te verplichten tot openbaarmaking van de balans en de staat van baten en lasten.

De groep stichtingen die met deze nieuwe verplichting geconfronteerd zal worden is veelsoortig. Ik ga er van uit dat het zowel grote stichtingen als kleine stichtingen kan betreffen. Nu aan de balans en de staat van baten en lasten geen inhoudelijke eisen worden gesteld en accountantscontrole niet wordt voorgeschreven, lijkt mij de voorgestelde openbaarmakingsverplichting weinig zinvol.

Beter is om verplichtingen te creëren voor een specifiek aan te wijzen groep stichtingen. Zulke verplichtingen kunnen omvatten:

- eisen aan de administratie;
- publicatie van de financiële verantwoording;
- verzending van de financiële verantwoording (eventueel één met meer details dan wat er openbaar gemaakt wordt) aan een bestuurorgaan;
- accountantscontrole.

In de toelichting op dit voorstel ontbreekt een analyse van de huidige Nederlandse stichtingen en hun kenmerken. Thema's daarbij:

- [1] Welke groep stichtingen valt onder specifieke regulering (bijvoorbeeld ziekenhuizen, scholen) en is er financieel toezicht.
- [2] Bij welke groepen stichtingen is sprake van een financiële verantwoording gelijk of gelijkwaardig is aan een jaarrekening als bedoeld in titel 9 van boek 2 BW? Daartoe behoort de commerciële stichting van artikel 2:360 lid 3 BW.
- [3] Zijn bepaalde typen stichtingen aan te wijzen waar meer controle op de financiën gewenst is. Bijvoorbeeld omdat:
 - er grote bedragen in de stichting omgaan;

Consultatiebijdrage Ellen Timmer

21 februari 2019

CONSULTATIE TRANSPARANTIE MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIES

- geld wordt ingezameld bij het publiek;
- de stichting actief is in gevoelige branches, zoals bijvoorbeeld de voetbalsector.

AANBEVELING:

Bepaal op basis van nader onderzoek welke groep stichtingen gevoeliger is voor misbruik en regel alleen voor die groep extra verplichtingen, die proportioneel zijn in relatie tot de aard en omvang van de activiteiten.

TOT SLOT

Ik hoop dat u acht zult slaan op deze consultatiereactie.

BIJLAGE

Het consultatiedocument.