

Aan de Minister voor Rechtsbescherming, dhr. S. Dekker

Betreft: consultatie Wet transparantie maatschappelijke organisaties

Leiden, 22 februari 2019

Geachte minister Dekker,

Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) maakt graag gebruik van de internetconsultatie om inhoudelijk te reageren op het conceptwetsvoorstel Transparantie maatschappelijke organisaties (hierna: het wetsvoorstel).

1. Het maatschappelijk middenveld dient te worden beschermd

Het NJCM kan zich ten volste aansluiten bij de wens van het kabinet om het beïnvloeden van maatschappelijke organisaties in Nederland tegen te gaan voor zover dat beïnvloeden is gericht op het vergroten van onverdraagzaamheid, het bevorderen van antidemocratische activiteiten en het vergroten van polarisatie. Wij delen de mening dat dergelijke beïnvloeding kan plaatsvinden door middel van het doneren van een aanmerkelijk bedrag aan een organisatie waarbij op meer of minder expliciete wijze voorwaarden worden verbonden aan de donatie.

Toch plaatst het NJCM grote vraagtekens bij het voorliggende wetsvoorstel, dat naar onze mening de hierna te noemen grondrechten en fundamentele vrijheden dreigt te beperken zonder dat de noodzaak hiervoor voldoende wordt aangetoond. De voorgestelde maatregelen lijken buitenproportioneel en de inperking van grondrechten en fundamentele vrijheden als gevolg van het wetsvoorstel zijn naar ons oordeel onvoldoende in kaart gebracht en niet goed voorzienbaar. Deze bezwaren worden niet weggenomen door de in het wetsvoorstel voorziene uitzonderingen.

Het is naar onze mening zeer de vraag of het beoogde doel – te weten: het waarborgen van een open samenleving – met dit wetsvoorstel kan worden bereikt. Dit klemt des te meer nu de regering weinig inzicht geeft, zo niet heeft, in de omvang van het beschreven probleem.

Het NJCM vreest dat het wetsvoorstel mogelijk zelfs een averechts effect heeft wanneer legitieme donoren als gevolg van deze wettelijke regeling minder doneren aan organisaties uit het maatschappelijk middenveld en misschien zelfs geheel stoppen met dergelijke financiële steun. Dit zal naar onze overtuiging zijn weerslag hebben op de omvang en (veer)kracht van het maatschappelijk middenveld in Nederland. Het beschermen van de open samenleving die de regering tracht te beschermen met het wetsvoorstel, komt hierdoor juist in het gedrang. Wij sluiten allerminst uit dat hierdoor de participatie van vooral meer kwetsbare individuen en groepen aan de samenleving en het democratisch proces zal afnemen. Hier komt bij dat de afgelopen jaren is gebleken dat de Nederlandse overheid zelf voor wat betreft de financiële steun aan maatschappelijk relevante organisaties terugtrekkende bewegingen maakt.

2. De WTMO kent een niet-gerechvaardigde beperking van meerdere grondrechten

Het wetsvoorstel lijkt in strijd met meerdere grondrechten: het recht tot vereniging (en meer indirect de vrijheid van meningsuiting), de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.¹ Beperkingen op deze rechten zijn alleen toegestaan als dit een legitiem doel heeft, en als voorgestelde maatregelen noodzakelijk en evenredig zijn om dit doel te bereiken. Daarnaast dienen de beperkingen in de wet te zijn opgenomen en voorzienbaar te zijn.

Volgens het NJCM ontbreekt de noodzaak om de voorgestelde beperkingen in het wetsvoorstel te rechtvaardigen. Bovendien zijn er naar onze mening voldoende instrumenten beschikbaar om onwenselijke geldstromen te traceren en zijn veel minder verstrekkende alternatieven denkbaar (waarover meer onder punt 3 en 4). Daarnaast is het nog zeer de vraag of het wetsvoorstel wel tot voorzienbare verplichtingen leidt (waarover meer onder punt 5).

Het recht tot vereniging en de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging

Het recht tot vereniging omvat het recht van verenigingen om te bestaan en activiteiten te ontplooiën. Inbegrepen is ook het recht om deel te nemen aan verenigingen en hun activiteiten (leden). Ook omvat dit recht het recht op toegang tot en verdeling van middelen, aangezien dit noodzakelijke voorwaarden zijn voor het functioneren van verenigingen.²

Hoewel de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging net een andere nadruk en beperkingssystematiek kent dan het recht tot vereniging, wordt in het bestek van deze reactie niet apart ingegaan op het effect van het wetsvoorstel voor de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, omdat deze vrijheid uitgeoefend in een georganiseerd verband veelal geacht wordt te vallen onder het recht tot vereniging.

De Venetië Commissie wijst brede, niet-gerichte rapporteringsverplichtingen af

In het wetsvoorstel staat dat de voorgestelde maatregelen het onderzoek naar gevallen van onwenselijke beïnvloeding zal vergemakkelijken en versnellen. Het is twijfelachtig of het toezicht daadwerkelijk afhankelijk is van de publiciteit van die informatie. Rechtshandavingsambtenaren hebben immers ook toegang tot dergelijke informatie door controle van de interne administratie van de relevante maatschappelijke organisaties. Gegevens daaruit behoeven dus niet voor het publiek toegankelijk te zijn.

De regering haalt twee rapporten van de Venetië Commissie aan in de concept memorie van toelichting (concept-MvT) ter ondersteuning van het wetsvoorstel: CDL-AD(2017)015 en CDL-AD(2018)004.

Waar de regering aangeeft dat Rusland, de Verenigde Staten en Israël transparantieplichtingen kennen, gaat zij eraan voorbij dat deze verplichtingen in die landen alleen gelden voor donaties door vreemde staten, niet door privé personen. Bovendien betekent dit dat de overige 35 leden van de Raad van Europe dergelijke verplichtingen *niet* kennen. Kortom, hier wordt de uitzondering gepresenteerd als regel.

¹ Zie onder meer de artikelen 22, 18 en 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR); artikelen 11, 9 en 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM), artikelen 12, 11, 10 en 8 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest).

² 2015 Richtsnoeren van de OVSE/ODIHR-Venetië-Commissie voor de vrijheid van vereniging (richtsnoeren), par. 102-103.

Daarbij laat de regering achterwege dat de Venetië Commissie in datzelfde rapport (CDL-AD (2017)015, p. 11-12) concludeert dat de Hongaarse wet waarover zij haar licht liet schijnen het tegengaan van financiering van terrorisme juist gebruikte als voorwendsel om de regering onwelgevallige maatschappelijke organisaties te stigmatiseren en uit te sluiten.³ Dit blijkt ook uit het feit dat de betreffende Hongaarse wet kerkelijke organisaties categorisch uitsloot van de transparantieplicht. Zo werden met een ogenschijnlijk niet-discriminatoire maatregel alsnog alleen bepaalde groepen door de wet getroffen.

Waar in de concept-MvT het 2018 rapport van de Venetië Commissie over een vergelijkbare verplichting in Roemenië, wordt aangehaald (par. 63), lijkt te worden vergeten dat in datzelfde rapport (par. 65) een algemene transparantieplichting als twijfelachtig wordt beschouwd.⁴ Volgens het NJCM zou transparantie ook nooit een doel op zich moeten zijn, maar een specifiek doel moeten dienen.

De Venetië Commissie staat zeer afwijzend tegenover (concept)wetten die als effect sorteren dat ze discriminatoir zijn en als resultaat, zo niet oogmerk, hebben dat zij de ruimte voor het maatschappelijk middenveld inperken. De rapporten waar de concept-MvT naar verwijst dienen gelezen te worden in het licht van een 2014 rapport van de Venetië Commissie (CDL-AD(2014)046), waarin deze uitgebreid uiteenzet waarom het recht tot vereniging dient te worden beschermd. De Venetië Commissie stelt dat dit recht ook de vrijheid inhoudt om zelf financiële bronnen te selecteren.⁵ De Commissie geeft aan dat algemene verboden of vereisten, die negatieve gevolgen hebben voor grote delen van de samenleving, maar in feite gericht zijn op het voorkomen van ongepast of crimineel gedrag van individuen, doorgaans niet in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel.⁶

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Het wetsvoorstel raakt aan de privacy van zowel donoren als ontvangende organisaties. Gezien het grote belang van het recht op privacy, is het zeer de vraag of het opnemen van de namen, adressen en bedragen van bepaalde donoren op jaarbasis, en het gedurende een periode van zeven jaar bewaren van deze gegevens als openbare informatie, een noodzakelijke en proportionele maatregel is om de nationale veiligheid te versterken, wanorde of criminaliteit te voorkomen en/of de rechten en vrijheden van anderen te beschermen. Er zijn immers veel minder ingrijpende alternatieven. Bijvoorbeeld door van de relevante organisaties te vragen dat zij in eerste instantie alleen anonieme gegevens in het overzicht opnemen of door te vragen naar totaalcijfers. Hieruit blijkt in welke mate een organisatie afhankelijk is van een of meer grote donoren, wat een concrete aanleiding kan zijn tot nader onderzoek.⁷

³ Opinion 889/2017 (CDL-AD (2017)015, p. 11-12.

⁴ Opinion No. 914 / 2017 CDL-AD(2018)004, par. 65: 'However, for the Venice Commission and the OSCE/ODIHR, it is questionable whether requiring all associations, foundations and federations to publish detailed financial reports of all their income, including the identity of the individual sources of income (individual donors), and regardless of the amount, is indeed necessary and proportionate to achieve one of the above legitimate aims.'

⁵ Study 706/2012 (CDL-AD (2014)046, meer in het bijzonder par. 32: 'Principle 7: Freedom to seek, receive and use resources. Associations shall have the freedom to seek, receive and use financial, material and human resources, whether domestic, foreign or international, for the pursuit of their activities. In particular, states shall not restrict or block the access of associations to resources on the grounds of the nationality or the country of origin of their source, nor stigmatize those who receive such resources. This freedom shall be subject only to the requirements in laws that are generally applicable to customs, foreign exchange, the prevention of money laundering and terrorism, as well as those concerning transparency and the funding of elections and political parties, to the extent that these requirements are themselves consistent with international human rights standards.'

⁶ Id. par. 35 en 115.

⁷ Zie bijvoorbeeld het advies van de Gemengde Commissie van Venetië - CVSE/ODIHR over wetsontwerp nr. 6674 inzake de invoering van enige vorm van wetgeving ter waarborging van de publieke transparantie van informatie over de financiële activiteiten van overheidsverenigingen en het gebruik van internationale technische bijstand en over wetsontwerp nr. 6675 inzake de invoering van

Het NJCM plaats vraagtekens bij de classificatie in de concept-MvT van de gegevens van donoren als niet zijnde *bijzondere persoonsgegevens* (in de zin van artikel 9 Algemene verordening gegevensbescherming, AVG). Het advies van het CBP over de Wet Financiering politieke partijen kan volgens ons niet onverkort worden doorgetrokken naar een regeling als opgenomen in het wetsvoorstel. Vele in Nederland actieve organisaties hebben meer uitgesproken standpunten dan politieke partijen: er zal dus eerder sprake zijn van de verwerking van persoonsgegevens waaruit direct of indirect de politieke opvattingen van de donor kunnen blijken. Daarbij, alleen omdat uit een donatie niet *altijd* de politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen van een donor blijken, wil niet zeggen dat daar nooit sprake van kan zijn. In dit licht wijzen wij ook op de inbreukprocedure die de Europese Commissie tegen Hongarije heeft aangespannen omdat de wet inzake buitenlandse financiering in dat land onder meer het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de bescherming van persoonsgegevens en de vrijheid van vereniging zou schenden.⁸

Het is het NJCM in dit kader ook niet duidelijk op welke manier er sprake zou zijn van de vereiste specifieke maatregelen ter bescherming van de grondrechten en fundamentele belangen van de betrokken donor. De enkele mogelijkheid om dispensatie voor de transparantieverplichting te kunnen vragen aan de minister lijkt hiervoor onvoldoende (hierop gaan we hieronder nader in).

Het NJCM vraagt uw regering om de uitgevoerde gegevensbeschermings-effectbeoordeling (PIA) alsnog integraal te delen. De weergave daarvan in de concept-MvT is zeer summier en reageren op de bevindingen in de PIA is daarom niet goed mogelijk.

De beperkingen zijn niet voorzienbaar

Het wetsvoorstel voorziet in een tweetal uitzondering: het uitsluiten van bepaalde categorieën organisaties (waarover meer hieronder) en het kunnen aanvragen van een uitzondering van de openbaarmakingsplicht voor een specifieke donor.

Het is de vraag of deze uitzonderingen zullen leiden tot voldoende kenbare regels voor de organisaties en donoren. Dit is des te gevoeliger wanneer de Minister voor Rechtsbescherming moet worden verzocht om een specifieke vrijstelling te verlenen in het belang van de veiligheid van de donor. Het wetsvoorstel lijkt een ruime discretionaire bevoegdheid aan de minister toe te staan. Zo wordt uit het wetsvoorstel niet duidelijk onder welke omstandigheden de minister zal besluiten een dergelijke vrijstelling te verlenen, hoe lang dit proces zal duren of dat de vrijstelling van toepassing zal zijn op alle toekomstige schenkingen van die donor. Dit kan leiden tot bezorgdheid over het legaliteitsbeginsel (voorzienbaarheid bij wet) en veel praktische problemen geven, waardoor donoren sneller zullen afzien van geven, dan wel organisaties zullen afzien van het zoeken van grotere giften of het zoeken van giften van bepaalde donoren.

De noodzaak ontbreekt

Het wetsvoorstel impliceert dat ‘onwenselijk gedrag’ en ‘onwenselijke invloed’ betrekking hebben op de activiteiten en personeelsbeslissingen van maatschappelijke organisaties, die uiteindelijk kunnen leiden tot ongrondwettelijk, ontwrichtend, niet-democratisch, intolerant gedrag dat ook de

wijzigingen in de belastingwet van Oekraïne met het oog op de publieke transparantie van de financiering van overheidsverenigingen en het gebruik van internationale technische bijstand, van 16 maart 2018, goedgekeurd door de Commissie van Venetië op haar 114e zitting, punt 47.

⁸ Zie ‘European Commission steps up infringement against Hungary on NGO Law’, 4 oktober 2017: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3663_en.htm.

mensenrechten van anderen kan aantasten. Hoewel dit onder de genoemde legitieme doelstellingen kan vallen, is het vanuit het oogpunt van de mensenrechtenwetgeving moeilijk te rechtvaardigen hoe het voorkomen van de invloed van bepaalde donoren op maatschappelijke organisaties een even legitieme doelstelling zou zijn. Maatschappelijke organisaties hebben het recht om hun eigen donoren te kiezen en donors/stichtingen hebben ook het recht om financiering te geven aan maatschappelijke organisaties. Maatschappelijke organisaties en donoren hebben het recht om hun relaties te bepalen – dit maakt deel uit van hun recht op vrijheid van vereniging.

Bovendien wordt niet duidelijk wat de termen ‘onwenselijk gedrag’ en ‘onwenselijke invloed’ precies inhouden. De AIVD bezigt deze kwalificatie om aan te geven dat het gaat om gedrag dat weliswaar niet strafbaar is, maar ‘onwenselijk’ is omdat het mogelijk leidt tot strafbaar gedrag. Omdat ‘onwenselijk’ niet altijd ook leidt tot ‘onrechtmatig’ gedrag, dient de overheid naar onze mening in te zetten op andere manier van het bestrijden van zulk gedrag zonder - een zo vergaande - beperking van grondrechten als thans voorgesteld in het wetsvoorstel. In het licht hiervan, en de vaagheid van de termen, zal het voorkomen van ongewenst gedrag en ongewenste invloeden waarschijnlijk niet als een legitiem doel in de zin van het IVBPR en het EVRM worden beschouwd.

Hypothetische gevaren zullen in dit opzicht niet voldoende zijn.⁹ De concept-MvT gaat in op de noodzaak om ongewenst gedrag en ongewenste invloeden te voorkomen en merkt op dat beïnvloeding kan leiden tot mogelijk ongrondwettelijk gedrag of gedrag dat op een bepaald moment strafbaar kan worden. De concept-MvT geeft geen informatie over duidelijke en dreigende bedreigingen voor de constitutionele of openbare orde, de rechtsstaat of de rechten en vrijheden van anderen. Alleen als van het laatste sprake is, kunnen grondrechten (onder voorwaarden) worden beperkt.

De sancties zijn buitenproportioneel

Het wetsvoorstel beoogt om het niet voldoen aan de verplichting tot openbaarmaking van een donatieoverzicht, de balans en een staat van baten en lasten aan te merken als een economisch delict. Hoewel de Wet economische delicten (WED) een grote bandbreedte aan sancties kent, wijst het NJCM de regering op Aanbeveling CM/Rec (2007)14 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa. Daarin wordt gesteld dat in de meeste gevallen de passende sanctie tegen maatschappelijke organisaties voor inbreuken op de op hen van toepassing zijnde wettelijke vereisten, ‘slechts’ is de eis om de zaken recht te zetten en dat administratieve, civiele of strafrechtelijke sancties kunnen worden opgelegd aan hen en/of personen die rechtstreeks verantwoordelijk zijn. Dergelijke sancties moeten gebaseerd zijn op de geldende wetgeving waarbij het *evenredigheidsbeginsel* in acht genomen moet worden.¹⁰ In dit verband moet worden benadrukt dat economische delicten nog steeds (kleine) strafbare feiten zijn. Het is de vraag of het niet publiceren van het overzicht van de donoren, zoals dat in het wetsvoorstel is opgenomen, wat een kleine inbreuk lijkt te zijn, werkelijk zou moeten leiden tot strafrechtelijke aansprakelijkheid in de WED, en of deze strafrechtelijke aansprakelijkheid per definitie proportionele sancties zou kunnen garanderen.

⁹ Zie het VN-Mensenrechtencomité, Jeong-Eun Lee/Republiek Korea, Mededeling nr. 1119/2002, U.N. Doc. CCPR/C/84/D/1119/2002(2005), punt 7.2.

¹⁰ Zie Aanbeveling CM/Rec(2007)14 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan de lidstaten over de rechtspositie van niet-gouvernementele organisaties in Europa, aangenomen door het Comité van Ministers op 10 oktober 2007, punt 72.

3. De WTMO is het verkeerde middel voor een probleem met onduidelijke omvang en oorzaak

Hierboven zetten we uiteen welke grondrechten beperkt worden door het wetsvoorstel. Ook gingen wij kort in op de eisen van voorzienbaarheid en noodzaak - waar volgens ons niet aan is voldaan. Hieronder gaan we verder in op de ontbrekende noodzaak en lichten we toe waarom het voorstel volgens het NJCM ineffectief en buitenproportioneel is in het licht van het beoogde doel, en vanuit het oogpunt van de organisaties en donoren die onder de WTMO zouden vallen.

De omvang en oorzaak van het vermeende probleem is onduidelijk, er is lopend onderzoek naar

Nogmaals, het NJCM miskent niet dat zich onwenselijke beïnvloeding voordoet en dat deze bestreden moet worden. De regering lijkt echter geen of onvoldoende inzicht te hebben in de omvang van het probleem, en zo zij dit inzicht al heeft, deelt zij het niet. Wij zijn dan ook van mening dat de beperking van grondrechten die het wetsvoorstel in aard en omvang met zich zou meebrengen niet in verhouding staat tot de noodzaak van het te bestrijden doel.

De voorgestelde maatregel is volgens het NJCM buitenproportioneel, aangezien circa 400.000 verenigingen, stichtingen en kerkgenootschappen onder het conceptwetsvoorstel zouden vallen en met hoge administratieve lasten worden opgezadeld (hetgeen ook een beperking van het recht tot vereniging inhoudt), en hun bestuurders worden bedreigd met het begaan van een economisch delict, mogelijk een aantekening op hun uittreksel justitiële documentatie (oftewel strafblad) nu bepaalde overtredingen van de WED ook leiden tot een aantekening.

Waar de tekst van de concept-MvT zelf aangeeft dat niet goed op voorhand valt in te schatten hoeveel van de maatschappelijke organisaties dergelijke grote donaties ontvangen, had het voor de hand gelegen om hier eerst nader onderzoek naar te doen.

Wat de beïnvloeding van organisaties betreft en de mate waarin dit zou gebeuren door middel van aan voorwaarden gebonden donaties, heeft de regering dit onderzoek al deels uitgevoerd, dan wel in gang gezet. In 2015 heeft de RAND Corporation in opdracht van het WODC een haalbaarheidsstudie uitgevoerd naar het in kaart brengen van buitenlandse financiering van Islamitische instelling in Nederland.¹¹ Conclusies van dit onderzoek waren onder meer dat waar in enkele gevallen buitenlandse financiering was aangetoond, in de meeste gevallen al over deze financiering werd gerapporteerd in de media. Het betrof hier een doelgerichte steekproef van negentien van de in totaal 355 instellingen. De RAND Corporation vond ook dat er voor moskeeën in de willekeurig gekozen controlegroep van twintig instellingen nauwelijks indicaties gevonden werden die duiden op buitenlandse financiering. Verder concludeerde de RAND Corporation: 'het verbeteren van de kwaliteit van publieke data zal daarom waarschijnlijk niet leiden tot een verbeterd inzicht in de voorwaarden van buitenlandse financiering.'¹²

Begin 2018 is uw regering in een Kamerbrief nog uitgebreid ingegaan op transparantie van geldstromen.¹³ In deze brief stelde uw regering: 'Gebrek aan transparantie ten aanzien van

¹¹ *Foreign financing of Islamic institutions in the Netherlands, A study to assess the feasibility of conducting a comprehensive analysis*, via https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR992.html.

¹² De RAND Corporation gaf tot slot twee adviezen. Een, dat instellingen en koepelorganisaties hun financiële jaarverslagen kunnen publiceren of delen met de overheid en daarin informatie over donaties en financiering uit het buitenland opnemen, waarbij de overheid een rol zou kunnen spelen door zelfregulering te stimuleren of co-regulering te faciliteren, eventueel in samenwerking met koepelorganisaties. Twee, meer verstrekkend, om stichtingen en verenigingen te verplichten jaarlijks aangifte te doen van donaties uit het buitenland voor bedragen boven een bepaald minimumbedrag. Belangrijke kanttekening is dat de RAND Corporation daarbij tevens de aanbeveling deed dat details over de financier door de toezichthouder op vertrouwelijke basis behandeld zouden kunnen worden.

¹³ *Kamerstukken II, 2017/18, 29 614, nr. 71.*

herkomst, doel en tegenprestaties van (buitenlandse) financiering stuit op onbegrip en voedt misvattingen en achterdocht.’ Uw regering verwees in haar brief onder meer naar het in 2016 aangekondigde¹⁴ en in september 2017 gestarte nieuw kwantitatief onderzoek van het Financiële Expertise Centrum (FEC), gericht op het in kaart brengen van de (van origine) buitenlandse financiering van non-profit instellingen, waarbij de donoren in verband kunnen worden gebracht met (het financieren van) terrorisme. Volgens het NJCM ligt het voor de hand de uitkomst van dit onderzoek eerst af te wachten.

Verder maakt de genoemde brief melding van mogelijke zelfregulering door diverse Islamitische koepels, waarbij aangegeven wordt dat terwijl er onvoldoende draagvlak is voor een convenant, de koepels zich wel nog ‘beraden op de vraag of op een andere manier invulling gegeven kan worden aan het versterken van de maatschappelijke bewustwording en het weerbaar maken van organisatie tegen mogelijke ongewenste invloed.’ Ook hier had het volgens het NJCM voor de hand gelegen om de uitkomst van dit overleg eerst af te wachten.

De WTMO valt te omzeilen

Het NJCM vraagt zich af of de WTMO niet eenvoudig valt te omzeilen, bijvoorbeeld door donaties in eerste instantie te laten ontvangen door een B.V., of door het op te delen (‘smurfen’) met behulp van leden die elk een klein bedrag ontvangen en doorstorten. Daarnaast denken we aan het gebruik van informele banksystemen of cryptocurrencies.

Ondermijning kan beter in een integrale aanpak worden bestreden

Het wetsvoorstel beoogt ook ondermijning en belastingontwijking te bestrijden. De verhouding tot het eerste doel, het tegengaan van onwenselijke beïnvloeding, is het NJCM echter niet zonder meer duidelijk en ook hier grijpt de beoogde transparantieverplichting, zonder daartoe bestaande noodzaak, ver in op het recht tot vereniging. Het ligt volgens het NJCM meer voor de hand om dit onderwerp te regelen in de eveneens in het regeerakkoord aangekondigde ‘Ondermijningswet’. Ook belastingontwijking vraagt een meer integrale aanpak, op Europees niveau.

De overheid beschikt al over de nodige middelen om onwenselijke beïnvloeding tegen te gaan

Het ontgaat het NJCM waarom het OM en de AIVD, en de Belastingdienst, niet reeds voldoende zouden zijn toegerust in middelen en wettelijke mogelijkheden om doelmatig en effectief tegen (buitenlandse) financiering van instanties en organisaties die leidt tot een gevaar voor (onder meer) de democratische rechtsorde in kaart te kunnen brengen en zo nodig op te treden.

Zo bijvoorbeeld de AIVD, die in haar meeste recente jaarverslagen heeft gemeld dat zij actief ‘de gevolgen van buitenlandse financiering van salafistische instellingen onder de aandacht [heeft] gebracht’¹⁵ en ook actief financiering die een bedreiging vormde voor de nationale veiligheid heeft tegengehouden, dan wel informatie daarover heeft doorgespeeld.¹⁶ Ook onder meer de Wet op het financieel toezicht (Wft), op grond waarvan verdachte transacties gemeld dienen te worden aan de FIU-NL (Financial Intelligence Unit Nederland), en de Successiewet vergroten het inzicht in financiering die (mede) als doel kan hebben om onwenselijke invloed uit te oefenen. De door de regering verrichte diplomatieke inspanningen om met de regeringen van Saoedi-Arabië, Koeweit, de Verenigde Arabische Emiraten en Qatar afspraken te maken leidt ook tot de nodige resultaten.¹⁷

¹⁴ Kamerbrief van 4 december 2016, *Kamerstukken II*, 2016/17, 29 614, nr. 56.

¹⁵ Jaarverslag AIVD 2017, p. 15.

¹⁶ *Kamerstukken II*, 2016/17, 29 614, nr. 56, p. 6.

¹⁷ *Kamerstukken II*, 2017/18, 30 821, nr. 42.

Deze landen hebben toegezegd dat in Nederland geen organisaties gefinancierd zullen worden zonder dat de Nederlandse overheid geïnformeerd is.

Kortom, het doel van het kabinet kan volgens het NJCM ook worden bereikt door een verbeterde inzet van de huidige wetten en middelen die toezien op het tegengaan van witwassen en de financiering van terrorisme. Meer regelgeving, bestaand uit een soort van algemene verantwoordingsplicht van particuliere organisaties, voegt niet per definitie iets toe.

Tot slot lijkt het wetsvoorstel ook de eigen toets van de overheid voor wanneer regelgeving een geëigend instrument is, neergelegd in het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (meer in het bijzonder aanwijzing 2.15), niet te kunnen doorstaan.

4. De WTMO zou het maatschappelijk middenveld uiteindelijk aantasten

Het NJCM kan zich niet vinden in de door de regering (indirect) geuite gedachte dat het enkel openbaar maken van groteren donoren een zelfreinigende werking heeft.

Het NJCM is van mening dat zelfs als bepaalde donoren als ‘ongewenst’ worden beschouwd in termen van hun acties en opvattingen, dit op zich niet noodzakelijkerwijs een negatief effect zou hebben op de maatschappelijke organisaties die zij financieren. Het zou belangrijker zijn om te kijken naar de manier waarop dergelijke middelen worden besteed en met name of de middelen worden gebruikt op een manier die kan leiden tot bedreigingen van de constitutionele orde, de rechtsstaat of de rechten en vrijheden van anderen. Het louter rapporteren over en publiceren van het ontvangen bedrag lijkt geen passende maatregelen te zijn om de beoogde doelstellingen te bereiken.

Daarbij valt de mate waarin de negatieve effecten van het wetsvoorstel zich zullen voordoen moeilijk te voorspellen, maar negatieve gevolgen zijn moeilijk terug te draaien en zullen lang na-lijen. Zo zullen als gevolg van het wetsvoorstel donoren – aan wier bijdrage op geen enkele manier een bezwaar zou kunnen kleven – om hen moverende redenen afzien van het ondersteunen van maatschappelijke organisaties wanneer hun gegevens openbaar worden gemaakt. Bijvoorbeeld, omdat zij geen behoefte hebben aan een publieke afrekening van de door hen gemaakte keuzes. En donoren zullen dit doen zonder dat kenbaar te maken. Organisaties zullen afzien van het vragen van financiële steun door bepaalde donoren, omdat zij op hun beurt geen behoefte hebben aan een (wederom) publieke afrekening van de door hen gezochte financiële ondersteuning.

Een en ander zal hoogstwaarschijnlijk leiden tot een kleiner en verzwakt maatschappelijk middenveld, wat op zijn beurt leidt tot minder ‘checks and balances’ voor de democratie, minder participatie van veel (vooral kwetsbare) groepen aan het democratisch proces, minder sociale voorzieningen, minder sociale cohesie, minder uitoefening en genot van grondrechten, etc.

5. Conclusie: biedt dit voorstel niet aan de Tweede Kamer aan

Zoals door de regering in haar Kamerbrief van 29 maart 2018 is gememoreerd, heeft zij in het verleden al eens een (minder verstrekkend) voorstel van dezelfde strekking ingediend.¹⁸ Dit voorstel is toen niet doorgezet, omdat het stuitte op grote bezwaren, onder meer grote onduidelijk over de noodzaak, in het licht van de niet bekende omvang en het bestaand instrumentarium, de ‘blanket’

¹⁸ Kamerstukken II, 2017/18, 29 614, nr. 71.

aanpak van de maatregel en de gevraagde openbaarheid.¹⁹ Deze (en andere) bezwaren bestaan ook tegen het huidige wetsvoorstel.

Het beperken van toegang tot een register tot bijvoorbeeld de overheid neemt de bezwaren deels, maar niet geheel weg

Als toegang tot gegevens over donoren alleen beperkt zou zijn tot het OM, de Belastingdienst en de AIVD bijvoorbeeld, wordt een deel van de genoemde bezwaren weggenomen. Zo zal de kans op een schervengericht (publieke afrekening) en daarmee het 'chiling-effect' van een verplichting tot het verstrekken van een overzicht van donoren voor een groot deel afnemen. Dat is een voordeel. Echter, ook dan worden de reeds genoemde grondrechten beperkt, zonder dat voor die mate van beperkingen een noodzaak bestaat, terwijl deze mogelijk ook niet voorzienbaar zijn.

Het creëren van (ruime) uitzonderingen neemt de bezwaren niet weg

De regering meent dat het met precieze en nauw vormgegeven uitzonderingen tegemoet kan komen aan de mogelijke bezwaren die kleven aan de voorgestelde transparantie. Via de consultatie nodigt zij uit om mee te denken over objectieve, niet-discriminatoire criteria die kunnen worden gebruikt om categorieën van maatschappelijke organisaties vrij te stellen van de verplichting om een donatieoverzicht openbaar te maken.

Volgens het NJCM is het niet mogelijk om 'niet-discriminatoire' criteria te formuleren, zeker niet als de casuïstiek en totstandkomingsgeschiedenis van dit voorstel in ogenschouw wordt genomen: daarin wordt consequent en alleen gesproken over buitenlandse financiering van Islamitische organisaties, niet over andere (levensbeschouwelijke) organisaties.

Daarnaast, ook wanneer brede niet-discriminatoire uitzonderingen zouden kunnen worden geformuleerd, zou dit de fundamentele bezwaren tegen dit wetsvoorstel niet wegnemen. Het blijft namelijk een 'blanket'-verplichting, zonder noodzaak en buitenproportioneel, ook voor organisaties (en hun donoren) die niet onder de uitzonderingen zullen vallen.

Wat betreft de disproportionele administratieve last die dit voor veel organisaties met zich mee zou brengen, verwijst het NJCM naar de vele reacties die inmiddels al zijn ingediend voor de internetconsultatie door onder meer kerkelijke organisaties en Stichting ANBI.

Conclusie

Het wetsvoorstel is volgens het NJCM niet de 'silver bullet' die minister Koolmees, en met hem de regering, zoekt.²⁰ Het schiet zijn doel mogelijk zelfs voorbij. De beperkingen die dit wetsvoorstel tot gevolg heeft voor verschillende mensenrechten en fundamentele vrijheden zullen naar de verwachting van het NJCM namelijk de omvang en (veer)kracht van het Nederlandse

¹⁹ *Kamerstuk II, 2017/18, 29 614, nr. 71, p. 4*: 'In de consultatiereacties op het voorstel zijn vragen gesteld over de noodzaak voor een regeling met het oog op de omvang van het misbruik van stichtingen en het reeds beschikbare wettelijke instrumentarium. Ook zijn aandachtspunten opgekomen over mogelijk negatieve consequenties van de openbaarheid van gegevens en (administratieve) lasten voor stichtingen. Zo is er op gewezen dat privacygevoelige informatie openbaar wordt, bijvoorbeeld de vermogenspositie van een goedgevoelens-stichting. Gevraagd is ook waarom niet is gekozen voor een systeem dat uitgaat van het informeren van de overheid en – zo zij er zijn – andere specifieke belanghebbenden.'

²⁰ *NRC Handelsblad, 15 februari 2019, p. 9*: "'Een taai onderwerp", verzucht Wouter Koolmees, maar hij denkt een manier te hebben gevonden om buitenlandse financiering van moskeeën te verbieden. Het werkt volgens de minister "heel simpel": "Als landen buitenlandse financiering van religieuze of maatschappelijke organisaties zelf niet toestaan, hoeven wij dat ook niet te doen." Maar of het gaat werken? Koolmees maakt zich zorgen over de diplomatieke relaties met landen waaruit het geld komt. En hij vraagt zich af: "Hoe ver wil je gaan in het beperken van vrijheden om dit probleem op te lossen?" De *silver bullet*, zoals Koolmees het noemt, is nog niet gevonden.'

maatschappelijke middenveld juist aantasten – met alle gevolgen van dien voor de betrokkenheid en participatie van velen bij onze samenleving en democratie.

Het NJCM vraagt de regering daarom met klem om het huidige voorstel niet in te dienen, maar de resultaten van de nog lopende onderzoeken af te wachten en te zijner tijd te openbaren. Daarna zou de regering weer met het maatschappelijk middenveld in gesprek moeten gaan over hoe haar effectief te wapenen tegen onwenselijke en ondoorzichtige beïnvloeding, *zonder* onnodige aantasting van de essentiële grondrechten die daar nu bij in het gedrang dreigen te komen.

Hoogachtend,

i/o



Ton van den Brandt
Voorzitter NJCM