

Vergaderjaar 2022–2023

35 646

Regels voor het inzichtelijk maken van buitenlandse donaties ontvangen door maatschappelijke organisaties en tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de Handelsregisterwet 2007 en de Wet op de economische delicten in verband met het deponeren van de balans en de staat van baten en lasten door stichtingen (Wet transparantie maatschappelijke organisaties)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 4 mei 2023

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de fracties van VVD, CDA, D66, ChristenUnie, SGP, GroenLinks en SP. Ik ben deze fracties erkentelijk voor hun uitdrukkelijke steun voor of positieve grondhouding tegenover dit wetsvoorstel. Ook waardeer ik dat zij ten algemene de urgentie van optreden tegen de geadresseerde problematiek onderschrijven. De vragen uit het verslag zal ik beantwoorden in de volgorde waarin ze zijn gesteld, tenzij anders aangegeven.

Vooraf zij opgemerkt dat ik uw Kamer bij brief van 8 juni 2021 heb bericht dat ik met de beantwoording van dit verslag tevens een nota van wijziging bij de Tweede Kamer zou indienen, waarmee het openbaar ministerie nieuwe bevoegdheden krijgt om de rechter te verzoeken gerichte maatregelen te treffen als blijkt dat een maatschappelijke organisatie activiteiten ontplooit die gericht zijn op ondermijning van onze democratische rechtsorde (Kamerstukken II 2020/21, 35 228, nr. 38). Deze nota van wijziging wordt u gelijktijdig toegezonden met deze nota naar aanleiding van het verslag. Vanwege de directe samenhang van deze stukken is de nodige tijd verstreken sinds uw Kamer verslag heeft uitgebracht bij het aanvankelijk ingediende wetsvoorstel voor de Wet transparantie maatschappelijke organisaties (Wtmo). Waar dit aan de orde is, heb ik de nota van wijziging betrokken bij de beantwoording van de door u in het verslag gestelde vragen bij het aanvankelijk ingediende voorstel, te meer omdat met deze nota van wijziging het onderscheid tussen donaties van binnen en van buiten de Europese Unie (EU) is opgeheven vanuit de gedachte dat het gedrag van een organisatie voor al dan niet ingrijpen maatgevend moet zijn, ongeacht de geografische herkomst van haar gelden.

Algemeen

1. Inleiding

Bij wijze van inleiding ga ik in op het doel van de Wtmo, de samenhang met de kabinetsreactie op het op 25 juni 2020 aan uw Kamer aangeboden rapport van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Ongewenste Beïnvloeding (POCOB)¹ en op de bredere beleidscontext. Vervolgens zal ik nader ingaan op de door de in het verslag aan het woord zijnde fracties gestelde vragen.

De Wtmo heeft als doel tegen te gaan dat organisaties donaties aanwenden voor activiteiten die in strijd zijn met de wet of de openbare orde, door meer transparantie te bieden bij dergelijke donaties en, op het moment dat aan de orde is, nadere maatregelen te kunnen nemen. Om dit te bereiken krijgen met name de burgemeester en het openbaar ministerie (OM) de bevoegdheid om bij een maatschappelijke organisatie te vragen naar de herkomst van ontvangen gelden. Blijken donaties substantieel van aard, dan kan verder worden gevraagd naar de persoon van de donateur. Daarmee geeft de Wtmo uitvoering aan het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» uit 2017.² In het nieuwe coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» uit 2021 is aangekondigd dat de behandeling van de Wtmo zal worden voortgezet.³ Blijkt dat een organisatie gelden aanwendt voor ondermijning van onze democratische rechtsorde of het openbaar gezag, dan kan het OM de rechter verzoeken om nadere maatregelen (nota van wijziging).⁴ Zowel in geval van een informatieverzoek door de burgemeester of het OM aan de betrokken organisatie, als in geval van een verzoek aan de rechter om nadere maatregelen door het OM, staan de activiteiten van de betrokken organisatie centraal. Tot slot richt het wetsvoorstel zich op het tegengaan van financieel-economisch misbruik door stichtingen, door deze te verplichten om een balans en een staat van baten en lasten te deponeren bij het handelsregister.

Bij brief van 23 november 2020 aan uw Kamer heeft het kabinet zijn beleidsreactie gegeven op de bevindingen van de POCOB.⁵ Uitgangspunt voor het kabinet is een open en vrije democratische samenleving waarin iedere burger eigen keuzes kan maken. De democratische rechtsorde en alle grondwettelijke vrijheden moeten worden beschermd. Dat houdt ook zonder meer de vrijheid in voor eenieder om zich maatschappelijk te ontplooiën en voor verenigingen en andere organisaties om maatschappelijk actief te zijn. Dit wordt anders als er sprake is van handelingen van individuen en organisaties die de democratische rechtsorde ondermijnen. Denk hierbij aan het aanzetten tot haat, het creëren van een klimaat van angst en intimidatie of het verspreiden van vijandbeelden of superioriteitsdenken. Dergelijk gedrag moet met kracht worden tegengegaan. Er past geen tolerantie tegenover intolerantie.

¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 228, nr. 4.

² In het regeerakkoord 2017 is opgenomen dat «*moet worden voorkomen dat vanuit het buitenland via geldstromen [...] onwenselijke invloed wordt gekocht en dat deze geldstromen daartoe meer transparant worden gemaakt*».

³ Coalitieakkoord 2021–2025, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, p. 27.

⁴ Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de motie Becker c.s. (Kamerstukken II 2020/21, 35 228, nr. 7) waarin wordt opgeroepen om spoedig te voorzien in handhavingsinstrumenten om geldstromen te kunnen bevriezen, een verbod op ontvangst van geldmiddelen in te stellen of deze verbeurd te verklaren wanneer sprake is van (dreigende) ondermijning van onze democratische waarden, fundamentele vrijheden of mensenrechten.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 228, nr. 33.

Zoals blijkt uit het rapport van de POCOB, is er sprake van beïnvloeding van maatschappelijke organisaties in Nederland door of vanuit onvrije landen.⁶ Dit vindt plaats op verschillende manieren, waaronder via financiële ondersteuning, bijvoorbeeld in de vorm van donaties. Er bestaat uiteraard op zich geen bezwaar tegen donaties aan maatschappelijke organisaties, ongeacht of zij uit binnen- of buitenland komen. Giften (en ledenbijdragen) vormen vaak de kurk waarop organisaties met volstrekt legitieme doelstellingen drijven. Dat wordt echter anders als gelden toevloeien naar organisaties die (dreigen) in strijd met de openbare orde (te) handelen of activiteiten (dreigen te) ontplooien die gericht zijn op ondermijning van onze democratische rechtsorde of het openbaar gezag. Dan is er alle reden om in te grijpen.

Het kabinet heeft in dit verband al het nodige ondernomen, waaronder de invoering en bevordering van de zgn. «drie-sporen-aanpak». Die bestaat uit (1) interactie en dialoog met de betrokken organisatie, (2) aanspreken en confronteren en (3) verstoren en handhaven. Het kabinet heeft in zijn reactie op het POCOB-eindrapport aangegeven verdere maatregelen te overwegen, onder meer het stilleggen of verbeurdverklaren van (bepaalde) geldstromen van een maatschappelijke organisatie die een gevaar vormt of dreigt te vormen voor de openbare orde of onze democratische rechtsstaat. Dat heeft geresulteerd in de gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag ingediende nota van wijziging op grond waarvan de rechter, op verzoek van het OM, een maatschappelijke organisatie kan bevelen bepaalde ondermijnende activiteiten – of gedragingen die daaraan bijdragen – te staken en/of gestaakt te houden. Een dergelijk bevel kan worden gecombineerd met, onder meer, dwangsommen bij overtreding van het bevel en het bevriezen van bepaalde gelden en rekeningen.

Daarmee ontstaat een samenhangend instrumentarium met oplopende intensiteit, te weten transparantie (het Wtmo-voorstel zoals dat luidde vóór de nota van wijziging), de mogelijkheid tot het (tijdelijk) beperken van ongewenste geldstromen (de nota van wijziging) en, in uiterste gevallen, de verbodenverklaring van een radicale of extremistische organisatie, waartoe onlangs artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek (BW) is aangescherpt.⁷ In alle gevallen heeft het OM de bevoegdheid om maatregelen te vorderen, oordeelt de rechter over de «sanctionerende» maatregelen tegen een organisatie, en staat een individuele, organisatie-gerichte aanpak centraal.

Tot slot merk ik op dat verschillende partijen uit uw Kamer vragen hebben gesteld over de reikwijdte van de Wtmo. In het bijzonder is aandacht gevraagd voor de mogelijkheden om geldstromen van buiten de EU via een tussenpersoon binnen de EU te laten lopen, zodat werkelijk inzicht in geldstromen wordt verminderd of zelfs ontbreekt (zogenoemde u-bocht-constructies). Daarnaast heeft u gewezen op de mogelijkheid dat ook van binnen de EU ongewenste beïnvloeding wordt uitgeoefend op alhier opererende maatschappelijke organisaties. Deze vragen en zorgpunten vanuit uw Kamer hebben me ervan overtuigd dat het beter is om het onderscheid tussen «Europese en niet-Europese» giften te laten vervallen. Ook daarin voorziet de nota van wijziging. Daarmee ziet de Wtmo straks op alle geldstromen, zowel afkomstig van binnen de EU als van buiten de EU. Dat betekent dat ook ongewenste beïnvloeding door Nederlandse organisaties in Nederland niet kan ontsnappen aan de beoogde transparantie. Ten slotte komt hiermee meer het stelsel van «informatie op verzoek» centraal te staan: het gaat erom adequate instrumenten te

⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 228, nr. 4, p. 6.

⁷ Stb. 2021, nrs. 310 en 346.

hebben om organisaties die (dreigen te) handelen in strijd met de openbare orde dan wel de democratische rechtsorde of het openbaar gezag (dreigen te) ondermijnen, doeltreffend aan te kunnen pakken. De herkomst van de financiering c.q. giften speelt daarbij een overwegend ondergeschikte rol.

Dat brengt mij bij de beantwoording van de verschillende vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Wet transparantie maatschappelijke organisaties (Wtmo). Deze leden maken zich al geruime tijd zorgen om de ongewenste buitenlandse beïnvloeding die via geldstromen uit het buitenland Nederland binnenstroomt. Maatschappelijke organisaties kunnen financiële bijdragen altijd goed gebruiken of zijn hier zelfs voor hun voortbestaan van afhankelijk. Deze afhankelijkheid brengt het inherente risico met zich mee dat met financiële bijdrage gepaard gaan met ongewenste beïnvloeding. Voornoemde leden zijn dan ook blij met dit wetsvoorstel waarmee financieringsstromen kunnen worden blootgelegd. Zij zien dit als een belangrijke eerste stap omdat naast het blootleggen ook het kunnen nemen van sancties noodzakelijk is om financieringsstromen die gepaard gaan met ongewenste beïnvloeding droog te leggen. De aan het woord zijnde leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie vinden het goed dat de regering erkent dat geldstromen die gepaard gaan met beïnvloeding een serieus probleem zijn. Tegelijkertijd wordt het deze leden niet duidelijk wat wordt bedoeld met een «horizontale en intrinsiek samenhangende regeling». Zij zijn benieuwd of de regering dit kan verduidelijken. Voornoemde leden zijn daarbij van mening dat een samenhangend kader van wet- en regelgeving noodzakelijk is om buitenlandse financiering aan te pakken, maar zien evenwel niet in dat dit voorstel al het sluitstuk is van deze aanpak omdat naast het transparant maken ook het vervolgens kunnen verbieden noodzakelijk is om ongewenste buitenlandse financiering te kunnen bestrijden. Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een toelichting van de regering.

Terecht vragen de leden van de VVD-fractie aandacht voor de noodzaak om tot een samenhangend kader van wet- en regelgeving te komen voor de aanpak van ongewenste beïnvloeding die het gevolg is van buitenlandse financiering. Daarop wordt in de toelichting ook gedoeld wanneer wordt gesproken van een «horizontale en intrinsiek samenhangende regeling». In mijn inleiding ben ik ingegaan op de insteek van de Wtmo, de samenhang met de POCOB en de bredere beleidscontext. Daaraan voeg ik toe dat ik het met de leden van de VVD-fractie eens ben dat de Wtmo, zoals nu ingediend, niet het sluitstuk is van de aanpak van ongewenste beïnvloeding. De met de nota van wijziging aangepaste Wtmo moet mede worden gezien binnen het kader van andere, reeds bestaande maatregelen, die een in zwaarte oplopende reeks van interventies mogelijk maken: van het opvragen van informatie naar het mogelijk maken van een rechterlijk bevel tot het onthouden, staken en gestaakt houden van bepaalde ondermijnende activiteiten door maatschappelijke organisaties, zo nodig in combinatie met dwangsommen bij overtreding van het bevel, een verbod op het ontvangen van bepaalde donaties en het bevriezen van bepaalde gelden en rekeningen. Als zwaarste maatregel kan in ultieme gevallen de mogelijkheid worden ingezet van een verbodenverklaring van een maatschappelijke organisatie ex art. 2:20 BW. De kaders daarvoor zijn per 1 januari 2022 aangescherpt.⁸

⁸ Stb. 2021, nrs. 310 en 346.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden zien grote risico's in de beïnvloeding van statelijke actoren en buitenlandse organisaties op de Nederlandse democratische rechtsstaat. Dit wordt ook meermaals bevestigd door bijvoorbeeld de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid en de Parlementaire Ondervragingscommissie Ongewenste Beïnvloeding (POCOB), zo constateren deze leden. Zij zien onderhavig wetsvoorstel als onderdeel van de aanpak van ongewenste beïnvloeding uit andere landen en bezien het wetsvoorstel als onderdeel van een van de verschillende instrumenten die geïntroduceerd zijn in deze kabinetsperiode. Voornoemde leden hebben nog wel vragen over de uitwerking en toepassing van hetgeen in het wetsvoorstel wordt voorgesteld.

De leden van de CDA-fractie constateren dat onderhavig wetsvoorstel onder meer het mogelijk zal maken dat burgemeesters of het Openbaar Ministerie (OM) inzicht kunnen krijgen in de donaties van een maatschappelijke organisatie. Zij begrijpen dat er meerwaarde zit in een dergelijke bevoegdheid, maar signaleren ook dat enkel een overzicht van donaties weinig informatie zal geven over de intentie van de donaties. In hoeverre verwacht de regering dat de donaties duidelijke informatie zullen bevatten over de afzender en de intenties van de afzender? Deelt de regering de mening dat een op zichzelf staande donatie weinig aanknopingspunten zal geven, in het bijzonder omdat naar verwachting een donatie via verschillende omwegen de maatschappelijke organisatie in kwestie zal bereiken? Welke mogelijkheden ziet de regering om dit probleem van een oplossing te voorzien? Zijn er instrumenten denkbaar die ook inzicht kunnen geven in de herkomst van de donaties?

Met het wetsvoorstel zal het mogelijk worden om inzicht te krijgen in de giften aan een maatschappelijke organisatie. Deze uitvraag zal in eerste instantie de omvang, herkomst en doel van de donaties betreffen. Blijkt van substantiële donaties, dan kunnen ook persoonsgegevens worden opgevraagd, zoals wie de donateur in kwestie was. Als een donatie via een tussenpersoon verloopt, is deze gehouden om naam, woonplaats en land van de donateur aan de maatschappelijke organisatie door te geven. Het nalaten mee te werken aan een informatieverzoek is strafbaar gesteld op grond van de Wet op de economische delicten. Dat zal, zoals de aan het woord zijnde leden terecht opmerken, niet in alle gevallen uitkomst kunnen bieden. De ervaring die ook de POCOB heeft opgedaan is dat niet in alle gevallen een deugdelijke administratie voorhanden is of dat onvoldoende informatie beschikbaar is over een donatie. Daarbij is het inderdaad niet uitgesloten dat een donatie eerst vanuit een derde land naar een tussenpersoon in Nederland of een ander EU-land gaat en pas daarna naar de uiteindelijke ontvanger. Daarom is de Wtmo bij nota van wijziging, zoals al opgemerkt, verbreed tot alle donaties, ongeacht de geografische herkomst. Ik verwijs korthedshalve naar hetgeen hierover al is opgemerkt. Overigens merk ik op dat de activiteiten van een organisatie maatgevend moeten zijn voor al dan niet ingrijpen op grond van dit wetsvoorstel (en de nota van wijziging), ongeacht de geografische herkomst van de donaties of de intentie van de donateur. Immers, zoals hiervoor opgemerkt, bestaat er op zich geen bezwaar tegen donaties aan maatschappelijke organisaties, ongeacht of zij uit binnen- of buitenland komen. Dat wordt anders als gelden toevloeien naar organisaties die (dreigen) in strijd met de openbare orde (te) handelen of activiteiten (dreigen te) ontplooien die gericht zijn op ondermijning van onze democratische rechtsorde of het openbaar gezag.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en de bijgevoegde adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) en andere adviesorganen. Deze leden staan na de herziening op basis van het advies van de Afdeling in beginsel positief tegenover het herziene wetsvoorstel. Zij hebben een aantal vragen aan de regering.

De leden van de D66-fractie staan positief tegenover de initiatieven van de regering om ongewenste beïnvloeding vanuit onvrije landen aan te pakken, en zo deze afspraak uit het regeerakkoord na te komen. Zij onderkennen het risico dat buitenlandse financiering kan vormen voor de democratische rechtstaat. Als financiering gekoppeld wordt aan het vergroten van anti-integratieve, antidemocratische en antistaatsrechtelijke sentimenten in de samenleving dan vinden deze leden dat we daar hard, doch effectief tegen moeten optreden.

De resultaten van de POCOB wijzen uit dat bij een aantal religieuze instellingen sprake is van donaties uit onvrije landen, variërend van enkele tonnen tot circa 2,5 miljoen euro, met een uitschieter naar 8 miljoen euro. Naast financiering is er ook sprake van ondersteuning van scholen door het opleiden, betalen en uitzenden van imams en predikers, het uitgeven van lesmateriaal, lesmethodes en literatuur die zonder twijfel als anti-integratief en antidemocratisch kunnen worden bestempeld. Voornoemde leden vinden dit zorgwekkend.

Ten eerste willen zij vragen in hoeverre bij het opstellen van deze wet gekeken is naar de maatregelen van de POCOB ten aanzien van toezicht, bevoegdheden en transparantie.

Op het terrein van toezicht, bevoegdheden en transparantie heeft de POCOB verschillende maatregelen genoemd, zoals het uitbreiden van de bevoegdheden van de Taskforce Problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering (Taskforce) of het instellen van een toezicht-houder naar voorbeeld van de «Charity Commission» in het Verenigd Koninkrijk. In dat verband wordt verwezen naar mijn reactie, later in deze nota naar aanleiding van het verslag, op specifieke vragen van de VVD-fractie over de Taskforce en van de GroenLinks-fractie over de Charity Commission in het VK.

De POCOB signaleert dat er leemten zijn wat betreft de informatie over de afkomst en het doel van een donatie, en ook wat betreft de financiële verantwoording van organisaties. Verder heeft geen overheidsinstantie een volledig zicht op geldstromen vanuit het buitenland.⁹ Op dit punt kan transparantie worden verbeterd. Verder doet de POCOB aanbevelingen op het terrein van toezicht en signaleert het POCOB-rapport het belang van aanvullende bevoegdheden om in te grijpen. De uitkomsten zijn betrokken bij dit wetsvoorstel. Daarbij wordt zowel het belang van financiële transparantie geadresseerd, als het vraagstuk van de bevoegdheden om geldstromen te kunnen beperken.

De nota van wijziging, tenslotte, geeft het openbaar ministerie de civielrechtelijke bevoegdheid om de rechter te vragen om een bevel tot het onthouden, staken en gestaakt houden van bepaalde ondermijnende activiteiten door maatschappelijke organisaties, in combinatie met dwangsommen bij overtreding van het bevel, een verbod op het ontvangen van bepaalde donaties en het bevriezen van bepaalde gelden en rekeningen. Dat kan slechts onder strikte voorwaarden, te weten als er sprake is van een (klaarblijkelijk dreigende) ondermijning van de

⁹ Zie verslag van de POCOB, op. cit., p. 15 e.v.

democratische rechtsstaat of het openbaar gezag. Dat zijn bij uitstek de wezenlijke belangen, waarvoor ook de POCOB nadrukkelijk aandacht heeft gevraagd.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel, waarin kort gezegd met het oog op het voorkomen van ongewenste buitenlandse invloed voorzien wordt in de aanscherping van de regels voor financiering van maatschappelijke organisaties. Met de regering zijn deze leden van mening dat maatschappelijke organisaties een belangrijke functie in de samenleving vervullen. Deze organisaties voorzien vaak in voor velen onmisbare zingeving en materiële en immateriële handvatten. Dat maakt deze organisaties tegelijkertijd ook kwetsbaar voor ongewenste beïnvloeding, bijvoorbeeld de beïnvloeding met een anti-integratieve of antidemocratische strekking. Voornoemde leden onderschrijven de gedachte dat dit binnen de kaders van de democratische rechtsstaat beteugeld moet kunnen worden. Deze leden hebben nog enkele vragen.

Ik ben de leden van de fractie van GroenLinks erkentelijk voor hun positieve grondhouding tegenover dit wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie maken zich al jaren zorgen om ongewenste inmenging in en buitenlandse financiering van Nederlandse organisaties. Zij juichen dan ook toe dat er maatregelen worden getroffen dit aan banden te leggen. Wel hebben zij hierover nog enkele vragen en opmerkingen. Voornoemde leden lezen dat te algemene maatregelen niet mogelijk zijn, omdat ze onder andere in strijd zijn met vrij verkeer van kapitaal. Kan de regering nader reflecteren waarom het überhaupt wenselijk is dat grote buitenlandse donaties aan Nederlandse maatschappelijke organisaties gedaan kunnen worden?

Uitgangspunt is dat het eenieder vrij staat om te bepalen waar hij of zij zijn geld aan besteedt, ook bij donaties. Ook staat het eenieder vrij om zich te verenigen met het oogmerk een gezamenlijk doel na te streven, zoals onderzoek naar genezing van ziekten, de bescherming van dieren of het milieu, waarmee soms flinke bedragen gemoeid kunnen zijn en waartoe soms ook grote donaties door particulieren of bedrijven worden gedaan. Een breed verbod op donaties vanuit het buitenland zou in strijd komen met het vrij verkeer van kapitaal en bovendien disproportioneel zijn, omdat hierdoor alle donaties, ook van personen die met deze giften het beste voor hebben, worden getroffen. Denk aan uit Nederland geëmigreerde personen die nog binding voelen met hun oude universiteit en een grote schenking willen doen om onderwijs of onderzoek te bevorderen. Of denk aan de donatie van Amerikaan Andrew Carnegie die via zijn Carnegie stichting aan het begin van de 20^e eeuw een grote donatie deed om het Vredespaleis te bouwen en te beheren, om daarmee bij te dragen aan een vreedzame wereld. Dergelijke donaties zijn waardevol en dragen bij aan de ontwikkeling van de maatschappij, op tal van terreinen. Er zijn talloze voorbeelden van donaties denkbaar die kunnen bijdragen aan onze samenleving of die in ieder geval onze samenleving niet schaden. Dat moet behouden blijven. Tegelijk zijn er ook situaties voorstelbaar waar donaties worden gedaan aan een organisatie die, bijvoorbeeld, activiteiten ontplooit die de democratische rechtsstaat kunnen ondermijnen. Dan is een passend en effectief instrumentarium gewenst en vereist om daadkrachtig te kunnen ingrijpen. Dit wetsvoorstel voorziet daarin.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben behoefte aan het stellen van een aantal vragen. Deze leden vragen de regering nader toe te lichten wat het

exacte doel is van deze wet. Zij vragen de regering aan te geven hoe het wetsvoorstel vervolgens bijdraagt aan dit doel en hoe de effectiviteit zal worden gemonitord. Welke indicatoren is de regering voornemens hiervoor te gebruiken? Voorts vragen voornoemde leden de regering in te gaan op de vraag hoe de proportionaliteit in dit alles is meegewogen. De aan het woord zijnde leden vragen naar de samenhang met de POCOB. Hoe worden, zo vragen zij verder, de conclusies van deze onderzoekscommissie bij dit wetsvoorstel en de uitwerking daarvan betrokken?

De kabinetsreactie op het eindverslag van de POCOB onderschrijft de bevindingen van de commissie ten aanzien van het gebrek aan transparantie op geldstromen uit het buitenland. Daarom treft het kabinet een aantal maatregelen waarmee meer inzicht kan worden verkregen in ongewenste buitenlandse financiering. Onder het pakket valt onder andere de borging van structurele financiering van het onderzoek hiernaar door de AIVD. Het kabinet heeft bij de Miljoenennota voor 2022, behandeld in oktober 2021 extra middelen beschikbaar gesteld (vanaf 2021 oplopende begroting en vanaf 2023 5 miljoen structureel) voor de AIVD om het onderzoek naar ongewenste buitenlandse inmenging en ongewenste buitenlandse financiering te blijven continueren. Ook de onderzoeken van het Financieel Expertise Centrum naar ongewenste buitenlandse financiering (FEC-BF) valt onder dit pakket. Door de Wtmo wordt de informatiepositie van de diensten met controle-, toezichts- en opsporingstaken, die in het FEC-BF samenwerken, vergroot. Verder helpen de gemaakte diplomatieke afspraken met de Golfstaten om zicht te houden op financiering uit een aantal van die landen. De Wtmo kan een belangrijke bijdrage leveren aan het vergroten van inzicht doordat organisaties, wanneer daar aanleiding toe is, inzicht moeten geven in middelen die zij – ook uit het buitenland – hebben ontvangen. Leidt dit tot ongewenste beïnvloeding omdat de ontvangende organisatie activiteiten ontplooit die onze rechtsstaat of het openbaar gezag (kunnen) ondermijnen, dan kan het openbaar ministerie op de al geschetste wijze ingrijpen.

Ik ben bereid om de wet na vijf jaar te evalueren, zodat dan kan worden vastgesteld of en in hoeverre de wet effectief is en of er eventueel bijgestuurd moet worden. Uw kamer zal over de uitkomsten op de gebruikelijke wijze worden geïnformeerd. In de tussentijd zal ik met organisaties, burgemeesters, veiligheidsdiensten en het openbaar ministerie in gesprek blijven over de ervaringen met deze wet. De rol van deze organisaties, alsmede de rol van de burgemeester, kan ook worden meegenomen in de evaluatie van de wet. Zo houd ik een vinger aan de pols. Voor de samenhang met de POCOB verwijs ik naar mijn beschouwingen in het inleidende deel en mijn reactie op de vragen hierover van de D66-fractie.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven het doel en strekking van het wetsvoorstel. Zij zien dit voorstel als een middel dat kan helpen bij de aanpak van onder andere ondermijning, witwassen en terrorismefinanciering. Zij hebben echter ook een aantal kanttekeningen en vragen bij het voorstel.

De leden van de SGP-fractie lezen dat waar deze buitenlandse geldstromen gepaard gaan met beïnvloeding die – al dan niet op termijn – de Nederlandse democratische rechtsstaat kan ondermijnen, sprake is van een serieus probleem. Zij constateren dat niet enkel buitenlandse geldstromen gepaard kunnen gaan met beïnvloeding. Ook binnenlandse geldstromen waarvan het geld in het criminele circuit is verkregen kunnen voor een verkeerde beïnvloeding zorgen. Voornoemde leden wijzen hierbij

op de handel in drugs, wapens etc. Kan de regering aangeven of in het verlengde van dit wetsvoorstel ook bekeken wordt hoe dit geld verdiend is?

Ik deel de zorgen van de leden van de SGP-fractie dat ondermijning van de Nederlandse democratische rechtstaat niet alleen voortkomt uit ongewenste buitenlandse beïnvloeding. Deze leden constateren terecht dat ook uit binnenlandse geldstromen ongewenste beïnvloeding kan voortvloeien. Denk aan het geval van een lokale criminele organisatie die met gelden uit drugshandel bepaalde ambtsdragers of functionarissen omkoopt. Ook dergelijk gedrag werkt ondermijnend voor de rechtsstaat of het openbaar gezag. Daarom is het wetsvoorstel bij nota van wijziging uitgebreid tot alle giften, ongeacht hun (geografische) herkomst of de al dan niet criminele wijze waarop de gedoneerde gelden zijn verkregen. De (geografische) herkomst van de giften staat niet meer centraal, maar het eventuele gedrag dat in strijd is met de openbare orde of erop is gericht de democratische rechtsorde of het openbaar gezag te ondermijnen. Dat kan straks veel krachtiger en voortvarender worden aangepakt. Los daarvan is het natuurlijk zo dat het witwassen van crimineel verkregen gelden kan worden aangepakt via de bestaande middelen in het strafrecht.

Voornoemde leden lezen dat dit wetsvoorstel beoogt dat de burgemeester, het OM en andere specifiek aangewezen overheidsinstanties de bevoegdheid krijgen om bij een maatschappelijke organisatie gericht navraag te kunnen doen naar buitenlandse giften en, als deze substantieel blijken, verdere navraag te doen naar de persoon van de donateur. Deze leden constateren dat er in deze situatie reeds sprake is van substantiële giften. Zij overwegen dat dit een aanknopingspunt kan zijn om navraag te doen en tevens dat dit te laat zou kunnen zijn om buitenlandse beïnvloeding tegen te gaan. Afspraken over bestuurlijke en financiële invloed kunnen in het verleden al gemaakt zijn. Er kunnen reeds lessen gegeven worden over de ideeën van de beïnvloedende partij. Dit kan uitwerking hebben op de leden van de organisatie. Kan de regering aangeven hoe zij deze beïnvloeding in de praktijk terug zal dringen als blijkt dat er sprake is van buitenlandse beïnvloeding.

Zoals ik al aangaf, is het doel van deze wet tweeledig: a) als het algemeen belang of de openbare orde daarom vraagt meer inzicht krijgen in geldstromen naar maatschappelijke organisaties en b) het geven van een kader voor krachtig ingrijpen als blijkt dat die organisaties hun activiteiten (mede) richten op ondermijning van onze rechtsstaat of het openbaar gezag. Als ultimatum remedium rest vervolgens de verbodenverklaring ex artikel 2:20 BW. Dat betekent dat op basis van dit wetsvoorstel bij maatschappelijke organisaties kan worden ingegrepen in geval van afspraken tussen die organisaties en hun donateurs over bestuurlijke en financiële invloed, ook als die afspraken in het verleden zijn gemaakt. Bovendien is het geschetste instrumentarium niet alleen repressief van aard. Het is mijn overtuiging dat er ook een sterke preventieve werking van uit zal gaan, met onder andere een dempend effect op mogelijk abject gedrag van een maatschappelijke organisatie en de eventuele – ook buitenlandse – beïnvloeding die dit beoogt te stimuleren.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de burgemeester navraag kan doen wanneer de openbare orde in het gedrang komt door problematisch gedrag van een maatschappelijke organisatie. Zij constateren dat problematisch gedrag een vaag begrip is en dat dit onvoldoende aanknopingspunten voor een burgemeester biedt om een besliskader op te kunnen stellen voor het moment van ingrijpen. Voornoemde leden constateren dat een organisatie kan radicaliseren alvorens dit naar buiten

treedt als problematisch gedrag. Kan de regering aangeven wat bedoeld wordt met problematisch gedrag?

In de kabinetsreactie op het eindverslag van de POCOB is een beleidsdefinitie van problematisch gedrag gegeven. Onder de definitie valt een spectrum aan gedragingen waarbij de ernst gradaties kent. Onder problematisch gedrag verstaan we gedragingen van personen of groepen die tot aantasting en ondermijning van de democratische rechtsorde kunnen leiden. Bepaalde vormen van problematisch gedrag kunnen als niet-gewelddadig extremisme worden gekenmerkt.

Problematisch gedrag en niet-gewelddadig extremisme overlappen elkaar in die gevallen wanneer sprake is van doelbewuste en structurele activiteiten die zijn gericht op het creëren van een eigen (politiek-) maatschappelijke orde en in het meest extreme geval het aantasten van de samenleving en de rechtstaat aan de hand van eigen normen, waarden, regels en wetten die haaks staan op de uitgangspunten van een open democratische rechtsorde.¹⁰

Problematisch gedrag kan echter ook plaatsvinden zonder een doelbewuste strategie gericht op ondermijning van de democratische rechtsorde. In die gevallen kunnen de effecten die het gedrag sorteert wel bijdragen aan condities die een dergelijke ondermijning vergemakkelijken. Te denken valt aan het verspreiden van vijandbeelden en superioriteitsdenken en/of het bemoeilijken van participatie van Nederlandse ingezetenen aan de samenleving met vervreemding en isolatie tot gevolg.¹¹

Overigens benadruk ik graag dat een verstoring van de openbare orde of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan een voorwaarde is voor het inzetten van de bevoegdheid van de burgemeester op grond van de Wtmo. Voor het OM geldt dat er sprake moet zijn van ernstige twijfel of de wet of de statuten te goeder trouw worden nageleefd dan wel het bestuur naar behoren wordt gevoerd.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe zij dit problematische gedrag op een zo vroeg mogelijk tijdstip wil herkennen.

De leden van de ChristenUnie-fractie spreken hun steun uit voor de wijziging ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel om niet een generieke transparantieplichting in te stellen. Wel vinden zij het voorstelbaar dat burgemeester en OM deze bevoegdheid hebben. Zij vragen de regering aan te geven nader in te gaan op welke signalen van problematisch gedrag de regering voor ogen heeft en de vraag hoe burgemeesters dit kunnen aantonen.

Ik beantwoord de vragen van de leden van de SGP-fractie en ChristenUnie-fractie graag gezamenlijk. Ik hecht eraan om nogmaals te onderstrepen dat burgemeesters en het OM hun bevoegdheid pas kunnen inzetten wanneer sprake is van een (dreigende) verstoring van de openbare orde vormt respectievelijk wanneer ernstige twijfel bestaat of de wet of de statuten te goeder trouw worden nageleefd dan wel het bestuur naar behoren wordt gevoerd. Stel dat een burgemeester signalen ontvangt dat jongeren niet meedoen in een (democratische) samenleving, andersdenkenden of gelovigen verketteren en/of reguliere zorg of instituties vermijden en zaken in de eigen kring oplossen. Omwonenden

¹⁰ Zie Kamerstukken II 2020/21, 35 228, nr. 33, par. 2.4 voor de definitie van problematisch gedrag.

¹¹ Zie voor nadere uitleg de kabinetsreactie op het POCOB-eindverslag, pp. 6 en 7.

klagen dat zij worden geïntimideerd door jongeren en de burgemeester krijgt meldingen of politierapportages over overlast in de wijk en andere verstoringen van de openbare orde. In een dergelijk geval kan de burgemeester de Wtmo inzetten door bij de genoemde stichting een donatieoverzicht op te vragen. In het kader van zijn bevoegdheid om de openbare orde te handhaven kan de burgemeester nu al besluiten tot een gebiedsverbod, op grond van artikel 172a Gemeentewet, of cameratoezicht om die overlast van jongeren te bestrijden. Daarvoor is vereist dat de raad bij lokale verordening die bevoegdheid, op grond van artikel 151c Gemeentewet, aan de burgemeester heeft toegekend.

De leden van de SGP-fractie lezen dat een organisatie die niet meewerkt, zich schuldig maakt aan een economisch delict, terwijl dwarsliggende bestuurders de oplegging van een bestuursverbod riskeren. Deze leden constateren dat de bestuurders een nieuwe, identieke organisatie op kunnen richten en zo hun invloed kunnen blijven uitoefenen. Kan de regering aangeven waarom ontbinding van de organisatie niet tot de sancties behoort?

Inderdaad kunnen dwarsliggende bestuurders strafbaar zijn op grond van de Wet op de economische delicten (via art. 9, eerste lid, Wtmo) of een bestuursverbod opgelegd krijgen op grond van art. 3, zesde lid, Wtmo. Een bestuursverbod verhindert hen om een bestuursfunctie of commissariaat uit te oefenen bij alle rechtspersonen, inclusief nieuwe rechtspersonen. Tevens is verboden om een functie te bekleden die betrokkene feitelijk bestuurder maakt, doordat hij bepalende invloed krijgt op het bestuur van de vennootschap (art. 3, zesde lid, Wtmo j° art. 106d Faillissementswet). Daarmee wordt het risico dat nieuwe rechtspersonen worden opgericht met feitelijk dezelfde activiteiten en bestuurders ondervangen. Dat laat onverlet dat in het uiterste geval, wanneer sprake is van werkzaamheden of doelstellingen van de maatschappelijke organisatie in strijd met de openbare orde, ook een verbod van een maatschappelijke organisatie op de voet van artikel 2:20 BW tot de mogelijkheden behoort. Het wettelijk kader daarvoor is, zoals al opgemerkt, onlangs aangescherpt. Daarbij is de strafmaat voor voortzetting van de activiteiten van een verboden organisatie verdubbeld (art. 140 lid 2 Sr).¹² Uit de aard der zaak is de verbodenverklaring vanwege het ingrijpende karakter overigens een uiterste middel.

2. Een integrale aanpak

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de Taskforce Problematisch Gedrag & Ongewenste Buitenlandse Financiering een belangrijke bijdrage kan leveren aan de aanpak van ongewenste buitenlandse financiering en daarmee samenhangend problematisch gedrag. Deze leden zijn benieuwd hoe dit wetsvoorstel zich tot de Taskforce verhoudt. Op welke manier kan de Taskforce de burgemeester of het OM vragen om een verzoek tot transparantie te doen? Welke signalen kan de Taskforce delen met de burgemeester of het OM om duidelijk te maken dat een verzoek tot transparantie moet worden gedaan?

Het is aan de burgemeester om te beoordelen op basis van de beschikbare informatie of er sprake is van een verstoring van de openbare orde of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Voor het OM geldt dat er sprake moet zijn van ernstige twijfel of de wet of de statuten te goeder trouw worden nageleefd dan wel het bestuur naar behoren wordt gevoerd. Met de komst van de Wtmo kan de burgemeester of het OM

¹² Stb. 2021, 310.

besluiten om gebruik te maken van zijn bevoegdheid om een verzoek tot transparantie in te dienen bij de betreffende maatschappelijke organisatie.

De Taskforce PG&OBF heeft geen juridische grondslag op basis waarvan zij persoons- of organisatiegegevens mag verwerken. Partners in de Taskforce kunnen informatie delen en persoonsgegevens verwerken als dat is geregeld in wet- en regelgeving waarbinnen de eigen taken, bevoegdheden en grondslagen vastgelegd zijn.

Moet een burgemeester of het OM een verzoek om transparantie ook altijd melden bij de Taskforce en moeten de verkregen gegevens ook altijd met hen worden gedeeld? Zo nee, waarom niet? Hoe kan de Taskforce meer zicht krijgen op financieringsstromen en de gevolgen daarvan als dit niet met hen moet worden gedeeld?

De burgemeester en het OM kunnen op grond van artikel 3, vierde lid, van het wetsvoorstel informatie delen, maar alleen met de daar genoemde organisaties. Zij hebben geen meldplicht bij of plicht tot gegevensdeling met de partners van de Taskforce ten aanzien van een verzoek tot transparantie en de gegevens die daaruit voortvloeien. De Taskforce is geen juridische entiteit en heeft geen grondslag om als samenwerkingsverband deze informatie te ontvangen en te verwerken. De Taskforce heeft op basis van de taken en grondslagen geen verantwoordelijkheid respectievelijk bevoegdheden aangaande handhaving van de openbare orde. De signalen die de leden van de Taskforce die daarvoor een grondslag hebben, ontvangen, worden bijvoorbeeld verzameld op basis van informatie verkregen vanuit een aantal Golfstaten, voortvloeiend uit de diplomatieke afspraken tussen de Minister van BZ en haar counterparts aldaar. Ook de onderzoeken van de AIVD ten behoeve van het bieden van inzicht in radicalisering en extremisme enerzijds en (heimelijke) buitenlandse financiering anderzijds kunnen signalen opleveren.

Daarnaast doet het FEC-BF sinds september 2017 onderzoek naar ongewenste buitenlandse financiering. Het FEC-BF is gericht op het in kaart brengen van de (van origine) buitenlandse financiering van maatschappelijke organisaties waarvan één of meerdere betrokken partijen direct of indirect in verband kunnen worden gebracht met terrorisme of de financiering daarvan. Door de Wtmo wordt de informatiepositie van de diensten met controle-, toezichts- en opsporingstaken, die in het FEC-BF samenwerken, vergroot.

Welke organisaties schuiven allemaal aan bij een casustafel bij de Taskforce en kunnen deze organisaties de door hen verkregen informatie vrijelijk delen? Zo nee, is de regering bereid dit op korte termijn alsnog mogelijk te maken? Kan de Taskforce op dit moment uit eigen beweging signalen onderzoeken en daarmee een proactieve rol spelen in de aanpak van problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse beïnvloeding? Zo nee, bij welke organisatie is dit wel belegd en op basis van welke grondslag oefenen zij deze taak uit?

De Taskforce is een samenwerking tussen verschillende Ministeries (SZW, BZK (inclusief de AIVD), BZ, OCW en JenV (inclusief NCTV)) en de Nationale Politie. Uw Kamer is geïnformeerd over de specifieke beperkingen omtrent de grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens

van een aantal partners binnen de Taskforce.¹³ Als gevolg van het ontbreken van een juridische grondslag worden sinds april 2021 in Taskforce verband geen persoons- of organisatie duidingen meer gedaan. De Taskforce-deelnemers kunnen alleen informatie delen als dat is geregeld in wet- en regelgeving waarbinnen de eigen taken, bevoegdheden en grondslagen vastgelegd zijn.

De AIVD doet op grond van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2017 onderzoek naar organisaties en personen die door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat.¹⁴ In dit kader onderzoekt de AIVD ook de mate waarin maatschappelijke organisaties financiële steun ontvangen vanuit het buitenland die gepaard gaat met ideologische inmenging die een dreiging oplevert voor de democratische rechtsorde.

De politie verricht haar werkzaamheden op grond van artikel 3 Politiewet 2012. De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. Het begrip politietaak omvat het voorkomen, opsporen en vervolgen van strafbare feiten, maar betreft ook de daadwerkelijke handhaving van de openbare orde en hulpverlening. In het kader van de wettelijke politietaak verwerkt de korpschef gegevens. Daarop zijn de Wet en het Besluit politiegegevens van toepassing. Beide kennen een gesloten regime aan wie gegevens voor specifiek omschreven doelen kunnen worden verstrekt voor de uitvoering van aan hen opgedragen taken. Zo kunnen bepaalde politiegegevens op grond van artikel 17 Wet politiegegevens aan de AIVD worden verstrekt. In het kader van samenwerkingsverbanden (met partijen die niet in de Wet en Besluit genoemd worden) kunnen hiertoe convenanten worden afgesloten. De verstrekking vindt dan plaats op basis van artikel 20 Wet politiegegevens.

Heeft de Taskforce verder een zelfstandige rechtspositie, doel en taak en de middelen om dit uit te voeren?

De Taskforce heeft geen zelfstandige rechtspositie. De Taskforce is een samenwerking tussen verschillende departementen waaraan de partners vanuit eigenstandige taken en bevoegdheden deelnemen. De Taskforce heeft drie doelen:

- het versterken van de informatiepositie van Rijk en gemeenten;
- het vergroten van het handelingsperspectief van gemeenten;
- het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering.

Om deze doelen te realiseren worden middelen van deelnemende organisaties ingezet.

Zo nee, is de regering voornemens hen dit wel te geven? Zo nee, waarom is dit volgens de regering nodig?

¹³ Stenogram POCOB-debat, blz. 44-7-40.

https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2020A03068.

Kamerstukken II, 2020/21, 30 821, nr. 180.

Kamerstukken II, 2020/21, 35 228, nr. 39.

Beantwoording Kamervragen Becker Rajkowski (beide VVD) <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?did=2022D24860&id=2022Z04013>.

¹⁴ Wiv 2017, artikel 8, lid 2 a.

Het kabinet werkt de opdracht in het coalitieakkoord om de werkzaamheden van de Taskforce Problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering door te zetten uit en neemt het onderzoek naar de uitvoering van de motie van het lid Bisschop over de uitbreiding van bevoegdheden van de Taskforce daarin mee.¹⁵ Het kabinet verwacht de Tweede Kamer hierover in het voorjaar van 2023 te kunnen informeren.

Verder lezen de aan het woord zijnde leden dat, indien er aanwijzingen zijn uit de transparantieplichting dat er strafbare feiten worden gepleegd, het OM dit kan onderzoeken voor aanknopingspunten voor strafrechtelijk onderzoek. Deze leden zijn positief als dit effectief kan bijdragen aan de strafrechtelijke vervolging. Wel vragen zij of dit wetsvoorstel en de daaruit voortvloeiende transparantieplichting door het OM kan worden gebruikt voor vervolging en dat niet gaat blijken dat deze verplichting dit onmogelijk maakt omdat sprake zou zijn van medewerking aan de eigen veroordeling.

Ik ben er niet beducht voor dat de medewerkingsverplichting van een organisatie ten behoeve van de transparantie van geldstromen, die overigens slechts incidenteel, want op verzoek is, niet zou stroken met het beginsel dat iemand niet aan zijn eigen strafrechtelijke veroordeling mee hoeft te werken. Ook ten aanzien van de deponeringsverplichting voor stichtingen zie ik dat risico niet, gelet op andere, vergelijkbare, deponeringsverplichtingen (bijvoorbeeld voor BV's en NV's). De aard, omvang en herkomst van donaties levert als zodanig geen strafbaar feit op, want doneren is en blijft gewoon toegestaan. Bepalend voor een eventuele strafrechtelijke vervolging – naast of in plaats van het civielrechtelijke traject – is het gedrag van de ontvangende organisatie, niet de herkomst van de ontvangen giften. Daar komt bij dat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) in vaste rechtspraak heeft geoordeeld dat een wettelijke medewerkings- of informatieplicht voor niet-punitieve doeleinden, zoals in casu de transparantie van geldstromen, gelet op art. 6 EVRM is toegestaan.¹⁶ Het nemo-tenetur-beginsel stelt grenzen aan het gebruik van bewijsmiddelen in een strafrechtelijke procedure. In zijn algemeenheid zullen de verklaringen van een organisatie, voor zover zij zijn verkregen onder dreiging van een sanctie, niet mogen worden gebruikt voor een strafvervolging (Hoge Raad 24 januari 2014, NJ 2014/70). Dit geldt echter alleen voor zover het gaat om wilsafhankelijke informatie die betrekking heeft op een strafbaar feit ten aanzien waarvan iemand tot verklaren werd gedwongen. Met betrekking tot het afgeven van administratieve gegevens, zoals de omvang en herkomst van donaties, laat art. 6 EVRM ruimte voor een later gebruik als strafrechtelijk bewijs. Het betreft hier wilsonafhankelijke gegevens, geen verklaringen van de betrokkene noch documenten waarvan het bestaan slechts door toedoen van verklaringen van de betrokkene bekend is geworden.¹⁷ In een strafrechtelijke procedure zelf geniet een verdachte uiteraard de bescherming van art. 6 EVRM. De rechter kan ten volle toetsen aan de daarin verankerde waarborgen. Ik zie daarom geen beletselen op grond van het nemo-tenetur-beginsel.

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat transparantie of inzage in geldstromen een belangrijk onderdeel is van beleid tegen ongewenste beïnvloeding. Hetzelfde geldt voor de bestrijding van witwassen of

¹⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 228, nr. 25.

¹⁶ Bijv. EHRM, 21 april 2009, RvdW 2009/1202, nr. 19235/03 (Martinnen/Finland); EHRM 17 december 1996, NJ 1997/699, nr. 43/1994/490/572 (Saunders/VK) en o.a. EHRM 5 april 2012, nr. 11663/04 (Chambaz/Zwitserland). Vgl. ook Kamerstukken II 2013/14, 34 011, nr. 3, p. 9 e.v.

¹⁷ EHRM 17 december 1996, NJ 1997/699, Hoge Raad 19 september 2006, NJ 2007/39 en Hoge Raad 24 januari 2014, NJ 2014/70. In deze zin al Kamerstukken II 2015/16, 34 253, nr. 6, p. 20.

terrorismedinanciering. Deze leden menen dat op het gebied van de bestrijding van ongewenste beïnvloeding, witwassen en terrorismedinanciering steeds verdere transparantie wordt gevraagd van ondernemingen en maatschappelijke organisaties. Het risico bestaat dat alle instrumenten die geïntroduceerd worden om bovengenoemde drie uitwassen te bestrijden afzonderlijk van nut zijn, maar tezamen een vergaande inperking van vrijheid van organisatie of het rechtspersonenrecht tot gevolg hebben. Voornoemde leden vragen de regering of daar oog voor is bij de totstandkoming van de verschillende wetten en regels op deze terreinen. Kan de regering inzichtelijk maken, door middel van een overzicht per rechtspersoon, welke transparantie-eisen er worden gesteld aan de desbetreffende rechtspersoon en welke organisatie of instantie toegang heeft tot de aangeleverde informatie?

Er is uiteraard oog voor de bestaande instrumenten en transparantie-eisen op het terrein van bestrijding van ongewenste beïnvloeding, witwassen en terrorismedinanciering. Bij de totstandkoming van de Wtmo is geconstateerd dat verschillende regelingen op dat terrein versnipperd zijn en de nodige onderlinge samenhang ontberen. De Wtmo voorziet daarom in een horizontale en intrinsiek samenhangende regeling van de transparantie van donaties aan in Nederland actieve maatschappelijke organisaties. Daarmee vormt het wetsvoorstel een langverwachte en waardevolle aanvulling op het bestaande wettelijke instrumentarium. Zonder uitputtend te willen zijn, noem ik de drie belangrijkste transparantieverplichtingen op het terrein van bestrijding van ongewenste beïnvloeding, witwassen en terrorismedinanciering. Ten eerste moeten op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft) transacties worden gemeld aan de Financial Intelligence Unit (FIU) waarbij er aanleiding is om te veronderstellen dat deze verband houden met witwassen of het financieren van terrorisme. Dergelijke meldingen, die kunnen zien op alle soorten (rechts)personen, worden gedaan door bijvoorbeeld banken en notarissen. Ten tweede heeft het OM op grond van artikel 2:297 lid 1 BW de bevoegdheid om het bestuur van een stichting om inlichtingen te verzoeken. Wanneer aan dit verzoek niet of in onvoldoende mate wordt voldaan, kan de voorzieningenrechter desgevraagd bevelen dat de boeken en andere relevante gegevens van de stichting ter beschikking worden gesteld aan het OM. Van deze bevoegdheid kan gebruik worden gemaakt bij stichtingen als er gegronde verdenking of ernstige twijfel bestaat of de wet of de statuten te goeder trouw worden nageleefd, dan wel het bestuur naar behoren wordt gevoerd. Tot slot geldt dat in beginsel iedere juridische entiteit moet opgeven wie de uiteindelijk belanghebbende is (ultimate beneficial owner; UBO) bij de Kamer van Koophandel. Hiervan zijn slechts een beperkt aantal juridische entiteiten uitgezonderd, bijvoorbeeld beursgenoteerde vennootschappen, informele verenigingen die geen onderneming drijven, verenigingen van eigenaars en publiekrechtelijke rechtspersonen. De natuurlijke personen die in elk geval moeten worden aangemerkt als uiteindelijk belanghebbende zijn reeds neergelegd in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018. Los hiervan geldt ook nog een verplichting voor alle juridische entiteiten om zelf UBO-informatie in te winnen en bij te houden. Doel van de transparantie van UBO's is het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en terrorismedinanciering, en daarmee het voorkomen dat personen zich achter ondoorzichtige juridische structuren kunnen verbergen. Ook draagt deze verplichtingen tot het inwinnen van informatie bij aan het verrichten van cliëntenonderzoek door instellingen die dit verplicht zijn op grond van de Wwft.¹⁸ Tevens kunnen personen of organisaties beter geïnformeerd besluiten of zij zaken willen doen met een juridische entiteit. Graag

¹⁸ Zie Kamerstukken II 2018/19, 35 179, nr. 3, p. 21.

verwijs ik ook naar de uitgebreide informatie die de Kamer van Koophandel op dit vlak aanbiedt.¹⁹

De leden van de CDA-fractie constateren dat onderhavig wetsvoorstel onderdeel is van de integrale aanpak tegen ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen. Zij achten het van belang dat, gezien het voorgestelde stelsel waarbij het gaat om een geclausuleerde informatieplicht, enige handvatten worden geboden ten aanzien van wat onvrije landen zijn en dus waar burgemeester en OM met name op moeten letten. Hoe ziet de regering dat?

In zijn beleidsreactie op het eindverslag van de POCOB heeft het kabinet aangegeven dat, mede gelet op de kritische voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State ter zake van 28 augustus 2020, een generiek verbod van financiering van buiten de EU/EER of op basis van een lijst van «onvrije» landen geen haalbare kaart is.²⁰ Dat aangrijpingspunt is daarom in het herziene Wtmo-voorstel verlaten ten faveure van een organisatiegerichte aanpak. Doorslaggevend is het gedrag van een maatschappelijke organisatie als zodanig. Leidt dat, kort gezegd, tot een (dreigende) aantasting van de openbare orde of de democratische rechtsstaat, dan is er alle reden om krachtig in te grijpen. Het herziene Wtmo-voorstel en het aangescherpte art. 2:20 BW bieden daarvoor een samenhangend en in intensiteit oplopend instrumentarium.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering een risk assessment heeft uitgevoerd in aanloop naar de formulering van deze wet. Zo ja, is daar concreet uit naar voren gekomen dat het doel van de wet gebaseerd is op een reële dreiging en niet slechts berust op een hypothetisch gevaar? Zo nee, waarom is er geen risk assessment uitgevoerd?

De POCOB heeft in haar op 25 juni 2020 gepresenteerde eindverslag geconstateerd dat er sprake is van ongewenste beïnvloeding als gevolg van buitenlandse geldstromen naar instellingen in Nederland.²¹ Daarnaast heeft de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies bij dit wetsvoorstel opgemerkt dat uit het buitenland afkomstige financiering van maatschappelijke organisaties in Nederland een risico kan vormen voor de democratische rechtsstaat.²² Dit beeld wordt bevestigd in het Dreigingsbeeld Statelijke actoren (AIVD/MIVD/NCTV), uitgekomen in februari 2021, waarbij o.a. wordt ingegaan op het gebruik van religie en ongewenste buitenlandse financiering door statelijke actoren.²³ Daarmee staat voor het kabinet vast dat sprake is van een reëel probleem. Dit wetsvoorstel zet een eerste stap om dat probleem aan te pakken. Het vormt een horizontale en intrinsiek samenhangende regeling die een nuttige aanvulling is op bestaande bevoegdheden, zoals die in het kader van de Wwft, Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de Wet Bibob.

De leden van de D66-fractie vragen de regering wat voor bestaande mogelijkheden er zijn om ongewenste beïnvloeding vanuit onvrije landen aan te pakken. Waar schieten deze mogelijkheden tekort waardoor nieuwe wetgeving daadwerkelijk nodig is? Deelt de regering de mening dat een grondige analyse van de huidige beschikbare informatie, met bijhorend handelingsperspectief nuttig zou zijn? Deelt de regering de gedachte dat

¹⁹ <https://ondernemersplein.kvk.nl/inschrijven-ubo-register/>.

²⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 288, nr. 33, p. 16.

²¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 288, nr. 4.

²² Kamerstukken II 2020/21, 35 646, nr. 4, p. 2.

²³ Zie dreigingsbeeld statelijke actoren, AIVD/MIVD/NCTV februari 2021, p. 23. Kamerstukken II 2020/21, 30 821, nr. 124 (bijlage).

daarbij de afweging gemaakt moet worden of het huidige wettelijke kader niet toereikend is om de problematiek aan te pakken?

Er is een aantal mogelijkheden om ongewenste beïnvloeding tegen te gaan. De AIVD kan, op grond van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2017, onderzoek doen naar personen of organisaties die een dreiging (kunnen) vormen voor de nationale veiligheid en democratische rechtsorde.²⁴ Daarnaast houdt de Belastingdienst administratief-, materieel- en horizontaal toezicht op de naleving door algemeen nu beogende instellingen (ANBI's) van de ANBI-regelgeving en kan het OM op grond van art. 2:297 lid 1 BW ingrijpen bij stichtingen als er gegronde verdenking of ernstige twijfel bestaat of de wet of de statuten te goeder trouw worden nageleefd. Maar deze regelingen en mogelijkheden zijn versnipperd, en de onderlinge samenhang ontbreekt. Dat blijkt ook uit het overzicht van het bestaande instrumentarium dat de Afdeling advisering van de Raad van State in een bijlage bij haar advies en voorlichting van 28 augustus 2020 heeft gegeven.²⁵ Om de fragmentatie in het bestaande instrumentarium te verhelpen, voorziet de Wtmo in een horizontale en intrinsiek samenhangende regeling voor transparantie van donaties aan in Nederland actieve maatschappelijke organisaties en een concreet kader voor het OM om op te kunnen treden als blijkt dat gelden worden aangewend voor een (dreigende) ondermijning van onze democratische rechtsstaat of het openbaar gezag. Daarmee heeft de Wtmo een eigen meerwaarde en handelingsperspectief.

De leden van de SP-fractie lezen dat de burgemeester de bevoegdheid krijgt in het kader van de openbare orde om nadere informatie op te vragen over transacties. Kan de regering concrete voorbeelden noemen in welke gevallen dit geoorloofd zou zijn?

Gedacht kan worden aan de situatie dat een burgemeester bericht krijgt over een voorgenomen demonstratie en naar aanleiding daarvan een inschatting wil maken van de risico's voor de openbare orde en veiligheid binnen de gemeente. De burgemeester kan nu al bij de politie de noodzakelijke gegevens raadplegen en analyseren. Voor een betere inschatting van de veiligheidsrisico's kan het behulpzaam zijn te weten welke buitenlandse donateurs financiering aan de organisator verstrekken en of bekend is – bijvoorbeeld via sociale media – of de organisator oproept tot haatzaaien of het verketteren van andersdenkenden in de openbare ruimte van een gemeente en of dat duidt op ongewenste buitenlandse beïnvloeding.

Met de regering onderschrijven de leden van de ChristenUnie-fractie de grote maatschappelijke waarde van maatschappelijke organisaties. Zij delen het uitgangspunt van de regering dat financiering door derden van maatschappelijke organisaties in beginsel niet bezwaarlijk is, ook niet wanneer deze financiering vanuit het buitenland wordt verstrekt. Met de regering hechten deze leden grote waarde aan de bereidheid om te geven. Tegelijkertijd onderschrijven zij ook dat door het doen van donaties invloed kan worden verworven, ook ongewenste invloed. Kan de regering nog eens helder toelichten welke instanties zij met dit wetsvoorstel voor ogen heeft?

Ik begrijp de vraag zo dat deze leden willen weten bij welke organisaties de burgemeester en het openbaar ministerie navraag kunnen doen naar ontvangen donaties en welke organisaties met dit wetsvoorstel verplicht

²⁴ AIVD Jaarverslag 2021, p. 12 en 13, te raadplegen via <https://www.aivd.nl/documenten/jaarverslagen/2022/04/28/aivd-jaarverslag-2021>.

²⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 646, nr. 4, p. 30–34.

worden om hun balans en staat van baten en lasten te deponeren bij het handelsregister. Het eerste deel van het wetsvoorstel (artikelen 2 tot en met 6), het verkrijgen van inzicht in donaties, betreft maatschappelijke organisaties in brede zin: stichtingen, verenigingen, kerkgenootschappen en buitenlandse rechtspersonen of andere juridische entiteiten die daarmee vergelijkbaar zijn en die in Nederland activiteiten ontplooiën (art. 1, eerste lid, onderdeel a). De burgemeester en het OM kunnen uit hoofde van de bevoegdheid tot handhaving van de openbare orde respectievelijk het algemeen belang bij het naleven van de wet, de statuten en toezicht op het bestuur informatie over donaties opvragen bij een specifieke maatschappelijke organisatie. Door de organisatiegerichte systematiek van het wetsvoorstel zal het overgrote deel van de maatschappelijke organisaties daar nooit mee te maken krijgen. Het andere deel van het wetsvoorstel (het voorgestelde artikel 2:299b BW) ziet specifiek op stichtingen. Zij moeten straks de balans en de staat van baten en lasten die ze nu al moeten opstellen deponeren bij het handelsregister. Dit deel van het voorstel beoogt ondermijning en misbruik van financieel economische aard door specifiek stichtingen tegen te gaan.

De leden van de SGP-fractie lezen dat het wetsvoorstel de rol van maatschappelijke organisaties, waaronder religieuze en levensbeschouwelijke organisaties, omschrijft als «het vervullen van een belangrijke functie binnen onze samenleving. Zij zorgen onder andere voor samenwerking tussen burgers, begunstiging van maatschappelijke doelen en zingeving. Maatschappelijke organisaties ontvangen vaak donaties voor het organiseren van hun activiteiten.» Voornoemde leden overwegen dat private donateurs hun vrijheden willen beschermen. Met het oog op hun privacy beoogt dit wetsvoorstel dat er minder grote donaties gegeven worden aan de maatschappelijke organisaties die zij een warm hart toedragen.

Maatschappelijke organisaties hebben een belangrijke rol in onze democratische rechtsstaat. Hoe beoordeelt de regering de gevolgen van dit wetsvoorstel op de geefbereidheid, bijvoorbeeld aan goede doelen? Welke gevolgen heeft dat op de financiële positie van deze goede doelen en op de mogelijkheden voor goede doelen en andere filantropische instellingen om hun waardevolle taken uit te (blijven) voeren?

Nederland kent van oudsher een rijke traditie van vrijgevigheid en het geefklimaat in Nederland wordt als ruimhartig aangemerkt. Zoals de leden van de SGP-fractie terecht opmerken, is de inzet van filantropische instellingen van grote betekenis in onze samenleving. Bij de voorbereiding van een eerdere versie van het wetsvoorstel stond de verplichting voor maatschappelijke organisaties om een donatieregister bij te houden voorop. In de internetconsultatie daarover in 2018 heeft dit tot veel maatschappelijke reacties, ook vanuit de goede doelensector, geleid.²⁶ Daarop en naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 28 augustus 2020 is het wetsvoorstel op een aantal punten sterk aangepast, om de mogelijke gevolgen voor de geefbereidheid, de administratieve lasten van goede doelen en de privacy van donateurs zoveel mogelijk te beperken. Het uitgangspunt dat de ruim 350.000 maatschappelijke organisaties allemaal een donatieregister moeten bijhouden en jaarlijks openbaar moeten maken, is geheel verlaten ten faveure van een stelsel van «informatie op verzoek». Slechts als er gerede vermoedens zijn dat een individuele organisatie in strijd handelt of dreigt te handelen met de openbare orde of het algemeen belang, kan informatie worden opgevraagd over de geografische herkomst, doel en omvang van giften. In het uitzonderlijke geval van substantiële donaties

²⁶ Overheid.nl | Consultatie Transparantie maatschappelijke organisaties (internetconsultatie.nl).

kunnen, subsidiair, tevens gegevens van de donateur worden opgevraagd door de burgemeester of het OM (artikelen 3, eerste lid, en 4, eerste lid), en dan slechts voor zover dat noodzakelijk is voor hun beider taakuitoefening. Daarbij is, anders dan in 2018 was voorzien, de mogelijkheid geschrapt om gegevens over etnische achtergrond, ras en/of seksuele gerichtheid op te vragen. Als gevolg van deze organisatiegerichte benadering, de strenge criteria voor het opvragen van gegevens over donaties en de meervoudige drempel waar het gaat om het opvragen van persoonsgegevens, verwacht ik geen invloed op de geefbereidheid aan en de financiële positie van goede doelen.

De leden van de SGP-fractie lezen dat aanleiding voor een gesprek signalen vanuit de lokale bevolking kunnen zijn, zoals een veranderende toon in de wijk, berichten over het verspreiden van antidemocratisch gedachtegoed of een andere koers binnen een maatschappelijke organisatie door de aanstelling van nieuwe, extremistische bestuursleden. Deze leden constateren dat deze signalen laten zien dat beïnvloeding al in een vergevorderd stadium kan zijn en maken zich zorgen over het tijdstip waarop gemeenten en burgemeesters met de lokale bevolking in gesprek zullen gaan. Deelt de regering de zorg dat deze gesprekken voornamelijk repressief zijn en dat het voorkomen van beïnvloeding effectiever zou zijn?

In reactie op het eindverslag van de POCOB heeft het kabinet aangegeven het belangrijk te vinden om complementair aan de veiligheidsaanpak maatregelen en interventies vanuit het sociaal-maatschappelijke perspectief te ontwikkelen, die de weerbaarheid tegen problematisch gedrag en beïnvloeding versterken en mogelijk op termijn problematisch gedrag zelfs voorkomen.²⁷ Om deze aanpak effectief te laten zijn, werkt het kabinet aan maatregelen voor de kabinetsperiode 2021–2025 vanuit verschillende beleidsdomeinen en werkt het nauw samen met gemeenten, maatschappelijke organisaties en burgers.

3. Transparantie buitenlandse donaties: organisatiegerichte benadering

De leden van de VVD-fractie constateren dat het verder onderzoeken van de buitenlandse beïnvloeding vereist dat dit noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde van de burgemeester of een adequate taakuitoefening door het OM. Zij zijn benieuwd wanneer sprake is van «noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde», hoe een burgemeester dit moet aantonen en of de regering voorbeelden kan geven wanneer van deze noodzaak sprake zou zijn waar nu nog niet gehandhaafd kan worden. Denk daarbij aan het verzoek tot sluiting van de As-Soennah moskee door Femmes For Freedom omdat het besnijden van vrouwen er werd aanbevolen.

Deze leden wijzen daarbij nadrukkelijk op de samenhang met de recent geformuleerde definitie van problematisch gedrag door het kabinet. Zou het, zo vragen zij de regering, niet beter zijn als de burgemeesters en het OM ook op basis van problematisch gedrag kunnen doorvragen naar het wie achter de buitenlandse financiering? Zo niet, waarom denkt de regering dat dit niet bij kan dragen, eens te meer omdat zij zelf schrijft dat problematisch gedrag ook zonder doelbewuste strategie gericht op ondermijning van de democratische rechtsorde hier alsnog een bijdrage aan kan leveren?

²⁷ Zie de kabinetsreactie op het POCOB-eindverslag, op. cit., pp. 19/20.

Inderdaad is voorwaarde voor het verzoek van de burgemeester om een donatieoverzicht gekoppeld aan de noodzaak tot handhaving van de openbare orde. De burgemeester is immers op grond van artikel 172, eerste lid, Gemeentewet belast met de handhaving van de openbare orde. Inherent hieraan is dat problematisch gedrag dat de openbare orde verstoort of dreigt te verstoren, aanleiding kan zijn voor nader onderzoek op grond van de Wtmo. De notie «openbare orde» moeten zo worden begrepen dat daaronder wordt verstaan: een complex van rechtsregels dat ziet op het gewenste niveau van orde en rust in het openbare leven.²⁸ Het gaat om het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse.²⁹ De openbare-ordebevoegdheden van de burgemeester zijn toepasselijk bij een verstoring van de openbare orde of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Hiervan is niet louter sprake bij de overtreding van rechtsregels, maar het gaat om het daadwerkelijk waarneembare effect op het gemeenschapsleven. De burgemeester heeft ter zake beoordelingsruimte; hij zal de uitkomst van zijn beoordeling van de situatie moeten motiveren aan de hand van de feiten en omstandigheden van het geval. Daarin ligt ook een overlap met vormen van problematisch gedrag. Ik heb hierover in de toelichting enkele voorbeelden opgenomen.³⁰ Het is niet aan mij om verder uitspraken te doen over een specifieke individuele casus.

Zoals opgenomen in de kabinetsreactie op het eindverslag van de POCOB (en verkort weergegeven in de inleiding), wordt onder problematisch gedrag verstaan «*gedragingen van personen of groepen die voornamelijk binnen de grenzen van de wet vallen, maar tot aantasting en ondermijning van de democratische rechtsorde kunnen leiden*».³¹ Ter uitvoering van de motie van het lid Becker³² verkent de Minister van SZW in samenspraak met de verantwoordelijke bewindspersonen de mogelijkheden van een nadere juridische definitie van problematisch gedrag.³³ Het advies van de Afdeling advisering van Raad van State aangaande de nota van wijziging bij de Wtmo wordt bij deze verkenning betrokken. Daarnaast heeft de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs een adviesaanvraag ingediend bij de Landsadvocaat, waarin onder andere het vraagstuk van de juridisering van de definitie van problematisch gedrag is voorgelegd. Uw Kamer is inmiddels over de uitkomsten geïnformeerd.³⁴

Verder zijn voornoemde leden benieuwd op welke wijze de burgemeester en het OM signalen krijgen dat sprake is van mogelijk ongewenste buitenlandse beïnvloeding? Wordt een partij belast met de toezichthoudende functie?

Er zijn verschillende signalen voorstelbaar die de burgemeester of het openbaar ministerie kunnen krijgen die aanleiding geven tot nader onderzoek op grond van de Wtmo. In het geval van een burgemeester kan bijvoorbeeld van een andere burgemeester, vanuit de politie of vanuit sociaal-maatschappelijk werk informatie komen. Denk aan een gemeente die via jongerenwerkers signalen krijgt over radicalisering en intimiderend gedrag door jongeren die horen bij een bepaalde organisatie. De burgemeester kan in geval van een (dreigende) verstoring van de openbare orde via de Wtmo navraag gaan doen en op basis van een donatieoverzicht zien of er sprake is van omvangrijke donaties en

²⁸ Kamerstukken II 1988/89, 19 403, nr. 10, p. 88/89.

²⁹ ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117.

³⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 646, nr. 3, p. 6 en p. 28.

³¹ Aldus de kabinetsreactie op het eindverslag van de POCOB, par. 2.4.

³² Kamerstukken II 2020/21, 35 228, nr. 8.

³³ Kamerstukken II 2020/21 35 228, nr. 39.

³⁴ Kamerstukken II 2022/23, 31 293, nr. 653.

eventuele ongewenste beïnvloeding. Er is niet specifiek voorzien in een toezichthoudende functie. Wel voorziet artikel 3, vierde lid van de Wtmo in de mogelijkheid om verkregen informatie waar nodig te delen, bijvoorbeeld in de lokale driehoek of met een andere burgemeester.

De leden van de CDA-fractie lezen dat is gekozen voor een systematiek waarbij burgemeester of OM inzicht kan krijgen in donaties direct of via een tussenpersoon afkomstig uit landen buiten de EU/EER gedaan aan een maatschappelijke organisatie. Deze leden vragen de regering of zij van mening is dat ongewenste beïnvloeding enkel kan komen vanuit landen buiten de EU of EER. Indien dat niet het geval is, vragen zij in het verlengde, waarom gekozen is voor deze beperkte reikwijdte.

De aan het woord zijnde leden vragen hoe men controleert of de aangeleverde gegevens volledig zijn en in het bijzonder hoe gecontroleerd kan worden dat donaties via een tussenpersoon afkomstig zijn uit landen buiten de EU/EER. In hoeverre ligt het voor de hand dat een maatschappelijke organisatie die mogelijke ongewenste beïnvloeding wil verbergen niet gewoon aangeeft dat een donatie afkomstig is uit een land binnen de EU en dan niet vermeldt dat zij er kennis van heeft dat eigenlijk met een tussenpersoon wordt gewerkt?

Met de leden van de CDA-fractie deel ik de zorg dat ongewenste beïnvloeding niet alleen uit landen van buiten de EU-EER kan komen, maar ook van binnen de EU/EER en vanuit Nederland zelf. Daarom wordt, zoals aangegeven, de reikwijdte van de Wtmo bij nota van wijziging verruimd tot alle donaties, zowel uit binnen- als buitenland. Dat ontleemt sluiproutes en U-bochtconstructies hun meerwaarde. De herkomst van de gelden staat nu niet meer centraal, maar het gedrag van een maatschappelijke organisatie. Voor de volledigheid en juistheid van de donatie-informatie is de burgemeester of het OM in eerste instantie afhankelijk van de betrokken organisatie. Zo nodig kan die informatie bij andere instanties worden gevalideerd (art. 3, vierde lid, onderdeel c en art. 4, tweede lid). Bovendien geldt dat als blijkt dat een organisatie c.q. bestuurder geen, onvoldoende of onjuiste informatie heeft verstrekt, dit kan leiden tot sancties, zoals een bestuursverbod van maximaal vijf jaar, hechtenis van ten hoogste zes maanden, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie (vgl. artikelen 3, 4 en 9 Wtmo).

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat verschillende maatschappelijke organisaties zich op verschillende manieren hebben georganiseerd. Een veel gekozen organisatievorm voor moskeeën is de stichting. Voornoemde leden zien dan ook dat onderhavig wetsvoorstel het mogelijk zal maken dat er met name beter zicht komt op stichtingen. Deze leden vragen aan de regering of burgemeester of OM ook inzage kan krijgen in donaties aan kerkgenootschappen. Indien dat niet het geval is, signaleren voornoemde leden dat een onbedoeld effect ontstaat waarbij geloofsorganisaties die nu als stichting zijn georganiseerd uit gaan wijken naar het kerkgenootschap als organisatievorm. Heeft de regering daar oog voor? Indien de regering meent dat dit een mogelijk probleem is, vragen de aan het woord zijnde leden of zij mogelijke oplossingen ziet.

Ik deel de zorgen die spreken uit de vragen van de leden van de CDA-fractie, maar hoop die weg te kunnen nemen met de constatering dat de donatietransparantie die met de Wtmo wordt beoogd en de bevoegdheden die de burgemeester en het openbaar ministerie daartoe hebben gekregen onder meer zien op kerkgenootschappen en stichtingen (art. 1, eerste lid, onderdelen i en iii). De omzetting van de ene rechtsvorm naar

de andere, hoewel formeel toegestaan (Hoge Raad 21 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:771), doet daarom niet af aan de toepasselijkheid van de Wtmo.

De leden van de D66-fractie lezen dat het advies van de Afdeling luidt: «Om de vrijheid van eenieder te beschermen, heeft de overheid de taak op te treden wanneer personen en organisaties onder het mom van bijvoorbeeld de vrijheid van godsdienst of de vrijheid van meningsuiting, de vrijheden van anderen beperken.» Echter wijst de Afdeling ook op de balans die hierbij in acht moet worden genomen: maatregelen die de vrijheid van meningsuiting of godsdienstvrijheid beperken met het oog op het beschermen van de democratische rechtsstaat dienen nauwkeurig te worden afgewogen en moeten proportioneel zijn.

Voornoemde leden zetten vraagtekens bij de ruimte die is genomen bij het opstellen van de maatregelen. Waar we op basis van de POCOB kunnen stellen dat er minder dan 25 religieuze instellingen zijn waar ongewenste beïnvloeding op één of andere manier voorkomt, lijkt het niet proportioneel om wetgeving in te stellen voor zo'n 357.000 maatschappelijke organisaties. Het is dan ook goed te lezen dat de regering op basis van het advies van de Afdeling de transparantieplichting heeft laten vervallen en daarvoor een organisatiegericht stelsel van «informatie op verzoek» in de plaats stelt. De aan het woord zijnde leden menen dat hierdoor lokale overheden een belangrijk instrument kunnen krijgen om niet onwetend te hoeven zijn omtrent de financieringsbronnen van bepaalde instellingen binnen de gemeente.

Kan de regering toelichten hoe deze wet in zijn visie de balans tussen enerzijds het waarborgen van de democratische rechtsstaat en anderzijds het beperken van vrijheden zoals vrijheid van meningsuiting en godsdienstvrijheid waarborgt? Waarom zou dit bij een transparantieplichting moeilijker te garanderen zijn dan bij een «transparantie op verzoek»?

De leden van de D66-fractie vragen terecht aandacht voor de noodzaak om een balans te bewaren tussen het beschermen van de rechtsstaat en het ingrijpen in de samenleving. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State was inderdaad kritisch op het oorspronkelijke voorstel, juist omdat de toen voorgestelde verplichtingen zonder onderscheid zagen op alle maatschappelijke organisaties. Deze verplichtingen zijn nu vervangen door «transparantie op verzoek». Dit houdt in dat een maatschappelijke organisatie slechts om informatie zal worden verzocht als daar aanleiding voor is in het kader van de handhaving van de openbare orde of het algemeen belang. Het overgrote deel van de maatschappelijke – en vooral goede doelen – organisaties zal in de praktijk niet met deze verplichtingen te maken krijgen, is mijn inschatting, omdat zij geen enkel risico vormen voor de openbare orde of het algemeen belang. Verre van dat; zij zetten zich er juist met heel veel enthousiasme, vol overtuiging en grote daadkracht voor in. Ik vind de nu gekozen aanpak proportioneler dan het eerdere voorstel waarover de Afdeling advisering van de Raad van State medio 2020 heeft geadviseerd, omdat daardoor per definitie aan alle ruim 350.000 – ook goedwillende – organisaties de verplichting werd opgelegd om een donatieoverzicht bij te houden en jaarlijks openbaar te maken, met de nodige administratieve lasten van dien. Dat uitgangspunt is nu verlaten voor een instrumentarium waarmee zo nodig en met meer maatwerk gericht kan worden ingegrepen bij het beperkte aantal organisaties waarop de leden van de D66-fractie doelen.

Waarom denkt de regering dat de risico- en organisatiegerichte benadering effectief is? Wat is de reden dat de regering hier kiest voor een tweesporenbeleid van decentraal en centraal? Kan de regering toelichten hoe zij zou komen tot zo'n verzoek tot transparantie? Is dat uitgewerkt in een stappenplan?

Voor een organisatiegerichte benadering is, onder meer, als uitgangspunt voor de Wtmo gekozen omdat wetgeving naast effectief ook proportioneel moet zijn. Aanvankelijk was een brede, voor alle maatschappelijke organisaties geldende, regeling ontworpen, met als voordeel dat dan alle informatie te vinden en openbaar zou zijn. Daarmee zou ook worden verzekerd dat geen informatie «gemist» wordt. De keerzijde hiervan is dat dan allerlei organisaties aan verplichtingen met bijbehorende administratieve lasten zouden worden onderworpen, ook als daarvoor vanuit de handhaving van de openbare orde of het algemeen belang geen enkele aanleiding zou bestaan. Dat achtten heel veel organisaties in de consultatie en ook de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies van 28 augustus 2020 disproportioneel. Daarom is gekozen voor een organisatiegerichte benadering, die juist vanwege die individuele gerichtheid ook – en misschien wel meer – effectief kan zijn. In het tweesporenbeleid worden de lokale (openbare orde) en de centrale invalshoek (algemeen belang) op complementaire wijze met elkaar verenigd. Dat leidt tot verschillende aanknopingspunten op grond waarvan een onderzoek gestart kan worden. Denk aan een gemeente die via jongerenwerkers signalen krijgt over radicalisering en intimiderend gedrag door jongeren die horen bij een bepaalde organisatie. De burgemeester kan in geval van een (dreigende) verstoring van de openbare orde via de Wtmo navraag gaan doen en op basis van een donatieoverzicht zien of er sprake is van omvangrijke donaties en eventuele ongewenste beïnvloeding. Het OM zou dit bijvoorbeeld meer centraal kunnen doen, als het dergelijke signalen over eenzelfde organisatie uit meerdere gemeenten ontvangt. In het kader van de al geschetste «driesporen aanpak» zal worden gezien of er voor de Wtmo, naast het duidelijke wettelijke kader, nog een apart stappenplan nodig is.

De leden van de D66-fractie zijn benieuwd wat de regering ziet als een substantiële donatie. Zou het voor de uitvoering van de wet niet goed zijn als hier er enige definitie aan wordt gegeven, zoals een «contextafhankelijk» drempelbedrag?

De notie «substantiële» donaties heeft zowel een absolute als een relatieve component. Voor de hand ligt dat een donatie van bijvoorbeeld € 250.000 in absolute zin een grote donatie is. In relatieve zin kan ook een donatie van € 4.500 substantieel zijn, bijvoorbeeld als de totale inkomsten van de begunstigde organisatie op jaarbasis € 7.500 euro bedragen. Daarentegen zal een donatie van € 4.500 weinig risico voor ongewenste beïnvloeding meebrengen als de totale inkomsten van de betrokken organisatie in een boekjaar € 1.000.000 bedragen. In zekere zin kent de Wtmo daarmee al een soort «contextafhankelijkheid», waarop de aan het woord zijnde leden doelen. Ten aanzien van een drempelbedrag zij opgemerkt dat het voorstelbaar is dat de autoriteiten die om donatiegegevens kunnen verzoeken zich bij de uitvoering mede laten inspireren door het bedrag van € 15.000, dat onder de Wwft wordt gebruikt als één van de indicatoren voor melding van een ongebruikelijke transactie door financiële instellingen aan de Financial Intelligence Unit-Nederland.³⁵

³⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 646, nr. 3, p. 27/28.

Wat betreft de rol van de burgemeester zijn de leden van de D66-fractie benieuwd wat volgens deze wet verwacht wordt van burgemeesters. Dienen zij actieve controle uit te voeren bij religieuze of levensbeschouwelijke organisaties in hun gemeente? Naar wie dienen ze toe te stappen als ze inderdaad te maken hebben met ongewenste beïnvloeding? In hoeverre kunnen de burgemeesters een groter beroep op de Rijks-overheid doen om te kunnen bepalen of toetsen of er aanleiding is een informatieverzoek neer te leggen bij een instelling? Wat is het handelingsperspectief voor de burgemeester en het Rijk? Waarom is er in deze gekozen voor strafrechtelijke handhaving in plaats van bestuursrechtelijke handhaving?

Het ligt niet voor de hand dat de burgemeester zelf over gaat tot actieve controle van religieuze-of levensbeschouwelijke organisaties. Het informatieverzoek moet immers gedaan worden in het kader van de handhaving van de openbare orde en kan slechts gedaan worden bij een (dreigende) verstoring van de openbare orde. Daarvoor zal de burgemeester doorgaans eerst (andere) signalen binnen krijgen, bijvoorbeeld vanuit andere maatschappelijke organisaties, jongerencoaches of de wijkagent. Denk aan het geval dat een burgemeester signalen krijgt dat een maatschappelijke organisatie in het kader van een al aangekondigde demonstratie zal oproepen tot wanordelijkheden. Hij kan dan inzicht vragen in de donaties die deze organisatie heeft ontvangen. Dit kan bijdragen aan de informatiepositie van de burgemeester, ook bij bijvoorbeeld toekomstige demonstraties vanuit deze organisatie. De burgemeester kan deze informatie in het kader van validatie ook delen met bijvoorbeeld de inlichtingendiensten. Dit kan het startpunt zijn voor het starten van een zgn. «driesporen aanpak». Die bestaat uit (1) interactie en dialoog met de betrokken organisatie, (2) het aanspreken en confronteren en (3) het verstoren en handhaven.³⁶ Met de nota van wijziging krijgt de burgemeester straks bovendien de mogelijkheid om deze informatie te delen met het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie zal beoordelen of en zo ja, hoe opvolging wordt gegeven aan door de burgemeester verstrekte informatie. Gekozen is om enkele bepalingen via het strafrecht te handhaven. Dit sluit aan bij de in de Wtmo gekozen taakverdeling, waarbij het openbaar ministerie de mogelijkheid heeft om onderzoek te verrichten en op basis daarvan op te treden. Voor de keuze om strafrechtelijk te handhaven is ook van belang dat een verzoek tot het geven van informatie op grond van het wetsvoorstel voortvloeit uit de wet. Het betreft daarmee geen besluit in de zin van de Awb.

De leden van de D66-fractie willen vragen in hoeverre de staat van baten en lasten voldoende inzicht geeft in de herkomst van gelden. Geeft een staat van baten en lasten de benodigde transparantie of is er nog aanvullende informatie op nodig?

Artikel 7 van het wetsvoorstel, inhoudend dat stichtingen een balans en staat van baten en lasten moeten opstellen en deponeren bij het handelsregister, ten behoeve van inzicht door bepaalde overheidsinstanties, is bedoeld om de kans te verkleinen op misbruik van financieel-economische aard, zoals witwassen en terrorismefinanciering. De herkomst van de gelden wordt niet vermeld in de balans en de staat van baten en lasten. De informatie in de balans en staat van baten en lasten is vooral relevant in combinatie met andere informatie die de overheidsinstanties, genoemd in het voorgestelde artikel 28a van de Handelsregisterwet 2007, in hun onderzoek kunnen betrekken. Aanvullende informatie over de herkomst, doel en omvang van giften en, eventueel, de persoon van de donateur vergt een apart daartoe strekkend verzoek van de

³⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 228, nr. 33, paragraaf 2.4 en verder.

burgemeester of het openbaar ministerie, overeenkomstig de artikelen 3 of 4 van het wetsvoorstel.

In het POCOB-rapport komt naar voren dat financiering via verschillende routes plaatsvindt, door middel van alternatieve betalingssystemen en ook doordat bepaalde financiers gevestigd zijn binnen de grenzen van de EU c.q. de Europese Economische Ruimte. Een voorbeeld is de Moslim-broederschap met haar formele zetel in Ierland. De leden van de D66-fractie vragen in dit licht of de regering kan toelichten in hoeverre het verzoek tot transparantie ziet op het moeten verstrekken van informatie over de feitelijke financier, en niet de eventuele tussenentiteit. Indien aan de informatieplicht voldaan kan worden door het verstrekken van informatie over de tussenentiteit, hoe effectief acht de regering dan de reikwijdte van de Wtmo? Hoe zorgt deze wet ervoor dat tussenpersonen geïdentificeerd worden die bewust worden ingezet om de aard van de financier te verdoezelen? Hoe is de regering uitgekomen op het bedrag van 4.500 euro? Hoe kunnen maatschappelijke organisaties zelf achterhalen of donaties uit onvrije landen komen, en in hoeverre kunnen zij hiervoor hulp vragen aan de Rijksoverheid en/of lagere overheden?

Het informatieverzoek over de herkomst van giften kan slechts in bijzondere gevallen betrekking hebben op de persoon van de donateur. Er moet, kort gezegd, a) een verzoek om donatie-informatie zijn gedaan uit hoofde van de openbare orde of het algemeen belang, daaruit moet b) blijken van substantiële giften en c) het opvragen van de persoonsgegevens moet noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde respectievelijk voor de goede uitoefening van de taken van het OM (artikelen 3, eerste lid, en 4, eerste lid). Het gaat hierbij om informatie over de feitelijke financier, die overigens vaak overeen zal komen met de formele donateur. Specifiek voor in Nederland gevestigde of woonachtige tussenpersonen bepaalt artikel 5 dat zij donaties niet aan een organisatie mogen doorgeleiden zonder daarbij de naam, woonplaats of zetel en land van de opdrachtgever aan de maatschappelijke organisatie te verstrekken. Is de opdrachtgever een rechtspersoon, dan verstrekt de tussenpersoon aan de ontvangende organisatie tevens de naam, woonplaats en het land van de natuurlijke persoon die de rechtspersoon vertegenwoordigt. Overtreding hiervan kan worden bestraft met een hechtenis van ten hoogste zes maanden, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie (artikelen 5 j°9, eerste lid).

Het genoemde drempelbedrag van 4.500 euro was van belang in het kader van de aanvankelijk voorziene generieke transparantieplicht. Deze generieke plicht is naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 28 augustus 2020 verlaten. In het nu voorgestelde systeem van informatie op verzoek speelt het bedrag van 4.500 euro als drempelbedrag geen rol meer.

Daarnaast zijn de aan het woord zijnde leden benieuwd of dit wetsvoorstel ook inzicht verschaft in anonieme donaties via crowdfunding of via cryptocurrency.

De Wtmo maakt met de nota van wijziging geen onderscheid naar aard of herkomst van de gelden, maar ziet op alle donaties. Daaronder vallen bijvoorbeeld giften met giraal en chartaal geld, de overdracht van beleggingen, donaties in vreemde valuta, legaten, de overdracht van onroerend goed, donaties in natura³⁷ evenals donaties aan maatschappe-

³⁷ Vgl. daartoe art. 2 Wtmo: «Als waarde van een bijdrage in natura geldt het verschil tussen de gebruikelijke waarde van het geleverde in het economisch verkeer en de waarde van de tegenprestatie.»

lijke organisaties via collectes, crowdfunding of in de vorm van cryptocurrency. Niet in al deze gevallen zal het aanstonds mogelijk zijn om de persoon van de donateur vast te stellen. Dat hoeft ook niet altijd. Vaak zal inzicht in de geldstromen per se al volstaan om een indicatie te krijgen van de al dan niet ongewenste (buitenlandse) beïnvloeding. Bovendien zijn niet de aard en herkomst van de gelden bepalend voor de inzet van de Wtmo, maar het specifieke gedrag van een bepaalde organisatie. Inzicht in de geldstromen is daarvoor slechts instrumenteel. Daarnaast kunnen, op grond van artikel 6 van het wetsvoorstel, bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over anonieme donaties.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat een van de belangrijkste bevindingen van de POCOB is dat op dit moment transparantie ontbreekt. «Er is geen enkele overheidsinstantie in Nederland die zicht heeft op alle geldstromen uit het buitenland. Het zicht is beperkt en afhankelijk van de goede wil van andere landen om daarover informatie te delen. Het gebrek aan transparantie speelt een cruciale rol», zo constateert de POCOB. Deze leden onderschrijven het belang dat organisaties desgevraagd inzicht moeten kunnen geven in de herkomst en de bedoeling van de donaties. Zij vragen echter wel in hoeverre de gekozen aanpak, het inzien van de baten-lasten-balans, de nodige inzicht zal verschaffen. Een staat van baten en lasten geeft immers geen inzicht in de herkomst van gelden. Welke meerwaarde heeft het opvragen van deze staat van baten en lasten voor overheidsinstanties als ze eigenlijk nader inzicht nodig hebben in de herkomst van de gelden? Op welke wijze gaat het deponeren van een staat van baten en lasten bijdragen aan meer transparantie?

Het inzien van de balans en staat van baten en lasten van stichtingen (artikelen 7 en 8) is een nieuw middel in de bestrijding van misbruik van financieel-economische aard. De financiële positie van stichtingen is nu vaak nog onbekend. Als bijvoorbeeld blijkt dat stichtingen geen balans en staat van baten en lasten deponeren, of steeds dezelfde, kan dat reden zijn om nader onderzoek te doen bij een dergelijke stichting. De overheidsorganisaties die zijn opgesomd in het voorgestelde artikel 28a van de Handelsregisterwet 2007 die inzage krijgen in die financiële jaarstukken van stichtingen, kunnen die informatie gebruiken in combinatie met andere informatie die zij in hun onderzoek hebben verzameld. De vergelijking van de informatie in die jaarstukken met andere verzamelde informatie kan leiden tot het opsporen van witwasactiviteiten of terrorismefinanciering, bijvoorbeeld doordat opgespoorde geldstromen of informatie uit het donatieoverzicht niet verenigbaar zijn met de informatie in de jaarstukken. Ook kan dat leiden tot nader onderzoek bij die stichting. Verder valt te verwachten dat de verplichting tot het beschikbaar stellen van de balans en de staat van baten en lasten aan overheidsorganisaties een preventief effect heeft. De dreiging dat er bij de aangewezen overheidsinstanties door het vergelijken van informatie gerede twijfel kan ontstaan over de financiële gang van zaken bij een stichting en dit kan leiden tot nader onderzoek, kan een afschrikwekkende werking hebben op witwasactiviteiten en terrorismefinanciering. Herkomst, doel en omvang van gedoneerde gelden blijken inderdaad niet uit de balans en staat van baten en lasten. Inzicht daarin kan echter verkregen worden via een tot transparantie strekkend informatieverzoek van de burgemeester of het openbaar ministerie (artikelen 3 en 4).

Op welke wijze kan met dit wetsvoorstel inzicht worden verkregen in anonieme donaties, bijvoorbeeld via crowdfunding en cryptocurrency?

Kortheidshalve verwijs ik naar mijn hiervoor gegeven antwoord op een nagenoeg identieke vraag van de leden van de fractie van D66.

Welke overheidsorganisatie acht de regering het meest aangewezen om nader onderzoek te doen naar de financiële situatie van een stichting?

Dit hangt af van de aard, doel en opzet van de stichting, en van de aangetroffen situatie. Bij strafbare feiten in de economische sfeer, bijvoorbeeld overtreding van bepalingen van het Wetboek van Strafrecht of de Wet economische delicten, zijn de politie dan wel FIOD en het openbaar ministerie belast met opsporing, onderzoek en vervolging. In andere gevallen is dat een toezichthouder die toeziet op de naleving van bepaalde sectorale regels. Gedacht kan worden aan een stichting die financiële diensten verleent en daarom onder het toezicht van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) valt. Als bij die stichting mogelijk sprake is van overtreding van de regels die de Wft stelt op het gebied van financiële dienstverlening, dan zal de AFM belast zijn met het toezicht naar naleving van deze regels. Daarnaast is het FEC gericht op het in kaart brengen van de (van origine) buitenlandse financiering van maatschappelijke organisaties waarvan één of meerdere betrokken partijen direct of indirect in verband kunnen worden gebracht met terrorisme of de financiering daarvan.

Voornoemde leden vragen de regering waarom niet gekozen is voor een precieze definitie van het begrip «substantiële donatie»? Wat vindt de regering ervan om bijvoorbeeld aan te sluiten bij het minimumbedrag voor ongebruikelijke transacties, of bij het in het conceptwetsvoorstel genoemde minimumbedrag?

Ook hier moge ik korthedshalve verwijzen naar mijn eerdere antwoord op vergelijkbare vragen van de leden van de D66-fractie. Daarbij is aangegeven dat het voorstelbaar dat de autoriteiten die om donatiegegevens kunnen verzoeken zich bij de uitvoering mede laten inspireren door het bedrag van € 15.000, dat onder de Wwft wordt gebruikt als één van de indicatoren voor melding van een ongebruikelijke transactie door financiële instellingen aan de Financial Intelligence Unit-Nederland.³⁸ Het in het vroegere conceptwetsvoorstel genoemde drempelbedrag van € 4.500 acht ik als algemene drempel aan de lage kant. De notie «substantiële donaties» vormt immers een bepalend criterium voor de bevoegdheid om persoonsgegevens te kunnen opvragen (artikelen 3, eerste lid, en 4, eerste lid). Bij laatstgenoemd bedrag als vast uitgangspunt wordt de drempel daarvoor wel erg laag.

Heeft de regering ook gekeken naar de toezichthoudende rol die de Charity Commission in het Verenigd Koninkrijk heeft? Kan de regering een analyse geven van de voor- en nadelen van een dergelijke toezichthouder op maatschappelijke organisaties? Kan een Nederlandse variant op de Charity Commission naar het oordeel van de regering een rol spelen in het vergroten van de transparantie van geldstromen richting maatschappelijke organisaties?

Ik ben op hoofdlijnen bekend met de rol en aard van de Charity Commission. Deze overheidsinstelling houdt toezicht op charitatieve instellingen in Engeland en Wales. Daarmee bestrijkt de Charity Commission een beperkter terrein dan dit wetsvoorstel, dat ziet op maatschappelijke organisaties in ruime zin (artikel 1, eerste lid, onderdeel a).

Om in Engeland en Wales actief te kunnen zijn als charitatieve instelling is, bij een inkomen hoger dan 5.000 pond, registratie bij de Charity Commission verplicht. De Charity Commission houdt vervolgens toezicht

³⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 646, nr. 3, p. 27/28.

op die geregistreerde charitatieve instellingen. Ook op charitatieve instellingen met een inkomen van minder dan 5.000 pond waarvoor geen registratieplicht geldt, houdt de Charity Commission veelal reactief toezicht. Het gaat hier bijvoorbeeld om instellingen die verantwoordelijk zijn voor het runnen van dorpshuizen, parken en gemeenschapsprojecten. In het kader van de toezichthoudende taak heeft de Charity Commission verschillende bevoegdheden, zoals het opleggen van beperkingen aan bepaalde transacties, het bevroeren van bankrekeningen en het benoemen van een interim-bestuurder. Bij de behandeling van het eindverslag van de Parlementaire Ondervragingscommissie ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen is een motie van de leden Van Toorenburg en Paternotte aangenomen.³⁹ Deze motie vraagt de regering te bezien of en in hoeverre een toezichthouder als de Charity Commission in Nederland een meerwaarde kan hebben in het licht van de financiering van maatschappelijke organisaties die niet gepaard mag gaan met onwenselijke buitenlandse beïnvloeding en met misbruik van de vrijheden die hier in Nederland gelden. De vragen van de GroenLinks-fractie sluiten daarbij aan. Het kabinet heeft hiernaar een verkenning uitgevoerd, waarbij aspecten als proportionaliteit, verwachte voordelen en de wijze waarop het toezicht in Nederland is vormgegeven, zijn meegenomen. Voor beantwoording van de vragen van de GroenLinks-fractie verwijs ik naar de brief die op 26 april 2022 naar Uw Kamer is gestuurd.⁴⁰

In Nederland is gekozen voor een stelsel van duaal toezicht op de filantropische sector: een combinatie van formele wetgeving en toezicht door de overheid enerzijds met een systeem van zelfregulering anderzijds. Dit is een nagenoeg sluitend systeem.

De leden van de SP-fractie lezen dat onderscheid wordt gemaakt tussen donaties van buiten de EU en binnen de EU. Zij vragen waarom het wenselijk is dat grote donaties vanuit bijvoorbeeld Hongarije, Polen of Cyprus niet openbaar hoeven te worden gemaakt. Daarnaast vragen deze leden de regering nader in te gaan op de vraag van de Afdeling die naar de mening van voornoemde leden de terechte vraag opwerpt hoe wordt voorkomen dat gebruik wordt gemaakt van betaalconstructies zodat de betaling niet naar een land van buiten de EU is te traceren.

De aan het woord zijnde leden vestigen terecht de aandacht op de genoemde knelpunten. Om die reden is de reikwijdte van de Wtmo bij nota van wijziging uitgebreid tot alle donaties, ongeacht hun geografische herkomst. Zoals ik in het inleidende deel heb aangegeven, is straks niet meer de herkomst van de giften doorslaggevend, maar het concrete gedrag van een maatschappelijke organisatie. Komt dat in strijd met de openbare orde, het algemeen belang, of ondermijnt dat de democratische rechtsorde of het openbaar gezag, dan geeft de Wtmo de burgemeester c.q. het openbaar ministerie de bevoegdheid om inzicht te krijgen in donaties via een tot transparantie strekkend informatieverzoek.

De aan het woord zijnde leden vragen in hoeverre de regering mogelijke kwetsbaarheden van het voorstel in kaart heeft. Zij denken bijvoorbeeld aan donaties die via tussenpersonen verlopen, gebruik van cryptocurrency of crowdfunding. Kan de regering op deze, en mogelijk ook andere relatief eenvoudige mogelijkheden om traceerbaarheid te ontwijken, nader ingaan?

³⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 228, nr. 29.

⁴⁰ Kamerstukken II 2021/22, 35 228, nr. 40.

Artikel 5 van het wetsvoorstel ziet specifiek op de positie van tussenpersonen en legt hen, kort gezegd, een inlichtingenplicht jegens de maatschappelijke organisatie omtrent de persoon van de donateur op. Overtreding hiervan kan worden bestraft met een hechtenis van ten hoogste zes maanden, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie (artikelen 5 j^o9, eerste lid). Voor details zij verwezen naar mijn antwoord op eerdere vragen van de D66-fractie hierover. Dat geldt, korthedshalve, eveneens voor het gebruik van cryptocurrency en crowdfunding.

Voornoemde leden vragen in hoeverre een staat van baten en lasten het gewenste inzicht geeft in de herkomst van gelden. Welke meerwaarde heeft het opvragen van deze staat van baten en lasten voor overheidsinstanties als ze eigenlijk nader inzicht nodig hebben in de herkomst van de gelden? Op welke wijze gaat het deponeren van een staat van baten en lasten bijdragen aan meer transparantie?

De specifiek voor stichtingen voorgestelde verplichte deponering van de balans en staat van baten en lasten (artikelen 7 en 8) is een nieuw middel ter vergroting van de transparantie bij stichtingen en in de bestrijding van misbruik van financieel-economische aard, zoals witwassen of terrorismefinanciering. Herkomst, doel en omvang van gedoneerde gelden blijken inderdaad niet uit de balans en staat van baten en lasten. Inzicht daarin kan echter verkregen worden via een tot transparantie strekkend informatieverzoek aan een maatschappelijke organisatie van de burgemeester of het openbaar ministerie (artikelen 3 en 4). Overigens zij verwezen naar mijn reactie op vergelijkbare vragen van de fractie van GroenLinks.

De leden van de SGP-fractie constateren dat geen definitie wordt gegeven van de omvang van donaties waarover informatie kan worden gevraagd. Hoe wordt voorkomen dat grote verschillen hieromtrent ontstaan doordat de autoriteiten hier op verschillende wijze mee omgaan en hoe wordt willekeur voorkomen? Waarom is er niet voor gekozen om nadere richtlijnen op te stellen die autoriteiten handvatten geven waarop zij hun beslissing kunnen baseren?

Er wordt inderdaad geen kwantitatieve omvang aangegeven van de donaties waarover informatie kan worden opgevraagd. In plaats daarvan is gekozen voor een kwalitatief criterium. Het informatieverzoek moet gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de handhaving van de openbare orde (burgemeester; art. 3) of op grond van ernstige twijfel of de wet of de statuten te goeder trouw worden nageleefd dan wel het bestuur naar behoren wordt gevoerd (openbaar ministerie; art. 4). Dat laat onverlet dat het, zo merken de leden van de SGP-fractie terecht op, aanbeveling kan verdienen om nadere richtlijnen op te stellen over de omvang van de donaties waaromtrent inzicht kan worden gevraagd. Het staat de burgemeesters en/of het openbaar ministerie vrij daartoe het initiatief te nemen. Ik merk daarbij overigens op dat vele kleine donaties samen ook één grote gift kunnen vormen, die kan duiden op ongewenste beïnvloeding.

De aan het woord zijnde lezen dat burgemeester en OM donatiegegevens kunnen opvragen bij organisaties indien sprake is van aanwijzingen van buitenlandse beïnvloeding en sprake is van onwenselijk gedrag. Van «onwenselijk gedrag» is geen sluitende juridische definitie te geven. Kan de regering aangeven of dit niet het risico van willekeur door burgemeesters met zich meebrengt? Op basis van welke informatie zullen burgemeesters en OM nadere gegevens gaan opvragen? Welke instantie zorgt voor controle op dit proces?

Graag verwijs ik naar de antwoorden die zijn gegeven op vragen van de D66-fractie over de signalen op basis waarvan de burgemeester navraag kan doen. In aanvulling hierop merk ik het volgende op. Het is een misverstand om te menen dat donatie-informatie kan worden opgevraagd als sprake is van «onwenselijk gedrag». Terecht merken de aan het woord zijnde leden op dat hiervan geen sluitende juridische definitie is te geven. Daarom is in het wetsvoorstel gekozen voor handelingsgrondslagen die in ons recht welbekend zijn. Een informatieverzoek moet gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de handhaving van de openbare orde (burgemeester; art. 3) of berusten op ernstige twijfel of de wet of de statuten te goeder trouw worden nageleefd dan wel het bestuur naar behoren wordt gevoerd (openbaar ministerie; art. 4). Deze laatste criteria zijn ontleend aan artikel 2:297, eerste lid, BW. Het is uiteindelijk de rechter die toeziet op een correcte en daarmee ook niet-willekeurige uitoefening van deze bevoegdheden.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de burgemeester donatiegegevens kan opvragen en delen. Deze leden overwegen dat een organisatie in verschillende gemeenten actief kan zijn en dat op basis van de opgevraagde donatiegegevens en zichtbaar onwenselijk gedrag demonstraties verboden kunnen worden. Kan de regering aangeven met welke instanties deze informatie gedeeld kan worden zodat niet iedere burgemeester hetzelfde onderzoek hoeft uit te voeren?

Op grond van art. 3, vierde lid, van de Wtmo kan de burgemeester opgevraagde donatiegegevens in het kader van waardering en validatie delen met verschillende instanties, waaronder andere burgemeesters. De gegevens kunnen daarnaast worden gedeeld met, onder andere, de inlichtingendiensten, de Belastingdienst en toezichthouders, zoals de AFM en DNB. Door de in de nota van wijziging opgenomen bevoegdheid krijgt de burgemeester bovendien de mogelijkheid om deze informatie te delen met het openbaar ministerie.

Voornoemde leden vragen tot op welk niveau donaties herleidbaar moeten zijn. Is dat zo veel mogelijk op individueel niveau?

Een informatieverzoek kan in eerste instantie slechts de «geografische herkomst, doel en omvang» van een donatie betreffen. Pas als blijkt van substantiële donaties, kunnen persoonsgegevens worden opgevraagd als de verwerking daarvan noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde (burgemeester) of het toezicht op de naleving te goeder trouw van de wet of de statuten en of het bestuur naar behoren wordt gevoerd (openbaar ministerie; vgl. de artikelen 3, eerste lid, en 4, eerste lid). Dat is uiteraard een bevoegdheid, geen dwingende wettelijke verplichting. Tussenpersonen zijn altijd gehouden welomschreven personalia van de donateur aan een maatschappelijke organisatie te verstrekken (art. 5), opdat de organisatie aan haar wettelijke verplichting kan voldoen om desgevraagd inzicht te verschaffen in herkomst, doel en omvang van een of meer donaties (art. 2). Voor een nadere uiteenzetting van de notie «substantiële donaties» en de positie van de tussenpersoon zij verwezen naar mijn eerdere uiteenzettingen op vragen daaromtrent van de leden van de fracties van D66 en GroenLinks.

4. Verhouding tot Grondwet en internationale rechtsorde; verhouding tussen binnenlands en buitenlands beleid

Verhouding met Grondwet en EVRM

De leden van D66-fractie merken op dat het recht om het gebruik van eigendom te reguleren ten behoeve van het algemeen belang een aanzienlijke beperking vormt voor instellingen en maatschappelijke organisaties, en dat dit enkel, volgens artikel 1 Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), is toegestaan als dit een legitieme doelstelling van algemeen belang dient. Kan de regering bevestigen dat dit inderdaad zo is? Zo nee, wat gaat de regering doen om ervoor te zorgen dat de regulering van het gebruik van eigendom conform Europese wetgeving is?

Ik deel de opvatting van de aan het woord zijnde leden dat op grond van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM voor een beperking van het recht van eigendom een legitieme doelstelling van algemeen belang moet bestaan. Als zodanig worden voor het opvragen van donatie-informatie genoemd het belang van de handhaving van de openbare orde (art. 3, eerste lid) en ernstige twijfel bij het openbaar ministerie of een maatschappelijke organisatie de wet en de statuten wel te goeder trouw naleeft c.q. of er wel sprake is van behoorlijk bestuur (art. 4, eerste lid). Voor een (verdergaand) verzoek van het openbaar ministerie aan de rechter tot beperking van geldstromen naar en middelen van een maatschappelijke organisatie gelden dwingend handelingsgronden, te weten ondermijning van de democratische rechtsorde of het openbaar gezag (art. 4a zoals voorgesteld in de nota van wijziging bij de Wtmo). Het gaat hierbij telkens om (zeer) strikte grondslagen voor optreden, die moeten waarborgen dat alleen met grote zorgvuldigheid en in zeer bijzondere omstandigheden kan worden opgetreden.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn erg benieuwd hoe de handhaving van deze wet zal worden vormgegeven. Uiteindelijk zal immers de praktische uitvoering bepalend zijn voor de vraag of de verplichting voor maatschappelijke organisaties om inzicht te verschaffen in herkomst en doel van een betwiste donatie in overeenstemming is met de uitgangspunten van de Grondwet, Verdrags- en EU-recht. Kan de regering in algemene lijnen schetsen welke criteria gehanteerd zullen worden? Wordt ernaar gestreefd om zonder aanzien des persoons, religieuze en/of levensbeschouwelijke gezindte eventuele ongewenste beïnvloeding te achterhalen, en zo ja, hoe precies?

Hierboven heb ik de grondslagen geschetst op grond waarvan de burgemeester en/of het openbaar ministerie een informatieverzoek kunnen doen, namelijk handhaving van de openbare orde en ernstige twijfel of een maatschappelijke organisatie de wet en de statuten te goeder trouw naleeft c.q. of er sprake is van behoorlijk bestuur. Dat zijn telkens dwingende overwegingen van algemeen belang. De uiteindelijke beoordeling van de correcte uitoefening in een concreet geval ligt bij de rechter. Ten algemene is in de memorie van toelichting al ingegaan op de verhouding met de Grondwet, het EVRM en het EU-recht. Om onnodige dublures te vermijden, zij daarnaar verwezen.⁴¹ Inderdaad is het wettelijk kader voor optreden door de burgemeester en/of het openbaar ministerie bewust neutraal geformuleerd. Het gedrag van een maatschappelijke organisatie is doorslaggevend, zonder aanzien des persoons, religieuze

⁴¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 646, nr. 3, paragraaf 4, p. 7–11.

en/of levensbeschouwelijke gezindte. Dat is inherent aan het nu gekozen stelsel van «informatie op verzoek.»

De leden van de SGP-fractie lezen dat slechts wanneer het nodig is ter handhaving van de openbare orde door de burgemeester of in het algemeen belang voor het OM informatie aan de maatschappelijke organisatie gevraagd kan worden. Daarbij geldt bovendien dat pas persoonsgegevens kunnen worden opgevraagd indien er sprake is van substantiële donaties én deze informatie noodzakelijk is voor de goede uitoefening van de geldende bevoegdheden (OM) dan wel noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde (burgemeester). De aan het woord zijnde leden merken op dat burgemeesters pas kunnen ingrijpen als beïnvloeding al heeft plaatsgevonden. Kan de regering aangeven hoe dit wetsvoorstel concreet bijdraagt aan het voorkomen van beïnvloeding?

Het wetsvoorstel beoogt te voorzien in een doeltreffend instrumentarium om het financiële reilen en zeilen van maatschappelijke organisaties, en specifiek ook stichtingen, transparanter te maken. Daarbij is het overigens niet zo dat een burgemeester slechts kan optreden als een inbreuk op de openbare orde of de ongewenste beïnvloeding al heeft plaatsgevonden. Hij kan krachtens artikel 172, derde lid, Gemeentewet in het belang van de openbare orde ook preventief optreden.⁴² Artikel 3, eerste lid, Wtmo brengt dat onder meer tot uitdrukking door te spreken over een informatieverzoek door de burgemeester «in het kader van de handhaving van de openbare orde». Mijn verwachting is dat hiervan zeker een preventieve werking uitgaat, te meer omdat stichtingen op grond van dit wetsvoorstel straks ook gehouden zijn om hun balans en hun staat van baten en lasten te deponeren bij het handelsregister (artikelen 7 en 8). Betrek ik daar ook de nota van wijziging bij, met een nieuw instrumentarium tot ingrijpen voor het openbaar ministerie bij (dreigende) ondermijning van de democratische rechtsorde of het openbaar gezag door een organisatie, dan lijkt het mij dat dit wetsvoorstel zeker ook een preventieve werking heeft.

De aan het woord zijnde leden lezen dat de controle van burgemeester betrekking heeft op donaties waarmee het risico van het kopen van onwenselijke invloed en ongewenste buitenlandse inmenging reëel wordt geacht. Inzicht in deze donaties is noodzakelijk om inzicht te krijgen in welke mate maatschappelijke organisaties in Nederland afhankelijk zijn van buitenlandse financiering en daarmee kwetsbaar worden voor onwenselijke beïnvloeding. De leden van de SGP-fractie constateren dat buitenlandse organisaties Nederlandse leden kunnen hebben. Buitenlandse organisaties kunnen bedragen overmaken aan hun leden in Nederland. Deze leden kunnen kleine bedragen, dat wil zeggen kleiner dan 15.000 euro, overmaken aan organisaties. Op deze manier worden grote bedragen verspreid en zijn deze donaties niet afkomstig van buitenlandse organisaties. Toch wordt er wel degelijk indirect invloed uitgeoefend op de in Nederland gevestigde organisatie. Kan de regering aangeven hoe dit wetsvoorstel deze vorm van indirecte beïnvloeding gaat voorkomen?

De omzeilingsrisico's die de aan het woord zijnde leden signaleren deel ik ten volle. Daarom heb ik bij nota van wijziging de Wtmo van toepassing verklaard op alle donaties ongeacht hun binnen- of buitenlandse herkomst. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag. Daarbij is er bewust van afgezien om een wettelijk drempelbedrag op te nemen voor giften die wel of niet binnen de reikwijdte van de Wtmo vallen. Op zich bestrijkt dit wetsvoorstel alle donaties, ongeacht herkomst en omvang. Immers, zoals

⁴² Kamerstukken II 2020/21, 35 646, nr. 3, p. 29.

de leden van de SGP-fractie terecht opmerken, ook vele kleine(re) donaties kunnen samen en de facto leiden tot een of meer grote giften.

Daarnaast overwegen deze leden dat bijvoorbeeld Grijze wolven in Nederland islamitische organisaties financieel ondersteunt. Heeft de regering voor ogen dat er ook antidemocratische krachten van binnenuit kunnen plaatsvinden?

Daar heeft de regering zeker oog voor. Zoals opgemerkt kan de AIVD onderzoek doen op basis van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2017 naar dreigingen voor de nationale veiligheid en democratische rechtsorde.

De aan het woord zijnde leden lezen dat dit wetsvoorstel regelt dat persoonsgegevens alleen worden verstrekt op verzoek van de burgemeester of het OM bij substantiële buitenlandse donaties wanneer dit noodzakelijk is ter vervulling van hun taak. Zij overwegen dat organisaties kunnen weigeren om persoonsgegevens te verstrekken. Deze leden overwegen dat dit tot langlopende rechtszaken kan leiden over het al dan niet gerechtvaardigd verstrekken van persoonsgegevens. Kan de regering aangeven hoe dit wetsvoorstel toeziet op adequate aanpak van burgemeester en OM om aan deze persoonsgegevens te komen zonder dat te veel tijd verloren gaat aan de bereidwilligheid van organisaties om deze persoonsgegevens te verstrekken?

Het bestuur van een maatschappelijke organisatie is verplicht de door de burgemeester of het openbaar ministerie gevraagde informatie onverwijld, en uiterlijk binnen tien werkdagen, te verstrekken. Verzaakt het bestuur, dan kan een last onder dwangsom worden opgelegd (artikelen 3, derde lid, en 4, tweede lid). Bovendien geldt dat als blijkt dat een organisatie c.q. bestuurder geen, onvoldoende of onjuiste informatie heeft verstrekt, dit kan leiden tot sancties, zoals een bestuursverbod van maximaal vijf jaar, hechtenis van ten hoogste zes maanden, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie (vgl. artikelen 3, 4 en 9 Wtmo).

Religieuze organisaties

De leden van de SGP-fractie lezen dat de verplichting tot het geven van inzage geldt voor alle maatschappelijke organisaties, inclusief religieuze en levensbeschouwelijke organisaties, in de vorm van een vereniging, stichting of kerkgenootschap. Deze leden constateren dat dit wetsvoorstel ziet op het ontvangen van donaties en de beïnvloeding van buitenlandse donateurs. Zij overwegen dat ook sprake kan zijn van omgekeerde beïnvloeding. In Nederland gevestigde organisaties kunnen geld doneren aan buitenlandse organisaties waar de Nederlandse autoriteiten geen zicht op hebben. Te denken valt aan het leveren van (geld voor de aankoop van) wapens voor de gewapende strijd in bijvoorbeeld Syrië. Ook hieruit kan beïnvloeding ontstaan. Kan de regering aangeven of dit wetsvoorstel ook oog heeft voor deze vorm van beïnvloeding en de geldstromen van Nederlandse organisaties naar het buitenland?

Het wetsvoorstel, zoals gewijzigd bij nota van wijziging, richt zich op de transparantie van geldstromen naar in Nederland gevestigde maatschappelijke organisaties en strekt mede tot bescherming van de openbare orde in Nederland, onze democratische rechtsstaat en het Nederlandse openbaar gezag. Uit de aard der zaak vallen geldstromen vanuit Nederland naar het buitenland daar buiten. Dergelijke geldstromen of transacties vallen mogelijk wel binnen de reikwijdte van de Wwft, op grond waarvan cliëntenonderzoek moet worden gedaan en ongebruikelijke transacties moeten worden gemeld aan de FIU.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de voorgestelde verplichting tot het geven van inzage niet ingrijpt in de interne organisatie van een kerkgenootschap en maakt geen onderscheid op grond van de inhoud van een geloofsovertuiging. Elders in de memorie van toelichting lezen deze leden dat een economisch delict ten laste kan worden gelegd en een bestuursverbod opgelegd kan worden. Kan de regering aangeven hoe het bestuursverbod zich verhoudt tot het niet ingrijpen in de interne organisatie van een kerkgenootschap?

Een bestuursverbod heeft per definitie een persoonsgebonden karakter, en laat daarom de interne structuur van een maatschappelijke organisatie, met inbegrip van een kerkgenootschap, onverlet. Het staat de organisatie op zich vrij een nieuwe bestuurder te benoemen. Dit laat uiteraard onverlet dat een maatschappelijke organisatie verplicht is om aan een verzoek om donatie-informatie te voldoen (artikelen 2, 3, derde lid, en 4, tweede lid). Als daaraan gewoon gevolg wordt gegeven, komt een bestuursverbod helemaal niet in beeld.

Verhouding met VWEU

De leden van de SGP-fractie lezen dat dit wetsvoorstel geen gedwongen typering van entiteiten kent als organisaties die buitenlandse steun ontvangen en merkt buitenlandse donaties niet bij voorbaat als verdacht aan. Deze leden overwegen dat dit wetsvoorstel wel ziet op het beter kunnen controleren van buitenlandse geldstromen om beïnvloeding te voorkomen. Kan de regering aangeven of er landen zijn van waaruit geldstromen extra controle behoeven in verband met vaak voorkomende beïnvloeding vanuit deze landen? Kan de regering aangeven of deze landen als «risicofactor» kunnen worden aangemerkt zodat hier adequater op kan worden gecontroleerd?

De individuele, organisatiegerichte, aanpak is het uitgangspunt van de Wtmo en de bijbehorende nota van wijziging. Wanneer sprake is van ondermijning van onze democratische waarden, fundamentele vrijheden en/of mensenrechten door een maatschappelijke organisatie kunnen straks maatregelen worden getroffen met betrekking tot alle door een organisatie ontvangen donaties, ongeacht hun geografische herkomst. Op deze wijze geeft het kabinet invulling aan de motie van de leden Becker en Van Toorenburg⁴³ zonder de noodzaak gebruik te maken van een onvrije-landen-index.⁴⁴ Verder helpen de gemaakte diplomatieke afspraken met de Golfstaten om goed zicht te houden op financiering uit een aantal van die landen.

Verhouding tussen binnenlands en buitenlands beleid

De leden van de D66-fractie vragen of de regering bij het opstellen van deze wet heeft gekeken naar hoe andere liberale democratieën soortgelijke wetten hebben opgesteld. Is het zo dat andere landen een grote concessie hebben gepleegd op de vrijheid van meningsuiting, vrijheid van vereniging en godsdienstvrijheid met als doel de democratische rechtsstaat te bestendigen? Zo ja, welke landen zijn dit? Lukt het deze landen wel om een legitiem doel te formuleren en daarbij proportionaliteit en effectiviteit in acht te houden?

De leden van de D66-fractie merken terecht op dat verschillende Europese lidstaten trajecten hebben lopen om de democratische rechtsstaat te verstevigen, door op te treden tegen ondermijnend gedrag en

⁴³ Kamerstukken II 2020/21, 35 228, nr. 10.

⁴⁴ Aldus mijn brief aan de Tweede Kamer van 8 juni 2021, Kamerstukken II 2020/21, 35 228, nr. 38.

ongewenste beïnvloeding. Ik geef enkele voorbeelden, zonder uitputtend te zijn. Zo heeft Oostenrijk door aanvulling van het «Islamgesetz» bepaalde buitenlandse financiering verboden.⁴⁵ Mij is verder bekend dat in Vlaanderen voorbereidingen worden getroffen om financiering van door de overheid erkende religieuze gemeenschappen «kwalitatief in te perken». Dat houdt in: financiering is alleen toegestaan als het geen afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van de geloofsgemeenschap en niet leidt tot buitenlandse beïnvloeding of polarisatie. De regeling is nog niet definitief. Frankrijk heeft recent, in augustus 2021, een wet bekrachtigd waarin de principes van de Franse republiek zijn verankerd. Daarin zijn ook de voorwaarden waaronder religie en levensbeschouwing kan worden uitgeoefend verduidelijkt.⁴⁶ Onder meer is de bevoegdheid opgenomen voor de prefect om buitenlandse donaties van boven de 10.000 euro (of een eventueel per besluit lager vast te stellen grens) te blokkeren wanneer een maatschappelijke organisatie handelt tegen fundamentele belangen van de maatschappij.

Hongarije heeft in het recente verleden ter transparantie een wet geïntroduceerd die voorzorg in een algemene meldings- en registratieverplichting van buitenlandse donaties die een bepaalde drempel overschreden. Dit heeft geleid tot een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU 18 juni 2020, C-78/2018). Daarin oordeelde het Hof van Justitie dat deze wet in strijd was met artikel 63 VWEU (vrije verkeer van kapitaal) en de in artikelen 7, 8 en 12 van het Handvest van de EU vervatte grondrechten. Zoals ik ook in de memorie van toelichting heb aangegeven, verschillen de uitgangspunten van deze Hongaarse wet sterk met die van de Wtmo.⁴⁷ Zo moest men zich laten registreren als organisatie die buitenlandse steun ontvangt als het totale bedrag aan buitenlandse schenkingen in één jaar boven een vastgestelde drempel kwam, en moest de naam van de donateur worden bekend gemaakt bij een schenking van boven (ongeveer) € 1.400. Verder moesten organisaties in hun publicaties (en op hun website) aangeven dat ze een organisatie zijn die buitenlandse steun ontvangt. Het doel van de wet om transparantie van organisaties te bevorderen, werd door het Hof van Justitie wel legitiem geacht.

De in de lidstaten genomen initiatieven laten zien dat er op nationaal niveau verschillende keuzes worden gemaakt. Dat ligt ook voor de hand gezien de uiteenlopende situaties en rechtsstelsels in de EU-lidstaten. Van deze initiatieven is nota genomen. Uiteindelijk is het kabinet uitgekomen op de Wtmo en de nota van wijziging, waarbij het kabinet meent een goede balans te hebben gevonden tussen effectiviteit en proportionaliteit.

De leden van de D66-fractie vragen daarnaast in hoeverre een gemeenschappelijke Europese aanpak mogelijk is. Worden op Europees niveau al stappen gezet richting een gezamenlijke strategie tegen ongewenste beïnvloeding?

Met de uitzondering voor Europese landen, neemt de noodzaak voor Europese regels toe, zo menen de leden van de ChristenUnie-fractie. In hoeverre acht de regering een soortgelijke regeling mogelijk, gezien de verschillen in regelgeving die tussen de lidstaten onderling bestaat? Welke stappen neemt de regering in Europees verband – juist ook de afgelopen maanden? En past voorliggend voorstel ook binnen de afspraken die in de EU gaan worden gemaakt?

⁴⁵ Zie artikel 6 lid 2 van het Bundesgesetz über die äusseren Rechtsverhältnisse islamischer Religionsgesellschaften.

⁴⁶ LOI n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République (1).

⁴⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 646, nr. 3, p. 10 e.v.

Deze vragen van de D66-fractie en de ChristenUnie-fractie behandel ik graag gezamenlijk.

Het kabinet acht het wenselijk om ook op Europees niveau stappen te zetten tegen ongewenste beïnvloeding, te meer omdat de problematiek niet tot Nederland beperkt is. In de brief aan uw Kamer van 1 juli 2021⁴⁸ heeft de Minister van SZW uiteengezet dat Nederland het initiatief heeft genomen om ongewenste buitenlandse financiering in Europees verband aan te kaarten. Dat gebeurt niet alleen in Brussel, maar ook in de hoofdsteden van een aantal EU-lidstaten. Er is veel interesse in het onderwerp en andere lidstaten worstelen ook met de effecten van ongewenste buitenlandse financieringsstromen. Het zal echter moeilijk zijn om tot een gezamenlijke EU-aanpak te komen. Dit heeft verschillende oorzaken die al eerder met uw Kamer zijn gedeeld, zoals verschillen in nationale wetgeving en de nadruk die sommige lidstaten leggen op een repressieve aanpak in plaats van de door ons gewenste preventieve aanpak. Een inventarisatie van de ervaren problematiek van ongewenste buitenlandse financiering in alle EU-lidstaten lijkt een goede eerste stap om gericht tot mogelijke effectieve samenwerking te komen. Hiervoor zal het kabinet aandacht blijven vragen binnen de EU. Nederland zoekt hierin nadrukkelijk de samenwerking met het voorzitterschap en andere lidstaten.

5. Privacy en gegevensbescherming

De leden van de CDA-fractie constateren dat onderhavig wetsvoorstel er uiteindelijk toe zal leiden dat al dan niet onbedoeld, indirect bijzondere categorieën van persoonsgegevens zoals bedoeld in artikel 9 van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) worden verwerkt. Indien inzage wordt gegeven in donaties, en uit de naam van de donateur of diens organisatie blijkt wat iemands geloofsovertuiging is, dient er een zwaarwegend algemeen belang zijn dat dit rechtvaardigt. Deze leden zetten vraagtekens bij de huidige toelichting op dit punt en de wijze waarop het zwaarwegend algemeen belang wordt verwoord in de memorie van toelichting. Er kan niet worden gesteld dat de verwerking van bijzondere persoonsgegevens nu eenmaal een mogelijk gevolg is van de wijze waarop onderhavig wetsvoorstel is vormgegeven en omdat onderhavig wetsvoorstel als doel heeft problematisch gedrag tegen te gaan, daarmee ook de verwerking van bijzondere persoonsgegevens is gerechtvaardigd. Voornoemde leden zijn van mening dat hier een risico in zit omdat de AVG een op zichzelf staande motivering voor de rechtvaardiging van de verwerking van bijzondere persoonsgegevens zoals bedoeld in artikel 9 AVG vraagt. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) geeft in haar aanvullend advies ook aan dat de noodzakelijkheid die in de memorie van toelichting wordt geschetst om bijzondere persoonsgegevens te verwerken voor de uitoefening van de wettelijke bevoegdheden van de overheidsinstantie, niet automatisch betekent dat sprake is van een zwaarwegend belang. Voornoemde leden vragen de regering om dit punt beter te motiveren en daarbij aandacht te besteden aan welke (categorieën) bijzondere persoonsgegevens verwerkt mogen worden en op basis van welk zwaarwegend algemeen belang.

Het wetsvoorstel verschaft een specifieke wettelijke grondslag voor de verwerking van slechts één van de acht categorieën bijzondere persoonsgegevens die de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG; art. 9) kent, te weten persoonsgegevens waaruit religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen kunnen blijken (art. 3, tweede lid, en art. 4, tweede lid). Ik ben het met de leden van de CDA-fractie eens dat van verwerking

⁴⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 228, nr. 39.

van dergelijke bijzondere gegevens, al dan niet onbedoeld, sprake kan zijn en dat hiervoor een zwaarwegend belang noodzakelijk is. Naar aanleiding van de adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State en de Autoriteit persoonsgegevens is de aanvankelijk voorziene mogelijkheid geschrapt om gegevens over etnische achtergrond, ras en/of seksuele gerichtheid op te vragen. Er is niet beoogd om direct navraag te doen naar de religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen van donateurs, maar uit een donatie aan een maatschappelijke organisatie kan een aanwijzing worden afgeleid dat een persoon bepaalde overtuigingen heeft. In zo'n geval moet het met het oog op de openbare orde en het algemeen belang mogelijk zijn om gegevens rondom die donatie te verwerken. Graag verduidelijk ik naar aanleiding van de vragen van de CDA-fractie waarin het zwaarwegende belang is gelegen. De burgemeester kan inzicht vragen in het kader van het handhaven van de openbare orde. Het openbaar ministerie kan gegevens opvragen wanneer ernstige twijfel bestaat of de statuten en de wet te goeder trouw worden nageleefd, dan wel, of het bestuur naar behoren wordt gevoerd. Dit eerste inzicht in (een deel van) het donatieoverzicht bevat nog geen persoonsgegevens.

Uit dit donatieoverzicht kan blijken dat er substantiële donaties worden gedaan. Om meer zicht te krijgen op de aard, context van de donatie en bijvoorbeeld ook of er sprake is van (ongewenste) beïnvloeding, is het noodzakelijk om bij substantiële donaties informatie te verwerken betreffende de persoon van de donateur. Voor de verwerking van persoonsgegevens is vereist dat er een concrete en zwaarwegende aanleiding aanwezig is. Die verwerking zal slechts incidenteel en op individuele basis kunnen plaatsvinden. Er zal, met andere woorden, een concrete en voldoende ernstige dreiging voor de openbare orde moeten zijn. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het voorkomen van wanordelikheden en strafbare feiten en, voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, bijvoorbeeld in het kader van demonstraties, om de veiligheid op straat of het beschermen van fundamentele rechten, zoals het verbod op discriminatie en het beschermen van de Nederlandse democratische rechtsstaat. Wanneer de burgemeester signalen krijgt dat mogelijk sprake is van een (dreigende) verstoring van de openbare orde en dat een bepaalde maatschappelijke organisatie hierbij betrokken is, is het nodig dat de burgemeester persoonsgegevens van een donateur kan opvragen bij deze maatschappelijke organisatie, om zicht te krijgen op de financiering van deze organisatie. Door deze informatie is het immers pas mogelijk een verband te leggen tussen de verzender de ontvanger van het geld, en ook om nader te onderzoeken of sprake is van ongewenste beïnvloeding of sturing. Het is van groot belang dat dergelijke ongewenste beïnvloeding of sturing met kracht wordt tegengegaan. Daarvoor is verwerking van bijzondere persoonsgegevens noodzakelijk en evenredig.

De leden van de D66-fractie lezen dat de hoeveelheid en soort bijzondere persoonsgegevens in het wet is aangepast. Deze leden zijn verheugd dat de regering dit heeft aangepast. Kan de regering bevestigen dat de herziene wetstekst volledig in lijn is met de AVG?

De inzet van de regering is er uiteraard op gericht regelgeving tot stand te brengen die in lijn is met de AVG.

6. Transparantie balans en staat van baten en lasten

De leden van de VVD-fractie vinden het goed dat stichtingen worden verplicht straks de staat van baten en lasten bij het handelsregister te deponeren. Zij zien ook het grote risico van financiering met geld van

(buitenlandse) stichtingen bij terrorisme, maar zij zien dit ook bij ongewenste beïnvloeding en problematisch gedrag. Wel zijn deze leden van mening dat het beter zou zijn als elke organisatie ongeacht rechtsvorm, dus ook verenigingen en kerkgenootschappen, een transparantieplichting ten aanzien van de baten en lasten of inkomsten en uitgaven zou kennen. Voornoemde leden vrezen dat namelijk ook dat deze rechtspersonen een risico kunnen vormen voor het eerder genoemde gedrag en zijn benieuwd of de regering deze vrees deelt en zo niet, waarom niet.

Een verplichting tot deponering van een balans en staat van baten en lasten door iedere organisatie, ongeacht rechtsvorm, zou een disproportionele maatregel zijn. Het zou bijvoorbeeld betekenen dat iedere bejaarden- en patiëntenvereniging, fanfare, postzegel- of sportvereniging jaarlijks een balans en staat van baten en lasten zou moeten deponeren. Dergelijke organisaties – er zijn in Nederland alleen al grofweg tussen de 24.000 en 28.000 sportverenigingen – worden voornamelijk bestuurd door vrijwilligers en het opleggen (en vervolgens handhaven) van een deponeringsverplichting weegt voor deze personen onevenredig zwaar. Dit weegt naar verwachting bij lange na niet op tegen de eventuele opbrengst op het terrein van witwassen en terrorismefinanciering en de administratieve lasten die het gevolg zouden zijn voor de betrokken verenigingen.

Stichtingen zijn bovendien naar hun aard een beter vehikel voor geldstromen dan verenigingen. Op basis van de wet beogen stichtingen met een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken (artikel 2:285 BW). Daarentegen staan bij een vereniging de leden centraal. Daarnaast zijn stichtingen eenvoudiger te misbruiken voor illegale doeleinden dan verenigingen, omdat stichtingen doorgaans slechts één verplicht orgaan kennen, namelijk het bestuur. Bij verenigingen vormen ook de leden een orgaan (de algemene vergadering) dat rechten en bevoegdheden heeft en jegens wie het bestuur verantwoordelijkheid moet afleggen. Mij zijn geen voorbeelden bekend van statutair opgerichte verenigingen die worden misbruikt voor terrorismefinanciering en witwassen. De voorbeelden die in het WODC-onderzoek «National Risk Assessment Terrorismefinanciering 2019» worden genoemd, betreffen alleen stichtingen.⁴⁹

Dat transparantie enige mate van inspanning zal vereisen voor deze organisaties onderschrijven deze leden, maar tegelijkertijd is geen enkele organisatie goed te besturen zonder deugdelijke opschriftstelling van de financiële administratie. Een dergelijke verplichting kan dan niet alleen bijdragen aan de noodzakelijke transparantie, maar is tegelijkertijd een stok achter de deur voor deze organisaties om zorg te dragen voor een deugdelijk bestuur. Tot slot verkrijgen de aan het woord zijnde leden graag een helder overzicht van de verschillende verplichtingen die stichtingen hebben om hun administratie op schrift te stellen en wat hiervan straks openbaar moet worden gemaakt via het handelsregister? Welke partijen kunnen dit vervolgens inzien en tegen welke kosten?

Ten eerste hebben stichtingen, evenals andere rechtspersonen, de verplichting om een interne administratie te voeren (artikel 2:10 BW). Die administratie moet betrekking hebben op de vermogenstoestand van de rechtspersoon en op alles wat de werkzaamheden van de rechtspersoon betreft. De daartoe behorende boeken, bescheiden en andere gegevensdragers moeten op zodanige wijze worden bewaard, dat de stichting steeds inzicht heeft in haar rechten en verplichtingen.

⁴⁹ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31 477, nr. 52.

Ten tweede is een nadere specificatie van deze algemene administratieplicht de verplichting van het bestuur van een stichting om een intern register bij te houden van de namen en adressen van alle begunstigden die een uitkering hebben gekregen van 25% of minder van de uitgekeerde bedragen in een bepaald boekjaar. Ook het bedrag en de datum van de uitkering moeten worden geregistreerd (artikel 2:290 BW). Informatie uit dit register kan slechts worden opgevraagd door de daartoe bevoegde overheidsinstanties. Dit vloeit voort uit de wetgeving in het kader van de zogenaamde UBO-registratie. Begunstigden die meer dan 25% ontvangen moeten als uiteindelijk belanghebbende in het openbare UBO-register bij de Kamer van Koophandel opgenomen worden. De administratiekosten voor het opvragen van een uittreksel uit dat UBO-register bij de Kamer van Koophandel bedragen € 2,50.

Ten derde is er de verplichting voor stichtingen om jaarlijks financiële verantwoording af te leggen in hun jaarverslaggeving. Daartoe zijn stichtingen te onderscheiden in drie categorieën:

1.
Stichtingen die een onderneming in stand houden die in het handelsregister moet worden ingeschreven, indien de netto-omzet van deze onderneming(en) minimaal € 6 miljoen bedraagt. Dergelijke stichtingen moeten eenzelfde jaarrekening opstellen als iedere NV en BV op basis van titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (artikelen 2:300 en 2:360 e.v. BW). Welke informatie in de jaarrekening moet worden opgenomen, is afhankelijk van de omvang van de stichting, evenals bij iedere NV en BV het geval is. De jaarrekening moet openbaar worden gemaakt via het handelsregister. De administratiekosten van het opvragen van een jaarrekening uit het handelsregister bedragen € 3,15. Eenieder kan een openbare jaarrekening opvragen die bij het handelsregister is gedeponeerd.
2.
Stichtingen die op grond van sectorwetgeving een jaarrekening moeten opstellen en publiceren. Dit zijn vooral stichtingen die vallen onder de wetgeving voor onderwijsinstellingen, zorginstellingen en toegelaten instellingen voor volkshuisvesting. Zij volgen in hoofdlijnen de regels van de hiervoor genoemde titel 9 Boek 2 BW, met enkele uitzonderingen, afwijkingen en toevoegingen die in de desbetreffende sectorwetgeving zijn neergelegd.
3.
Alle overige stichtingen. Het bestuur daarvan moet jaarlijks binnen zes maanden na afloop van het boekjaar de balans en de staat van baten en lasten van de rechtspersoon opmaken en vastleggen (artikel 2:10 lid 2 BW). Deze hoeven nu nog niet gepubliceerd te worden.

Het wetsvoorstel ziet op de deponering van deze laatstbedoelde balans en staat van baten bij het handelsregister. De verplichting om die te deponeren geldt alleen voor stichtingen die niet al een jaarrekening op basis van de eerste of tweede categorie moeten opstellen en publiceren. De balans en staat van baten en lasten kan in het handelsregister alleen worden ingezien door de overheidsinstanties die in het voorgestelde artikel 28a van de Handelsregisterwet zijn opgesomd. Dat zijn bijvoorbeeld de politie, het OM, DNB, de FIU, de AFM en de Belastingdienst. De bestuursorganen onder deze instanties betalen daarvoor jaarlijks een vast en geïndexeerd bedrag aan het Ministerie van EZK, de zogenaamde inputfinanciering. Dit is geregeld in het Financieel besluit handelsregister 2014 (zie artikel 2, leden 5 tot en met 9 van dat besluit). De instanties die geen bestuursorgaan zijn, zoals de AFM en DNB, betalen dezelfde prijzen

voor de verschillende informatievragen als gelden voor de andere gebruikers van het handelsregister. Voor het opvragen de staat van baten en lasten zal dat € 3,15 bedragen.

En wat betekent dit naar uw verwachting voor het zelfreinigend vermogen wat voort zou kunnen vloeien uit de transparantieverplichting?

De financiële positie van veel stichtingen is nu vaak nog onbekend. De verplichting tot het beschikbaar stellen van de balans en de staat van baten en lasten aan de aangewezen overheidsorganisaties zal naar verwachting een preventief effect hebben. De dreiging ontstaat dat die overheidsinstanties de stukken vergelijken met financiële informatie over een stichting, die elders is verzameld en daaruit kan gereede twijfel ontstaan over de financiële gang van zaken bij een stichting. Zo kunnen opgespoorde geldstromen of informatie uit het donatieoverzicht niet verenigbaar zijn met de informatie in de jaarstukken. Ook kan bijvoorbeeld blijken dat stichtingen geen balans en staat van baten en lasten deponeren, of steeds dezelfde. Dat kan reden zijn om nader onderzoek te doen bij een dergelijke stichting naar witwasactiviteiten of terrorismefinanciering. Deze dreiging van nader onderzoek zal, zo is mijn gereede verwachting, het misbruiken van stichtingen voor malafide geldstromen lastiger maken.

De leden van de CDA-fractie constateren dat, zoals ook genoemd in de National Risk Assessment voor Terrorismefinanciering en voor Witwassen, de stichting een groot risico in zich heeft om gebruikt te worden voor malafide doeleinden. In dat licht vragen zij of de stichting in het huidige rechtspersonenlandschap nog wel voldoende meerwaarde heeft of dat de risico's en nadelen van de stichting niet meer opwegen tegen de voordelen van de stichting als rechtspersoon. Kan de regering aangeven waar de meerwaarde van de stichting als rechtspersoon zit en of andere soorten rechtspersonen niet ook deze functie kunnen vervullen?

Er zijn in Nederland 225.000 stichtingen⁵⁰ ingeschreven in het handelsregister. De stichting is daarmee een veel gebruikte rechtspersoon. Tal van maatschappelijke organisaties zijn in de vorm van een stichting actief, waaronder religieuze, wetenschappelijke, politieke, culturele en goede doelenorganisaties. Diverse (semi-)publieke taken van onderwijsinstellingen, zorginstellingen en woningcorporaties zijn in stichtingen ondergebracht. De stichting wordt door particulieren gebruikt voor het onderbrengen van een familievermogen of een nalatenschap, zodat daarmee door de testateur de gewenste charitatieve doelen kunnen worden ondersteund. Het voor de stichting unieke doel gebonden vermogen en het uitkeringsverbod, dat inhoudt dat geen uitkeringen mogen worden gedaan anders dan aan in de statuten omschreven uitkeringsgerechtigden, beoogt te bereiken dat het stichtingsbestuur zich wijdt aan het behartigen van het doel van de stichting. Ook pensioenfondsen zijn doorgaans als stichting georganiseerd. Stichtingen administratiekantoor beheren gecertificeerde aandelen bij ondernemingen. Stichtingen worden verder door ondernemingen benut als bescherming tegen vijandige (buitenlandse) overnames, doordat de stichting de gelegenheid biedt om de zeggenschap over de onderneming «op afstand te plaatsen» en bij een neutrale derde te beleggen. Men treft stichtingen ook aan bij familiebedrijven en agrarische bedrijven, aangezien zij in het geval van bedrijfsopvolging de oprichters in staat stellen hun invloed geleidelijk af te bouwen in plaats van in één keer uit handen te geven aan de bedrijfsopvolgers.

⁵⁰ Cijfers Kamer van Koophandel op peildatum 20-10-2021.

Stichtingen vervullen, kortom, een hele belangrijke rol in onze samenleving. Zij voorzien in een grote behoefte om maatschappelijke, economische en particuliere activiteiten in een organisatievorm met rechtspersoonlijkheid te kunnen ontplooiën. In 1995 stonden er 115.000 stichtingen geregistreerd, nu zijn dat er ruim 235.000. Op basis van de wet beogen zij om met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken (artikel 2:285 BW). Stichtingen zijn er dan ook van oorsprong op ingericht om een fonds en de daarmee samenhangende geldstromen te beheren, maar tal van maatschappelijke activiteiten worden in de vorm van een stichting uitgeoefend ook zonder dat het vermogen van de stichting daarbij centraal staat. De stichting is een eenvoudige organisatie met enkel een bestuur. De algemene vergadering die bij de andere rechtspersonen is voorgeschreven, is hier niet nodig, omdat de persoonlijke belangen van degenen die bij de stichting zijn betrokkenen, zoals donateurs, niet direct worden geraakt. Zo kent de stichting meer flexibiliteit en een in sommige opzichten breder scala van wettelijke en contractuele mogelijkheden om de organisatie zo vorm te geven dat de belanghebbenden de door hen gewenste invloed en controle kunnen uitoefenen en waar nodig corrigerend kunnen optreden.

Andere bestaande rechtsvormen zijn niet geschikt om aan dezelfde behoeften te voldoen. Bij de vereniging staan de leden en de algemene ledenvergadering centraal en een vereniging met een doel dat het ledenbelang niet raakt, zal niet goed kunnen functioneren. De NV en BV zijn kapitaalvennootschappen waaraan een onderneming is verbonden en waarin de aandeelhouders een belangrijke rol spelen. De bestuurders ervan moeten zich richten naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming (artikelen 2:129 lid 5 en 239 lid 5 BW). Ook dat past niet bij de vaak ideële of maatschappelijke doelstellingen van stichtingen. Het zou leiden tot zeer aanzienlijke kosten om al die meer dan 235.000 stichtingen te noodzaken tot omzetting in een andere rechtspersoonlijkheid of anderszins tot een andere inrichting van hun juridische organisatie.

De voordelen en de brede maatschappelijke functie die de stichting vervult zijn navenant en wegen mijns inziens zeker op tegen de mogelijke risico's van misbruik die aan de rechtsvorm stichting kunnen zijn verbonden. Tegen het bestuur van een malafide stichting kan uiteraard ook langs strafrechtelijke weg worden opgetreden. Dit wetsvoorstel is juist bedoeld om via de weg van meer transparantie de malafide stichtingen eruit te kunnen halen, zodat stichtingen hun nuttige functie kunnen blijven vervullen. Verder wijs ik nog op de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (Wet van 11 november 2020, Stb. 2020, 570) die op 1 juli 2021 in werking is getreden. Met deze wet worden ook de taak en de aansprakelijkheid van bestuurders en commissarissen van stichtingen helderder omschreven. Verder is duidelijker vastgelegd dat zij zich moeten richten naar het belang van de stichting, de daarmee verbonden onderneming of organisatie en dat zij, als zij dit nalaten, aansprakelijk zijn voor de schade die daarvan het gevolg is. Voorts mogen bestuurders of commissarissen die een belang hebben dat tegenstrijdig is aan het belang van de stichting en de daarmee verbonden onderneming of organisatie, niet deelnemen aan de besluitvorming en de beraadslaging daarover.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering te verduidelijken onder welke voorwaarden burgemeesters en het OM informatie kunnen vorderen over betwiste donaties met het oog op de openbare orde. Welke rechtsmiddelen staan voor maatschappelijke organisaties open om zich tegen een dergelijke vordering te verzetten?

Het is juist dat de burgemeester en het OM op grond van de Wtmo een informatieverzoek kunnen doen als een maatschappelijke organisatie gedrag vertoont (of daaraan meewerkt) dat indruist tegen de normen van de Nederlandse rechtsstaat, bijvoorbeeld omdat het een ontwrichtend karakter heeft of in strijd is met de openbare orde of de nationale veiligheid. Bij dergelijk gedrag kan worden gedacht aan het afwijzen van de democratische rechtsorde als samenlevingsvorm of het verketteren van andersdenkenden, het aanzetten en (indirect) oproepen tot haat of discriminatie. Burgemeesters en het OM kunnen hun bevoegdheid tot het doen van een informatieverzoek inzetten wanneer problematisch gedrag overgaat in een (dreigende) verstoring van de openbare orde. Voor een definitie van problematisch gedrag verwijs ik graag naar mijn eerdere antwoorden op vragen van de SGP-fractie en de ChristenUnie-fractie.

Voor maatschappelijke organisaties die menen dat de bevoegdheden op grond van de Wtmo worden overschreden, staat een gang naar de rechter open. Dit is een gang naar de civiele rechter, omdat er bij het opvragen van informatie geen sprake is van een besluit in de zin van de Awb.⁵¹ Bij verwerking van persoonsgegevens buiten de grondslag van de Wtmo, kan een klacht bij de Autoriteit persoonsgegevens worden ingediend.

7. Financiële gevolgen voor de overheid

De leden van de D66-fractie vragen op welke termijn er een ICT-systeem van de Kamer van Koophandel wordt verwacht. Hangt de noodzakelijke aanpassing van de ICT-systemen samen met de beoogde inwerking-treding van de wet? Wanneer is de beoogde inwerkingstelling van het wetsvoorstel überhaupt?

De beoogde inwerkingtreding van de wet hangt af van de voortgang van de behandeling in het parlement. Mijn inzet nu zou zijn om de wet per 1 juli 2023, uiterlijk per 1 januari 2024, in werking te laten treden. Bij inwerkingtreding van de wet zal wel rekening moeten worden gehouden met de noodzakelijke aanpassingen van de (ICT-)systemen van de Kamer van Koophandel. Dit betreft met name de verplichting voor stichtingen om een staat van baten en lasten te deponeren. In verband met het grote aantal wetgevingstrajecten, waaronder ook implementatie van EU-richtlijnen, waarvoor een beroep wordt gedaan op de beschikbare capaciteit bij KVK, kunnen de bepalingen die hierop betrekking hebben ook in het gunstigste geval niet eerder dan vanaf boekjaar 2024 in werking treden.

De leden van de SGP-fractie lezen dat als gevolg van het verlaten van de transparantieplicht over donaties boven de 4.500 euro de met de invoering van de algemene wettelijke transparantieplichting samenhangende regeldrukkosten, aanvankelijk geraamd op maximaal 10,7 miljoen euro zich niet zullen manifesteren. Deze leden constateren dat de burgemeester en het OM donatiegegevens kunnen opvragen. Zij overwegen dat de handeling nu niet bij organisaties wordt neergelegd, maar bij burgemeester en OM. Voornoemde leden overwegen dat met deze extra bevoegdheid ook financiële middelen benodigd zijn. Kan de regering aangeven waarom is gekozen voor deze plicht voor burgemeesters? Kan de regering aangeven wat dit aan extra kosten voor gemeenten met zich meebrengt?

Vanaf het begin is in dit dossier gekozen voor een benadering ook – en deels juist – vanuit het belang van de handhaving van de (lokale) openbare orde. Gelet op zijn verantwoordelijkheid voor de handhaving

⁵¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 646, nr. 3, p. 29.

ervan, zoals verwoord in artikel 172 Gemeentewet, ligt het dan voor de hand om in deze context ook een bevoegdheid tot het doen van een informatieverzoek bij de burgemeester te beleggen. Naar verwachting zullen burgemeesters hooguit in een beperkt aantal gevallen gebruik maken van de hen onder de Wtmo toegekende bevoegdheden. In feite gaat het om een aanvullend instrument in het kader van een bestaande taak, namelijk handhaving van de openbare orde. De daarmee gemoeide kosten zijn, naar huidige inschatting, op het geheel van een gemeentelijke begroting verwaarloosbaar, zeker als een organisatie overeenkomstig haar wettelijke verplichting meewerkt en de gevraagde donatie-informatie uiterlijk binnen tien werkdagen verstrekt (artikelen 2 en 3, derde lid). Twee jaar na inwerkingtreding van de wet zal in overleg met de NVG, NGB en de Regioburgemeesters worden gezien of deze verwachtingen kloppen.⁵²

8. Advies en consultatie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de consultatiereactie van het OM op het voorontwerp van het wetsvoorstel. Deze leden delen de zorg van het OM dat voor een effectieve handhaving ook een toezichthoudende rol toebedeeld moet zijn. Kan de regering nader ingaan op de invulling van die rol, de manier waarop het OM vervolgens op de hoogte wordt gesteld van informatie verkregen door de toezichthouder en de manier waarop het OM vervolgens moet handelen wanneer de transparantieplichting niet wordt nagekomen?

In een advies van 22 februari 2019 bij een inmiddels achterhaald voorontwerp van dit wetsvoorstel heeft het openbaar ministerie, onder andere, geadviseerd om een toezichthouder aan te stellen, deze een vorderingsbevoegdheid te geven gesanctioneerd door een last onder dwangsom en om aan het niet-naleven van de transparantieplichtingen een (bestuurlijke) boete te verbinden. In de toenmalige versie van het voorontwerp (2018/19) was voor het OM geen handhavende rol weggelegd. Inmiddels is dat wel het geval, zowel waar het de transparantie van donaties betreft (artikel 4) als bij de – kort gezegd – bij nota van wijziging ingevoegde (tijdelijke) beperking van geldstromen als er sprake is van (dreigende) ondermijning van onze democratische rechtsorde of het openbaar gezag door een maatschappelijke organisatie (artikel 4a). In feite is gekozen voor een duaal stelsel: decentraal via de burgemeester, centraal via het openbaar ministerie. Hierbij past geen zelfstandige toezichthouder, en het openbaar ministerie heeft daarop bij de voorbereiding van het nu bij uw Kamer voorliggende wetsvoorstel ook niet meer aangedrongen. Overigens voorziet het wetsvoorstel wel in de mogelijkheid om, zoals geopperd door het OM, een last onder dwangsom of een geldboete op te leggen (artikelen 3, derde lid, 4, tweede lid, en 9).

Ook zijn voornoemde leden benieuwd of de huidige informatieverplichting tot voldoende herleidbare en daarmee beoordeelbare informatie zal leiden.

Ik heb de overtuiging dat de huidige transparantieplichting, zoals voorzien in de artikelen 3 en 4 Wtmo, tot voldoende beoordeelbare informatie zal leiden. Dat hangt mede samen met het feit dat de ontvangen informatie bij andere instanties gewaardeerd en gevalideerd kan worden (artikelen 3, vierde lid, onderdeel c en 4, tweede lid). Bovendien geldt dat als blijkt dat een organisatie c.q. bestuurder geen, onvoldoende of onjuiste informatie verstrekt, dit kan leiden tot sancties, zoals een bestuursverbod van maximaal vijf jaar, hechtenis van ten

⁵² Kamerstukken II 2020/21, 35 646, nr. 3, p. 18.

hoogste zes maanden, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie (vgl. artikelen 3, 4 en 9 Wtmo).

Artikelsgewijs

Artikel 3

De leden van de VVD-fractie vragen hoe omgegaan wordt met meerdere kleine donaties in relatie tot het begrip substantiële donaties.

Het is denkbaar dat meerdere (relatief) kleine donaties, in onderlinge samenhang bezien, de slotsom kunnen wettigen dat er sprake is van een substantiële gift. Dat is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Ter illustratie kan worden gedacht aan een veelheid op zich bescheiden giften die binnen korte tijd door dezelfde donateur aan dezelfde maatschappelijke organisatie worden gedaan. Overigens kent de notie «substantiële» donatie zowel een absolute als een relatieve component. Ter zake zij verwezen naar mijn eerdere beantwoording van daartoe strekkende vragen van de leden van de D66-fractie.

Zij constateren dat de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing is op de informatie die de burgemeester heeft verkregen van de maatschappelijke organisatie in het kader van deze wet. Geldt dit ook voor informatie die het OM heeft verkregen op grond van deze wet?

Een verzoek op grond van de Wet open overheid kan op vergelijkbare wijze tot het openbaar ministerie worden gericht. Bijgevolg is veel, maar niet alles zonder meer openbaar. Dat laatste geldt bijvoorbeeld voor de verstrekking van persoonsgegevens en documenten voor intern beraad. Ik verwijs korthedshalve naar hetgeen hierover in de memorie van toelichting is opgemerkt.⁵³

De leden van de CDA-fractie vragen de regering welke gegevens bedoeld worden als gesproken wordt over persoonsgegevens waarvan de verwerking ervan noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde. Kan de regering enkele voorbeelden geven van soorten persoonsgegevens die hier onder vallen?

Inderdaad bepalen artikel 3 leden 1 en 2 Wtmo dat de burgemeester bevoegd is om persoonsgegevens op te vragen, wanneer dit nodig is voor de handhaving van de openbare orde. Er moet dan wel sprake zijn van «substantiële donaties». Het is goed denkbaar dat de burgemeester in eerste instantie een geanonimiseerd donatieoverzicht ontvangt, met daarbij het bedrag, de herkomst en het doel van de ontvangen donaties. Blijkt bijvoorbeeld dat er in een korte periode veel geld is ontvangen van één specifieke donateur, dan kan de burgemeester persoonsgegevens opvragen. Men kan denken aan naam van de (rechts)persoon, adres, en eventueel aanvullende informatie (bijvoorbeeld over de relatie tussen donateur en maatschappelijke organisatie of meer informatie over het doel van de donatie) indien de burgemeester dat noodzakelijk acht in het kader van de openbare orde.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe erop wordt toegezien dat niet abusievelijk meer gegevens worden verzameld dan is toegestaan op basis van de geïntroduceerde bevoegdheid. Waar ligt de verantwoordelijkheid voor verstrekking en hoe wordt er enerzijds op toegezien dat de verstrekking compleet is en anderzijds dat de verstrekking niet meer gegevens bevat dan gedeeld mag worden?

⁵³ Kamerstukken II 2020/21, 35 646, nr. 3, p. 29/30.

De verantwoordelijkheid voor de juiste verstrekking van donatiegegevens op verzoek van de burgemeester of het openbaar ministerie ligt bij de maatschappelijke organisatie zelf. Dat volgt uit artikel 2 Wtmo waarin uitdrukkelijk is bepaald dat maatschappelijke organisaties gehouden zijn inzicht te verschaffen in herkomst, doel en omvang van een of meer donaties. De Wtmo bepaalt in de artikelen 3 tot en met 5 welke donatiegegevens een burgemeester of het openbaar ministerie mag vragen, en onder welke voorwaarden. Meent een organisatie dat deze bevoegdheden worden overschreden, dan staat een gang naar de rechter of een klacht bij de Autoriteit persoonsgegevens open. Omgekeerd kunnen de burgemeester en het OM de ontvangen informatie bij andere instanties laten waarderen en valideren (artikel 3, vierde lid, onderdeel c, artikel 4, tweede lid, j° artikel 8). Blijkt dat een organisatie, c.q. bestuurder geen, onvolgende of onjuiste informatie heeft verstrekt, dan kan dit leiden tot een bestuursverbod van maximaal vijf jaar, hechtenis van ten hoogste zes maanden, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie (vgl. artikelen 3, 4 en 9 Wtmo).

Artikel 4

De leden van de VVD-fractie constateren dat op grond van artikel 3, zesde lid de burgemeester de rechter kan verzoeken om een bestuursverbod en op grond van artikel 4, tweede lid het OM dit ook kan verzoeken. Hoe verhoudt het verzoek om een bestuursverbod zich tot het bestuursverbod van de Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties?

Hier is kennelijk sprake van een misverstand. Het voorstel voor de Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties, zoals dat nu bij de Eerste Kamer aanhangig is, kent geen mogelijkheid tot vordering of oplegging van een civielrechtelijk bestuursverbod aan individuele bestuurders maar bevat regels over het bestuursrechtelijk verbieden van organisaties die een cultuur van wetteloosheid creëren, bevorderen of in stand houden.⁵⁴

Klopt het dat het OM voor een bestuurder en de Minister voor Rechtsbescherming voor de organisatie en het OM gelijktijdig voor dezelfde organisatie de rechter zouden kunnen verzoeken om een bestuursverbod?

Mocht het voorstel voor de Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties tot wet worden verheven, dan kan de Minister voor Rechtsbescherming onder zeer strikte voorwaarden een rechtspersoon en ieder ander als zelfstandige eenheid of organisatie naar buiten tredend lichaam of samenwerkingsverband bij beschikking verbieden (artikel 2). Een bestuursverbod kan de Minister voor Rechtsbescherming in dat kader nu en straks niet opleggen. Het is momenteel de rechter die, op uitsluitend verzoek van het openbaar ministerie, de verbodenverklaring van een organisatie kan uitspreken (art. 2:20 BW). Het is ook de rechter die individuele bestuurders een bestuursverbod van minimaal drie jaar (art. 2:20 BW) of maximaal vijf jaar op kan leggen (vgl. artikel 4, tweede lid, Wtmo, de artikelen 106a e.v. Faillissementswet en art. 2:298 lid 3 BW). In de regel geschiedt dat op verzoek van het openbaar ministerie. Bij wijze van uitzondering kan daarnaast een verzoek aan de rechter tot oplegging van een bestuursverbod worden gedaan door de burgemeester (art. 3, zesde lid, Wtmo) of, in de specifieke context van het faillissementsrecht, door de curator (artikelen 106a e.v. Faillissementswet).

⁵⁴ Kamerstukken I 2020/21, 35 079, nr. A.

Artikel 5

De leden van de SGP-fractie lezen dat op in Nederland gevestigde personen een zelfstandige plicht rust om de maatschappelijke organisatie informatie over de buitenlandse financier te verstrekken. Kan de regering aangeven hoe dit in de praktijk gaat? Welke implicatie heeft dit verbod voor de organisatie die een dergelijke donatie ontvangt?

Er is op grond van artikel 5 van het wetsvoorstel slechts sprake van een zelfstandige verplichting om gegevens over de persoon van de donateur aan een maatschappelijke organisatie te verstrekken als voor de donatie gebruik wordt gemaakt van een Nederland woonachtige of gevestigde tussenpersoon. Deze verplichting strekt ertoe de ontvangende maatschappelijke organisatie op haar beurt in staat te stellen te kunnen voldoen aan een informatieverzoek van de burgemeester of het openbaar ministerie (artikel 2). Verzaakt een tussenpersoon, dan kan dit weliswaar strafrechtelijk worden gesanctioneerd (artikel 9, eerste lid), maar doet dat geen afbreuk aan de rechtsgeldigheid van de schenking.

Artikel 6

De leden van de D66-fractie zijn benieuwd wat voor concreet voornemen de regering met de algemene maatregel van bestuur (AMvB) in artikel 6 heeft. Wordt de invulling van deze AMvB tijdig met de Tweede Kamer gedeeld zodat de Kamer hier een uitspraak over kan doen? Kan de regering toezeggen dat de AMvB wordt voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer?

Momenteel bestaan er nog geen voornemens om een algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 6, uit te vaardigen. De grondslag is bedoeld als vangnet voor het geval voortvarend moet worden bijgestuurd. Mocht die situatie zich voordoen, dan ben ik graag bereid de Eerste en Tweede Kamer daarover tijdig te informeren.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yesilgöz-Zegerius