

Aan de Koning

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Privaatrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Registratienummer
3063028

Datum 17 november 2020
Onderwerp Wet houdende regels voor het inzichtelijk maken van donaties
ontvangen door maatschappelijke organisaties

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 december 2019, nr. 2019002640, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 augustus 2020, nr. W16.19.0408/II, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling of de Afdeling advisering) heeft in haar advies ook betrokken het verzoek om voorlichting van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, overeenkomstig artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State, zoals gedaan bij brief van 17 februari 2020, met betrekking tot de Proeve van wetgeving tot beperking van ongewenste buitenlandse financiering van instellingen (nr. W12.20.0042/III/Vo). Het kabinet zal daarover een separaat standpunt formuleren.

Dit nader rapport beperkt zich tot de advisering van de Afdeling over het voorstel van wet houdende regels voor het inzichtelijk maken van 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; Wtmo).

Het voorstel geeft de Afdeling aanleiding tot het maken van opmerkingen over, met name, proportionaliteit en effectiviteit, grond- en mensenrechten, het vrij kapitaalverkeer en privacyaspecten. De Afdeling onderschrijft nadrukkelijk de beleidsuitgangspunten van het wetsvoorstel, maar ziet in de uitwerking de nodige -deels zwaarwegende- verbeterpunten. Daarom wordt geadviseerd slechts een aangepast wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in te dienen.

Graag ga ik op deze opmerkingen in en verduidelijk ik in welke opzichten het wetsvoorstel naar aanleiding van de advisering door de Afdeling is gewijzigd.

A. Inleiding

De Afdeling onderkent, met de regering, dat uit het buitenland afkomstige financiering van maatschappelijke organisaties in Nederland een risico kan vormen voor de democratische rechtsstaat. Daar waar deze geldstromen gepaard

gaan met beïnvloeding die – al dan niet op termijn – de Nederlandse democratische rechtsstaat kan ondermijnen, is sprake van een serieus probleem. De Afdeling verwijst daarbij onder meer naar het verkennend onderzoek van de projectgroep van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid waaruit blijkt dat waakzaamheid geboden is voor anti-integratieve en antidemocratische aspecten van filantropie bij bepaalde, niet direct strafbare, maar onwenselijk geachte buitenlandse geldstromen.¹ De Afdeling onderschrijft daarom nadrukkelijk de wens van de regering om dit probleem te adresseren. De samenleving en de instituties van de rechtsstaat behoeven, aldus de Afdeling, bescherming tegen dit soort gevaren. In de aan de haar voorgelegde uitwerking acht de Afdeling de Wtmo echter kwetsbaar (vgl. hierna).

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Privaatrecht

Datum
17 november 2020

Registratienummer
3063028

Verder constateert de Afdeling dat er al de nodige mogelijkheden en organisatieverbanden bestaan met het oog op de bescherming van de samenleving en de instituties van de rechtsstaat tegen krachten die de democratische rechtsorde in gevaar brengen of de veiligheid of gewichtige belangen van de staat bedreigen. De Afdeling bepleit een grondige inventarisatie en analyse daarvan, om vervolgens te bezien of er al dan niet aanvullende maatregelen nodig zijn. Een overzicht van de (voorgenomen) maatregelen ten behoeve van problematisch gedrag en ongewenste beïnvloeding heeft de Afdeling als annex bij haar advies gevoegd.

Ik ben de Afdeling zeer erkentelijk voor het bij haar advies gevoegde overzicht. Dit overzicht draagt bij aan de door de Raad bedoelde analyse van bestaande en voorgenomen mogelijkheden tot bescherming van de samenleving en de rechtsstaat tegen ondermijnende krachten en daarop noodzakelijke aanvullingen. In de annex wordt een beknopt overzicht gegeven van bestaande instanties, diensten, samenwerkingsverbanden alsmede van de belangrijkste civielrechtelijke, bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en diplomatieke mogelijkheden. Daaruit blijkt dat de regelingen versnipperd zijn en een zekere samenhang ontberen. Bijgaand wetsvoorstel voorziet in een horizontale en intrinsiek samenhangende regeling van de transparantie van buitenlandse donaties aan in Nederland actieve maatschappelijke organisaties. Daarmee vormt het wetsvoorstel een langverwachte en waardevolle aanvulling op het bestaande wettelijke instrumentarium. Dat blijkt onder meer uit het feit dat Bureau Regioburgemeesters, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten doel en strekking van dit wetsvoorstel onderschrijven.

Overigens signaleert ook de parlementaire ondervragingscommissie ongewenste geldstromen uit onvrije landen (Pocob) in haar op 25 juni 2020 gepresenteerde eindverslag dat er sprake is van ongewenste beïnvloeding als gevolg van buitenlandse geldstromen naar instellingen in Nederland.² De Pocob constateert dat het gebrek aan transparantie een cruciale rol speelt, en signaleert met name een gebrek aan transparantie over de afkomst van het geld en over het doel van

¹ Onder illustratieve verwijzing naar P. de Goede, E. Schrijvers en M. de Visser (red.), *Filantropie op de grens van overheid en markt*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 2018, p. 47.

² *(On)zichtbare invloed: verslag parlementaire ondervragingscommissie naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen*, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 228, nr. 4.

de financiering.³ Ook dit onderstreept de toegevoegde waarde van de Wmto als gericht instrument om meer inzicht te kunnen krijgen in buitenlandse geldstromen.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Privaatrecht

De toelichting is in deze zin aangevuld.

Datum
17 november 2020

Registratienummer
3063028

B. Algemene beoordeling van de voorgestelde maatregelen

De Afdeling acht de in de Wtmo voorgestelde maatregelen kwetsbaar uit het oogpunt van proportionaliteit en effectiviteit, alsmede, ook in verband daarmee, uit het oogpunt van grond- en mensenrechten. Daarbij wijst de Afdeling met name op de vrijheid van vereniging, de vrijheid van onderwijs en het eigendomsrecht. Ook de verhouding van de voorgestelde maatregelen tot het vrij verkeer van kapitaal en privacybescherming acht zij problematisch. Daarover merk ik achtereenvolgens het volgende op.

a. Proportionaliteit

Op grond van de aan de Afdeling ter advisering voorgelegde versie van de Wtmo zouden maatschappelijke organisaties in algemene zin -kort gezegd- verplicht worden om het bedrag, de datum van ontvangst en het land van herkomst (niet zijnde een lidstaat van de EU of de EER) van alle donaties (rechtstreeks of via een tussenpersoon) van ten minste € 4.500 te administreren. Het aldus opgestelde donatieoverzicht zou vervolgens openbaar gemaakt moeten worden door deponering bij het Handelsregister. Deze transparantieverplichting zou gaan gelden voor een geschat aantal van 357.000 maatschappelijke organisaties.

De Afdeling concludeert hieromtrent dat de reikwijdte van de voorgestelde maatregelen veel te ruim is, waarmee de proportionaliteit van de voorgestelde transparantieverplichting discutabel is. Het belang van transparantie op zich maakt de proportionaliteit van de met de Wmto beoogde maatregelen nog niet tot een gegeven. Niet gemotiveerd en gewogen is, aldus de Afdeling advisering, in hoeverre bij alle maatschappelijke organisaties sprake kan zijn van een voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast. De Wtmo lijkt eerder gebaseerd op een algemeen vermoeden dat alle financiële steun aan maatschappelijke organisaties die afkomstig is uit landen buiten de EU/EER op zichzelf al verdacht is, terwijl aannemelijk is dat het risico van ongewenste buitenlandse beïnvloeding slechts een zeer beperkt aantal organisaties betreft. In algemene zin merkt de Afdeling nog op dat het proportionaliteitsvereiste meebrengt dat doel en evenredigheid met betrekking tot de wijze van verkrijging van de gevraagde informatie inzichtelijk moeten zijn.

De door de Afdeling gemaakte kanttekeningen liggen deels in het verlengde van de kritiek die in de consultatie bijvoorbeeld is ingebracht vanuit de goede-doelen-sector, namelijk dat een generieke en jaarlijks terugkerende transparantieverplichting voor alle ruim 350.000 maatschappelijke organisaties in Nederland een disproportioneel en veel te grofmazig instrument zou zijn ter bestrijding van mogelijke ongewenste beïnvloedingsrisico's als gevolg van

³ Ibidem, p. 15/16.

buitenlandse geldstromen die zich slechts bij een beperkt aantal organisaties zouden voordoen.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Privaatrecht

Ik neem mij deze opmerkingen ter harte. De 'sleepnetfunctie' van de transparantieverplichting, zoals opgenomen in het aan de Afdeling voorgelegde wetsvoorstel zou, in het licht van het beoogde doel van de regeling, onnodig belastende neveneffecten hebben. Ik heb in dat verband ook kennis genomen van de grondrechtelijke bezwaren van de Afdeling tegen de transparantieverplichting (par. c.i. van het advies). Om deze redenen heb ik besloten de gewraakte generieke transparantieverplichting (en daarmee samenhangende bepalingen) in het gewijzigde wetsvoorstel te vervangen door een organisatiegericht stelsel van 'informatie op verzoek'.

Datum
17 november 2020

Registratienummer
3063028

Een niet onbelangrijk gevolg van deze aanpassing is dat de met de jaarlijkse opstelling en openbaarmaking van een donatieoverzicht samenhangende regeldrukkosten, in de toelichting geraamd op maximaal € 10.731.000, komen te vervallen.

Dat leidt tot een bijgestelde systematiek van het herziene wetsvoorstel langs de volgende hoofdlijnen:

- de algemene transparantieverplichting (art. 2) vervalt;
- ingezet wordt op een stelsel van inzicht in buitenlandse donaties 'op verzoek' van ofwel de burgemeester (cf. het wetsvoorstel zoals voorgelegd aan de Afdeling) ofwel het Openbaar Ministerie (OM; nieuw);
- een informatieverzoek aan een maatschappelijke organisatie heeft in eerste instantie slechts betrekking op de geografische herkomst en omvang van een of meer buitenlandse donaties ('hoeveel en uit welk(e) land(en)');
- pas als blijkt van substantiële donaties, kan meer gericht informatie worden gevraagd, ook over de persoon van de donateur ('wie'), maar *uitsluitend* als dit noodzakelijk is voor a) de handhaving van de openbare orde door de burgemeester of b) een adequate taakuitoefening door het OM (vgl. *infra*, toelichting bij art. 4). Met andere woorden: het betreft dan een sterk geclausuleerde informatieplicht van een maatschappelijke organisatie. De achterliggende gedachte is dat het bij substantiële donaties gaat om – in absolute of relatieve zin – grotere bedragen en er sprake kan zijn van meer risico op ongewenste beïnvloeding;
- gekozen wordt voor een twee-sporen-stelsel: decentraal door de burgemeester, vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde, en centraal door het OM dat staat voor het algemeen belang;
- een organisatie die niet meewerkt, maakt zich, in vergelijkbare zin als onder het oorspronkelijke wetsvoorstel, schuldig aan een economisch delict;
- in het nieuw voorgestelde stelsel ligt besloten dat de aanvankelijk primair voorgestelde generieke benadering wordt vervangen door een individuele, organisatiegerichte benadering.

De al in het wetsontwerp voor de burgemeester voorziene rol blijft gehandhaafd (art. 4; nu hernummerd art. 3). Daaraan wordt een expliciete rol voor het OM toegevoegd (art. 4 nieuw), zoals gesuggereerd door de Afdeling. Deze rol voor het OM is niet nieuw. Ook nu kan het OM –de Afdeling heeft daarop terecht gewezen- inlichtingen inwinnen bij het bestuur van een stichting als ernstige twijfel bestaat of de wet of de statuten worden nageleefd dan wel het bestuur naar behoren wordt gevoerd (art. 2:297, eerste lid, BW). Op zich kan die bevoegdheid ook zien op inlichtingen over de ontvangst van buitenlandse donaties. Een complicatie, waarop de Afdeling terecht heeft gewezen, is dat deze OM-bevoegdheid alleen geldt voor stichtingen en niet voor andere maatschappelijke organisaties. Daarin voorziet het nieuwe artikel 4. In feite wordt daarmee een bestaande bevoegdheid van het OM (op grond van art. 2:297 BW) uitgebreid tot alle maatschappelijke organisaties, maar slechts voor een beperkt en specifiek aspect, namelijk inzicht in buitenlandse donaties.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Privaatrecht

Datum
17 november 2020

Registratienummer
3063028

In deze bijgestelde opzet is, samenvattend, gekozen voor een stelsel van 'transparantie op verzoek', waarbij maatschappelijke organisaties niet worden belast met allerlei dwingende administratieve formaliteiten, een gerichte benadering van organisaties centraal staat. Verder is de plicht om desgevraagd persoonsgegevens te verstrekken nader ingekaderd. Ik meen dat hiermee een evenwichtig stelsel is geschapen, waarbinnen op passende wijze een balans is gevonden tussen individuele en maatschappelijke belangen.

Het wetsvoorstel en de toelichting zijn in de geschetste zin aangepast.

b. Effectiviteit

Het wetsvoorstel verplicht maatschappelijke organisaties om, als zij vermoeden of redelijkerwijs behoren te weten dat een tussenpersoon handelt in opdracht van een persoon van buiten de EU/EER, ten behoeve van het op te stellen donatieoverzicht de gegevens van de donateur bij de tussenpersoon op te vragen. De Afdeling merkt op dat moeilijk is aan te tonen dat een organisatie vermoedt dan wel redelijkerwijs kan vermoeden dat een donatie oorspronkelijk van buiten de EU/EER afkomstig is. Ook wijst de Afdeling op het risico van omzeilingseffecten, waarmee volgens haar de vraag rijst hoe effectief het wetsvoorstel zal zijn.

De effectiviteit van wetgeving zal zich altijd in de praktijk moeten bewijzen. Evaluaties zijn daarbij uiteraard behulpzaam. De door de Afdeling gesignaleerde onzekerheden doen zich na wijziging van het wetsvoorstel als zodanig niet meer voor, omdat de betrokken voorschriften -als onderdeel van de algemene transparantieplicht (art. 2 lid 4)- zijn vervallen.

Overigens is het in dit verband van belang om op te merken dat het een Nederlandse tussenpersoon verboden is om een maatschappelijke organisatie een donatie te geven in opdracht van een natuurlijke of rechtspersoon buiten de EU/EER zonder daarbij de naam, woonplaats of zetel en land van de opdrachtgever aan de organisatie te verstrekken. Schending hiervan levert een economisch delict op in de zin van art. 1 onder 4 van de Wet op de economische delicten. Het betreft een overtreding die kan worden bestraft met een hechtenis

van maximaal zes maanden, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie. De Afdeling heeft hierbij geen opmerkingen. Daarom is deze regeling ongewijzigd gehandhaafd (art. 5).

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Privaatrecht

De toelichting is in deze zin aangepast.

Datum
17 november 2020

c. Grond- en mensenrechten

Registratienummer
3063028

i. Transparantieverplichtingen

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde transparantieverplichting, te weten de verplichte jaarlijkse opstelling van een donatieoverzicht door *alle* maatschappelijke organisaties en openbaarmaking daarvan via deponering bij het Handelsregister (art. 2 oud), de vrijheid van vereniging beperkt evenals, voor zover het onderwijsinstellingen betreft, de vrijheid van onderwijs.⁴ De Afdeling vervolgt met een uitvoerig resumé van de randvoorwaarden die het EVRM stelt aan de gerechtvaardigheid van inbreuken op grondrechten, zoals het evenredigheidsvereiste, de noodzakelijkheid in een democratische samenleving en het bestaan van een legitiem doel dat moet worden beschermd. Als zodanig noemt de Afdeling met name de bescherming van de openbare orde, het voorkomen van strafbare feiten, bescherming van de nationale veiligheid, het tegengaan van terrorisme en witwassen alsmede, onder omstandigheden, het tegengaan van ongewenste buitenlandse beïnvloeding.⁵

Nu de omstreden generieke transparantieverplichting is komen te vervallen, mede ook vanwege de grondrechtelijke bezwaren die de Afdeling hier noemt, behoeven deze thans geen bespreking meer. Vanzelfsprekend is de toelichting naar aanleiding van de nieuwe systematiek van het voorstel ook op het punt van de verhouding met het EVRM geactualiseerd.

De algemene transparantieverplichting wijkt voor een informatieplicht van maatschappelijke organisaties in een individueel en naar mag worden aangenomen doorgaans incidenteel geval, t.w. als de burgemeester of het OM om informatie over buitenlandse donaties verzoekt. Op ondernemingen en maatschappelijke organisaties rusten op vele rechtsgebieden talloze informatieverplichtingen, deels ook opgelegd door de Europese Unie. Als zodanig staan zij niet in de weg aan het recht op vereniging of de vrijheid van onderwijs. Evenmin doet de onderhavige informatieverplichting ('op verzoek') afbreuk aan de mogelijkheden om buitenlandse donaties te ontvangen.

De door de Afdeling geopperde grondrechtelijke bezwaren zien op de thans vervallen transparantieverplichting in de Wmto, maar niet op de bevoegdheid van de burgemeester om in een concreet geval nadere inlichtingen over buitenlandse

⁴ Verwezen wordt naar de artikelen 11 EVRM, 8 Grondwet en 12 van het Handvest van de grondrechten van de EU (vrijheid van vereniging) alsmede de artikelen 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM, 23 Grondwet en 14 van het EU-Handvest (vrijheid van onderwijs).

⁵ Als species van de notie 'voorkomen van wanordelijkheden', o.v.v. EHRM 7 juni 2007, Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale D'iparralde t. Frankrijk, nr. 71251/01, ECLI:CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, par. 43-44. Zie ook Venice Commission, *Report on funding of associations*, 18 maart 2019, CDL-AD(2019)002, par. 100.

donaties in te winnen (art. 3 lid 1). Die bevoegdheid is daarom –grosso modo ongewijzigd- gehandhaafd.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Privaatrecht

De toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

Datum
17 november 2020

ii. Verplichting tot restitutie van donaties

Registratienummer
3063028

In de Wtmo, zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering, was de verplichting opgenomen om anonieme donaties over te maken aan de Staat voor zover zij het bedrag van € 4.500 overschrijden (art. 2 lid 5). De Afdeling acht de verplichting om een bepaalde donatie aan de Staat over te maken een ingrijpende beperking van het eigendomsrecht, die slechts kan worden gerechtvaardigd door de in artikel 1 bij het Eerste Protocol van het EVRM genoemde randvoorwaarden.

Ook deze regeling inzake anonieme donaties vormde een onlosmakelijk onderdeel van de voorziene generieke transparantieplichting voor alle maatschappelijke ondernemingen, en is met haar intrekking eveneens vervallen. De overwegingen van de Afdeling behoeven daarom geen aparte bespreking meer.

Het wetsvoorstel en de toelichting zijn hiermee in lijn gebracht.

d. Kapitaalverkeer

De Afdeling advisering vraagt verder aandacht voor de verhouding tussen de in de Wmto voorgestelde transparantieplichtingen en het vrij verkeer van kapitaal, zoals voorzien in artikel 63 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Art. 63 VWEU verbiedt beperkingen van het vrij kapitaalverkeer tussen de EU-lidstaten en in relatie tot derde landen, behoudens legitieme beperkingsgronden.

In het bijzonder acht de Afdeling het problematisch dat de in de Wtmo voorziene maatregelen van toepassing zijn op alle maatschappelijke organisaties. Daartoe wijst de Afdeling met name op de uitspraak van het EU-Hof van 18 juni 2020 in zaak C-78/18 (Commissie/Hongarije). Daarin oordeelde het EU-Hof een Hongaarse wet uit 2017 over de transparantie van buitenlandse geldstromen in strijd met art. 63 VWEU en verschillende grondrechten.⁶

Deze Hongaarse wet berustte op uitgangspunten die sterk verschillen van het thans herziene wetsvoorstel. Zo bestond er de verplichting tot registreren als 'organisatie die buitenlandse steun ontvangt' als het totale bedrag aan buitenlandse schenkingen in één jaar boven een vastgestelde drempel kwam. Bij de registratie moest ook de naam van de donateur bekend worden gemaakt bij schenkingen vanaf ongeveer € 1400. Deze informatie werd bekendgemaakt op een voor het publiek gratis toegankelijk elektronisch platform. Ook moesten de betrokken organisaties op hun homepage en in al hun andere publicaties vermelden dat zij een „organisatie [zijn] die buitenlandse steun ontvangt”.

⁶ Zaak C-78/18 (Commissie/Hongarije), 18 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:476.

Deze uitgangspunten verschillen dermate van het herziene wetsvoorstel, dat ik in de uitspraak van het EU-Hof geen belemmeringen zie voor het thans voorliggende voorstel. Met name legt het onderhavige gewijzigde wetsvoorstel juist geen verplichtingen meer op aan alle maatschappelijke organisaties, is er geen sprake van een plicht tot systematische registratie en openbaarmaking van schenkingen en/of donateurs, wordt niet voorzien in het gedwongen typeren van entiteiten als organisaties die buitenlandse steun ontvangen en worden buitenlandse donaties niet bij voorbaat als 'verdacht' aangemerkt.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Privaatrecht

Datum
17 november 2020

Registratienummer
3063028

In essentie voorziet het wetsvoorstel in een beperkte en gerichte informatieverplichting, van binnenlandse organisaties aan met name de burgemeester en het OM, onder welomschreven voorwaarden. Informatieverplichtingen komen ook in het EU-recht regelmatig voor, zoals het sanctie-, mededingings- en consumentenrecht, zonder dat daarin een belemmering van het vrij verkeer wordt gezien.⁷ Ik zie in het huidige wetsvoorstel daarom geen belemmering van het vrij verkeer van kapitaal.

Overigens benadrukt de Afdeling terecht twee belangrijke aspecten met betrekking tot het vrij kapitaal verkeer uit het genoemde arrest van het EU-Hof. Allereerst dat de EU-lidstaten, waar het gaat om financiële transparantie, op zich een onderscheid mogen maken tussen EU-lidstaten en derde landen, omdat de laatste niet zijn onderworpen aan de harmonisatie- en de samenwerkingsmaatregelen die in en tussen de EU-lidstaten gelden. Verder benadrukt het EU-Hof dat een lidstaat de transparantie van de financiering van (in casu) verenigingen als dwingend algemeen belang kan aanmerken.⁸ Nu dit wetsvoorstel berust op het onderscheid tussen derde landen en EU/EER-landen en bovendien transparantie als kerndoelstelling heeft, zie ik daarin steun voor de gemaakte beleidskeuzen.

De toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

C. Specifieke aandachtspunten

a. Wet transparantie maatschappelijke organisaties

i. AVG

De Afdeling constateert dat de bevoegdheid van de burgemeester om bijzondere persoonsgegevens te verwerken, als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (PbEU 2016, L119), erg ruim is geformuleerd. Deze omvat gegevens waaruit ras, etnische afkomst, seksuele gerichtheid en/of religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen kunnen blijken

⁷ Ook als het bijv. gaat om gelden in of afkomstig uit het buitenland. Vgl. als willekeurig voorbeeld: art. 8 van Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PbEU L 78/6).

⁸ Zaak C-78/18, op. cit., ov. 80, onder verwijzing naar de arresten van 18 december 2007, A, C-101/05, EU:C:2007:804, punten 36 en 37, en 26 februari 2019, X (In derde landen gevestigde tussenvennootschappen), C-135/17, EU:C:2019:136, punt 90.

(art. 4 lid 2 oud; art. 3 lid 2 thans). De Afdeling acht de in de toelichting gegeven motivering over het 'waarom' onvoldoende.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Privaatrecht

Ik heb begrip voor de overwegingen van de Afdeling. Inderdaad moet het niet zo zijn dat de indruk ontstaat dat bepaalde bijzondere persoonsgegevens systematisch worden verwerkt. Evenmin bestaat er een concrete aanleiding voor de verwerking van de noties ras, etnische afkomst en seksuele gerichtheid. Die aspecten zijn daarom in de herziene wettekst geschrapt. Zij kunnen niet meer opgevraagd, laat staan gedeeld worden.

Datum
17 november 2020

Registratienummer
3063028

Anders ligt dat voor de noties religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging. Als bijvoorbeeld de persoonsgegevens van iemand worden opgevraagd die donateur is van een bepaalde vorm van religieus onderwijs, dan kan het zo zijn dat met dat donateurschap (indirect) kan blijken van een bepaalde religieuze overtuiging. Vergelijkbare overwegingen gelden voor maatschappelijke organisaties op levensbeschouwelijke grondslag. Zou een rechtsgrondslag als bedoeld in art. 3 lid 2 ontbreken, dan zouden dergelijke gegevens niet mogen worden verwerkt. Dat zou een ernstige complicatie vormen voor het gerichte opvragen van persoonsgegevens in individuele gevallen, waarmee de effectiviteit van het wetsvoorstel ernstig zou worden beperkt. Daarom is gehandhaafd dat –in incidentele en welomschreven gevallen- religieuze en levensbeschouwelijke gegevens mogen worden verwerkt. Datzelfde geldt overigens voor het OM, dat over vergelijkbare bevoegdheden tot opvragen en het verwerken van persoonsgegevens beschikt (art. 4 lid 2). Deze bepaling is van overeenkomstige toepassing op enkele andere instanties, zoals de Belastingdienst en de AIVD (artikel 3 lid 7).

Het wetsvoorstel en de toelichting zijn in deze zin aangepast.

Verder merkt de Afdeling op dat in de toelichting maar beperkt wordt ingegaan op de noodzaak voor de verstrekking van deze persoonsgegevens door de burgemeester aan andere burgemeesters en aan andere overheidsinstanties (OM, politie, DNB), en evenmin op de noodzaak voor een zelfstandige bevoegdheid voor al deze overheidsorganisaties om inzage in de persoonsgegevens te vragen (art. 4, leden 4 en 7 oud; nu: art. 3 leden 4 en 7). Het gaat hier om ruime bevoegdheden, waarvan de noodzaak –aldus de Afdeling- twijfelachtig is.

Vooropgesteld zij dat het doorgaans zal gaan om de incidentele deling van een beperkt aantal persoonsgegevens. De burgemeester mag die alleen maar opvragen als a) gebleken is van substantiële donaties (vgl. de toelichting bij thans art. 3 lid 1) en b) de opvraging daarvan noodzakelijk is voor handhaving van de openbare orde (art. 4 oud; art. 3 nieuw). Vervolgens heeft de burgemeester de bevoegdheid (niet de plicht) om deze gegevens te delen. Ook daarvoor geldt een extra kwalificatie.

Deling met leden van de driehoek kan, als dit noodzakelijk is voor de zorg van de burgemeester voor de openbare orde (nu: art. 3 lid 4 onderdeel a). Verstrekking aan een andere burgemeester veronderstelt dat dit noodzakelijk is voor diens taakuitoefening, waarbij het vooral zal gaan om diens verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde (thans: art. 3 lid 4 onderdeel b). Met deze gegevensuitwisseling kan binnen verschillende

gemeenten onwenselijke, buitenlandse inmenging in het beleid en bij activiteiten van maatschappelijke organisaties beter in kaart worden gebracht en worden geduid om zo een betere inschatting te kunnen maken of sprake is van problematisch gedrag.

Ten slotte moet worden bedacht dat de burgemeester moet afgaan op de gegevens die een organisatie aanlevert, terwijl hij de juistheid ervan lang niet altijd zal kunnen verifiëren of de eventueel bredere betekenis zal kunnen duiden. Zo zal doorgaans niet (direct) duidelijk zijn of een donatie misschien tevens duidt op witwassen, terrorismefinanciering, ontduiking van Europese of internationale sancties, verduistering, fiscale fraude, omkoping of andere strafbare feiten. Vandaar de bevoegdheid van de burgemeester om de verkregen gegevens te laten waarden en valideren door een aantal andere personen en instanties. Dat zijn bijvoorbeeld de politie, het OM, de AIVD en MIVD, Justis, Buro Bibob, DNB, de FIU, de AFM en de Belastingdienst. Gelet op de zwaarwegende algemene belangen die daarmee worden gediend, acht ik gegevensdeling in casu noodzakelijk en gerechtvaardigd.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Privaatrecht

Datum
17 november 2020

Registratienummer
3063028

Over de bevoegdheid van deze organisaties en toezichthouders om zelf gericht informatie op te vragen bij maatschappelijke organisaties zij het volgende opgemerkt (nu: art. 3 lid 7). Het kan zijn dat zij in de uitoefening van hun wettelijke taken informatie nodig hebben over -wellicht dubieuze of mogelijk strafbare- buitenlandse schenkingen aan een maatschappelijke organisatie en, als blijkt van substantiële donaties, eventueel de donateur(en), terwijl hun daartoe de bevoegdheid ontbreekt. Om te voorkomen dat daardoor een lacune ontstaat die de uitoefening van hun wettelijke taken in het gedrang brengt, voorziet deze wet in de bevoegdheid donatiegegevens op te vragen. Belangrijk daarbij is dat zij dit slechts mogen in de uitoefening van hun wettelijke taak. Het is, met andere woorden, een functionele bevoegdheid. Gegevensdeling met andere instanties in het kader van deze wet buiten deze functionele bevoegdheid is daarom uitgesloten (thans: art. 3 leden 4 en 7).

De toelichting is voornoemde zin aangepast.

De Afdeling betreft in haar overwegingen over noodzaak en evenredigheid nog het feit dat de toelichting zelf aangeeft dat "experts, waaronder toezichthouders, handhavers en opsporingsdiensten, duidelijk hebben gemaakt dat zij met het beschikbare instrumentarium in beginsel al goed uit de voeten kunnen om hun taken te kunnen vervullen" (par. 6).

Van belang is de aangehaalde passage in de juiste context te plaatsen. Deze is ontleend aan het deel van de toelichting dat ziet op het tweede deel van het wetsvoorstel, inhoudende een nieuwe verplichting voor bepaalde stichtingen om een balans en een staat van baten en lasten bij het Handelsregister te deponeren. In verband daarmee heeft het WODC eind 2017 de eerste National Risk Assessment (NRA) voor Terrorismefinanciering op zijn website gepubliceerd. Voor dat onderzoek zijn ook de nodige experts geraadpleegd, die inderdaad hebben aangegeven met het beschikbare (beleids)instrumentarium in beginsel goed uit de voeten te kunnen. Dat is echter opgemerkt in het kader van een inventarisatie van terrorismefinancieringsrisico's en de bestrijding van terrorismefinanciering, en

niet waar het gaat om de privacyaspecten die zijn verbonden aan het opvragen van de antecedenten van donaties bij maatschappelijke organisaties.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Privaatrecht

ii. EU-Handvest

Datum
17 november 2020

Registratienummer
3063028

De Afdeling merkt op dat de in de Wmto voorgestelde regelingen inzake het opvragen en delen van persoonsgegevens een beperking vormen van het recht op privacy (artikel 7 Handvest) en het recht op de bescherming van persoonsgegevens (artikel 8 Handvest). Zij wijst op art. 52 Handvest dat met name meebrengt dat beperkingen van grondrechten de wezenlijke inhoud daarvan eerbiedigen, beantwoorden aan door in de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang en daarvoor noodzakelijk zijn. De Afdeling meent dat er, gelet op de artikelen 7 en 8 Handvest, nog geen sprake is van een evenredige balans tussen privacy en het belang van transparantie.

In de vorige paragraaf is aangegeven dat de verstrekking en deling van (bijzondere) persoonsgegevens in algemene zin met de nodige waarborgen is omgeven. Ik verwijs daar kortheidshalve naar. Verder zijn de op te vragen en te delen gegevens in het gewijzigde wetsvoorstel deels beperkt, deels met extra waarborgen omgeven. De mogelijkheid tot opvraging en deling van de bijzondere persoonsgegevens ras, etnische afkomst en seksuele gerichtheid is geschrapt. Voorts kunnen persoonsgegevens slechts worden opgevraagd als dat noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde of in het algemeen belang en –aldus het gewijzigde wetsvoorstel– bij eerdere navraag is gebleken van een of meer substantiële donaties. Beide dragen er toe bij dat het recht op privacy en de bescherming van persoonsgegevens beter tot hun recht komen. Een en ander laat bovendien de bestaande waarborgen, in het bijzonder de bescherming die de Algemene Verordening Gegevensbescherming biedt, onverlet.

Als algemene belangen die met dit wetsvoorstel worden gediend, en die de verwerking van persoonsgegevens rechtvaardigen, zijn onder meer en in verschillende context aan de orde gekomen het door het EU-Hof erkende transparantie van de financiering van rechtspersonen⁹, de openbare orde, de naleving van de wet, statuten en behoorlijk bestuur bij een organisatie alsmede – ook door de Afdeling zelf genoemd– het voorkomen van strafbare feiten, bescherming van de nationale veiligheid, het tegengaan van terrorisme en witwassen alsmede, onder omstandigheden, het tegengaan van ongewenste buitenlandse beïnvloeding (*supra*, par. c.i.).

Al deze factoren in onderlinge samenhang bezien leiden ertoe dat met het gewijzigde wetsvoorstel in mijn optiek een passend evenwicht is gevonden tussen privacy en maatschappelijke belangen. In de AVG-conformiteit, zoals besproken in de vorige paragraaf, ligt de verenigbaarheid met het Handvest besloten.

⁹ Zaak C-78/18, op. cit., ov. 80, onder verwijzing naar de arresten van 18 december 2007, A, C-101/05, EU:C:2007:804, punten 36 en 37, en 26 februari 2019, X (In derde landen gevestigde tussenvennootschappen), C-135/17, EU:C:2019:136, punt 90.

Ter afsluiting zij gewezen op de volgende passage uit het advies van de Afdeling advisering:

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Privaatrecht

“De Afdeling onderkent dat uit het buitenland afkomstige financiering van maatschappelijke organisaties in Nederland een risico kan vormen voor de democratische rechtsstaat. Daar waar deze geldstromen gepaard gaan met beïnvloeding die – al dan niet op termijn – de Nederlandse democratische rechtsstaat kan ondermijnen, is sprake van een serieus probleem. De Afdeling onderschrijft de wens van de regering om dit probleem te adresseren. De samenleving en de instituties van de rechtsstaat behoeven bescherming tegen dit soort gevaren.” (advies, p. 1).

Datum
17 november 2020

Registratienummer
3063028

Graag onderschrijf ik dit door de Afdeling uitgedragen standpunt. Dit wetsvoorstel beoogt dan ook een bijdrage te leveren aan verbetering van het instrumentarium daartoe.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Rechtsbescherming,