

Position Paper van de Brede Sector met belangrijke knelpunten bij het wetsvoorstel transparantie en tegengaan ondermijning door maatschappelijke organisaties (Wtmo)

Graag willen wij, een aantal koepel- en maatschappelijke organisaties, onze bezorgdheid kenbaar maken over dit wetsvoorstel. Wij onderschrijven het belang van een veilige samenleving en een goede bescherming tegen ondermijning van de democratische rechtsstaat. Wij zijn echter van mening dat de huidige wetgeving volstaat en er is geen bewijs geleverd dat de voorgestelde maatregelen noodzakelijk en effectief zijn in het bereiken van het beoogde doel.

Daarnaast plaatsen wij kritische kanttekeningen bij het wetsvoorstel waar het betreft de rechtsbescherming van maatschappelijke organisaties, de procedurele zorgvuldigheid, de rechtszekerheid voor betrokkenen, de bescherming van privacy van burgers en de toename van de administratieve lasten en de regeldruk.

De ruimte voor het maatschappelijk middenveld komt onder druk te staan

Maatschappelijke organisaties, waaronder goede doelen, vrijwilligers- en sportorganisaties, kerken en fondsen, spelen een belangrijke rol in onze samenleving. Miljoenen Nederlanders helpen andere mensen in Nederland en ver daarbuiten op diverse terreinen en manieren. Door geld of goederen te doneren of zich vrijwillig in te zetten. Deze organisaties waar al deze miljoenen mensen zich voor inzetten vormen een onmisbare pijler in onze samenleving.

Het bestrijden van ondermijning mag er niet toe leiden dat het functioneren van legitieme maatschappelijke organisaties wordt bemoeilijkt en dat privacygevoelige persoonsgegevens van donateurs onnodig moeten worden vastgelegd en bewaard. Wij vrezen dat deze wet leidt tot een verminderde geefbereid van donateurs en een krimpende ruimte voor maatschappelijke organisaties en burgerparticipatie, hetgeen schadelijk is voor de samenleving

Fundamentele bezwaren van de Raad van State onvoldoende weggenomen

De fundamentele bezwaren van de Raad van State zijn in het voorliggende wetsvoorstel niet weggenomen. Aan belangrijke voorwaarden die een inmenging in rechten en vrijheden van maatschappelijke organisaties kunnen rechtvaardigen, zoals de noodzakelijkheid, proportionaliteit en voorzienbaarheid, wordt niet voldaan.

Betere juridische toetsing van wetsvoorstel 'aan de voorkant'

In het Regeerprogramma van 13 september 2024, in lijn met het Hoofdlijnenakkoord 2024-2028 'Hoop, Lef en Trots', geeft het kabinet Schoof aan groot belang te hechten aan goed bestuur en een sterke rechtsstaat. Dit vraagt volgens het kabinet om stabiliteit en betrouwbaarheid (voorspelbaarheid) en wet- en regelgeving moet aan de voorkant scherper worden getoetst om rechtszaken te voorkomen.

Ook de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur stelt dat de kwaliteit van wetten en regels meer aandacht moet krijgen aan de 'voorkant' van het wetgevingsproces. Dit is een belangrijke conclusie van de Raad in zijn advies van woensdag 26 juni jl. 'Met recht balanceren: juridisering in de leefomgeving'.

Wij zijn van mening dat, gelet op het ingrijpende karakter van dit wetsvoorstel en de belangrijke wijzigingen die doorlopend tijdens het wetgevingsproces zijn aangebracht, het aangepaste wetsvoorstel 'aan de voorkant' integraal en gedegen juridisch getoetst moet worden. Waarbij de constitutionele toetsing 'ex-ante', zoals expliciet genoemd in het Regeerprogramma, zorgvuldig moet worden uitgevoerd.

Overzicht van de zeven belangrijkste bezwaren bij het wetsvoorstel transparantie en tegengaan ondermijning door maatschappelijke organisaties (Wtmo)

1. Kritische adviezen Raad van State inzake bescherming grondrechten goede doelen

Na twee zeer kritische adviezen van de Raad van State is het oorspronkelijke wetsvoorstel gewijzigd. Het oorspronkelijke wetsvoorstel was te breed en naar aanleiding van deze kritiek van de Raad van State is de generieke transparantieverplichting vervangen door een organisatiegericht stelsel van 'transparantie op verzoek'. De Raad van State stelt dat inmenging in de grondrechten van maatschappelijke organisaties, zoals de vrijheid van vereniging, - meningsuiting, - kapitaal, - godsdienst en levensovertuiging en het eigendomsrecht nauwkeurig moet worden afgewogen, ook wanneer de inmenging is gericht op de bescherming van een zwaarwegend belang.

Wij zijn van oordeel dat in het voorliggende wetsvoorstel de fundamentele bezwaren van de Raad van State niet zijn weggenomen. Aan belangrijke voorwaarden die een inmenging in rechten en vrijheden van maatschappelijke organisaties kunnen rechtvaardigen, zoals de noodzakelijkheid, proportionaliteit en voorzienbaarheid, wordt niet voldaan.

In dit wetsvoorstel worden verstrekkende bevoegdheden gecreëerd om in te grijpen bij niet- strafbare activiteiten van legitieme organisaties. Zodat 'ongewenst gedrag' dat niet strafbaar is toch kan worden aangepakt. Belangrijke strafrechtelijke waarborgen, zoals de onschuldpresumptie, ontbreken. Dit type wetgeving past in de wereldwijde trend van wantrouwen richting het maatschappelijk middenveld en een krimpende ruimte voor hun bijdrage aan het oplossen van maatschappelijke problemen.

2. Geen bewezen noodzaak nieuwe wetgeving

Op basis van diverse wetten, zoals de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Strafrecht, de Gemeentewet en de Algemene Wet Bestuursrecht kunnen al civielrechtelijke, strafrechtelijke of bestuursrechtelijke maatregelen worden getroffen. Hierdoor kan worden opgetreden tegen terrorismefinanciering en witwassen, problematisch gedrag en ongewenste beïnvloeding.

Er ontbreekt een gedegen onderbouwing waarom de bevoegdheden van de betreffende overheidsinstanties op grond van de huidige regelgeving onvoldoende zijn om een (dreigende) ondermijning van de democratische rechtstaat af te wenden en waarom de voorgestelde maatregelen effectief zijn. Daarom dringen wij aan op een grondige analyse van de mogelijkheden binnen de bestaande wetgeving. Op grond daarvan kan besloten worden of en zo ja, welke aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn.

Momenteel wordt het Nederlands sanctiestelsel gemoderniseerd door aanpassing van de Sanctiewet 1977 en aanpalende wet- en regelgeving. Het doel van de modernisering is het versterken van het sanctiestelsel om nog beter te kunnen voldoen aan de eisen die gesteld worden vanuit de Europese sanctiebesluiten en - verordeningen. Aangezien deze sanctiewetgeving een duidelijk raakvlak heeft met het domein waar ook de Wtmo zich op richt, is afstemming hier belangrijk.

3. Wetsvoorstel bevat vage rechtsnormen en leidt tot rechtsonzekerheid

Ondermijning of klaarblijkelijk dreigen te ondermijnen van rechtsstaat of openbaar gezag

'Op verzoek van het openbaar ministerie kan de rechtbank een maatschappelijke organisatie die activiteiten ontplooit die erop gericht zijn de Nederlandse democratische rechtsstaat of het openbaar gezag te ondermijnen of klaarblijkelijk dreigen te ondermijnen een bevel voor de duur van maximaal twee jaar opleggen tot het onthouden, staken en gestaakt houden van bepaalde activiteiten' staat in artikel 4a van het wetsvoorstel.

Wanneer is er sprake van het ontplooiën van activiteiten die erop gericht zijn de Nederlandse democratische rechtsstaat of het openbaar gezag te ondermijnen of klaarblijkelijk dreigen te ondermijnen? Dit moet voor maatschappelijke organisaties volstrekt helder zijn en dat is het nu niet. Dit druist tegen het voorzienbaarheidsvereiste, genoemd door de Raad van State in haar advies van 18 november 2021, zodat maatschappelijke organisaties hun handelen daarop onvoldoende kunnen afstemmen. Doorslaggevend is of voldoende duidelijk is hoe de rechtsnormen in het concrete geval zullen worden toegepast.

In de Toelichting staan uiteenlopende voorbeelden die echter eveneens een weinig eenduidige interpretatie kennen zoals 'duurzame aantasting van de democratische vrijheden' en 'de aantasting van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen'. Dit biedt ruimte voor willekeur en het risico dat een activiteit als ondermijnend wordt gekwalificeerd als deze niet in lijn ligt met het overheidsbeleid.

Naleving statuten en bestuur naar behoren

In het geval van ernstige twijfel of de wet of de statuten worden nageleefd dan wel het bestuur naar behoren wordt gevoerd kan het openbaar ministerie een organisatie om informatie vragen met aanverwante verzoeken volgens art 4 van het wetsvoorstel. Ook hier biedt de wet veel interpretatieruimte. Wanneer wordt het bestuur niet naar behoren uitgevoerd? Ook dit levert voor maatschappelijke organisaties onduidelijkheid op waardoor maatschappelijke organisaties hun handelen daarop onvoldoende kunnen afstemmen.

4. Het handhavingsinstrumentarium is nog steeds verstrekkend

Het nieuw voorgestelde handhavingsinstrumentarium vinden wij nog steeds verstrekkend en staat ons inziens op gespannen voet met de grondrechten van maatschappelijke organisaties. Aan belangrijke voorwaarden die een inmenging in rechten en vrijheden kunnen rechtvaardigen, zoals de voorzienbaarheid en proportionaliteit, wordt niet voldaan.

Informatieverzoek door burgemeester, openbaar ministerie en overige personen en instanties

De burgemeester kan op basis van artikel 3 van het wetsvoorstel in het kader van de handhaving van de openbare orde privacygevoelige informatie opvragen zoals de geografische herkomst, doel en omvang van een of meer donaties. Als er sprake is van substantiële donaties kan de burgemeester tevens persoonsgegevens opvragen waaruit bijvoorbeeld religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen kunnen blijken. Ook het openbaar ministerie heeft bij ernstige twijfel of de wet of de statuten te goeder trouw worden nageleefd dan wel het bestuur naar behoren wordt gevoerd deze bevoegdheid.

Hoewel het wetsvoorstel gericht is op het tegengaan van activiteiten die gericht zijn op ondermijning van de Nederlandse democratische rechtsstaat of het openbaar gezag, kan de burgemeester een informatieverzoek doen in het kader van de handhaving van de openbare orde. Het is niet duidelijk hoe deze beide begrippen - openbare orde en ondermijning rechtsstaat- zich tot elkaar verhouden. Ook plaatsen wij vraagtekens bij de keuze voor de burgemeester als bevoegd gezag om gegevens op te vragen bij maatschappelijke organisaties (en niet uitsluitend het openbaar ministerie vanuit diens opsporingsbevoegdheid), vanwege het risico op willekeur en politiek gedreven besluiten.

In het artikel '*De Burgemeester als Compliance Officer?*' leggen bestuurskundige Niels Karsen en rechtsfilosoof Macheld Geuskens in het *Nederlands Juristenblad* het wetsvoorstel Wtmo langs de lat van het 'Afwegingskader nieuwe burgemeestersbevoegdheden', dat in december 2023 door de regering in gebruik is genomen. Het blijkt dat in ieder geval stevige kanttekeningen te plaatsen zijn ten aanzien van perspectief 3 (openbare orde), perspectief 5 (expertise) en bijkomende perspectief 2 (eenhoofdig of collegiaal).^[1]

^[1] Karsten, N., & Geuskens, M. (2024). '*De burgemeester als compliance officer?*', *Nederlands Juristenblad*.

Opgevraagde gegevens kunnen worden gedeeld met de leden van het driehoeksoverleg (zoals gespecificeerd in de Politiewet 2012), het openbaar ministerie, de burgemeester van een andere gemeente en personen en instanties genoemd in artikel 28a, eerste lid onderdelen a, c, d, e, g, h, i, j, k en l van de Handelsregisterwet 2007. Op basis van artikel 3 lid 7 van het wetsvoorstel kunnen deze personen en instanties bovendien ook zelfstandig een verzoek tot informatie indienen bij de maatschappelijke organisaties. Uit de wet blijkt niet waarom deze personen en instanties donateursgegevens, en specifiek gegevens ten aanzien van godsdienst en levensovertuiging, nodig zouden hebben voor de uitvoering van hun taken en er wordt ook niet gespecificeerd om welke taken van deze instanties het gaat.

Zoals ook gesignaleerd door de Raad van State, zijn de noodzaak en proportionaliteit van deze inbreuk op het recht op privacy van maatschappelijke organisaties en hun donateurs daarmee niet duidelijk. Het is essentieel dat gegevensverzameling en -verwerking door de overheid voldoet aan EU-normen zoals vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (artikel 8) en de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)) en mogen niet leiden tot beperkingen van het vrije kapitaalverkeer binnen de EU.

De maatschappelijke organisatie moet uiterlijk binnen tien werkdagen aan het informatieverzoek voldoen eventueel onder last van een dwangsom staat in artikel 3 lid 3 van het wetsvoorstel. Bij niet-medewerking door de maatschappelijke organisatie kan er onder andere op basis van artikel 3 lid 6 van het wetsvoorstel een bestuursverbod aan bestuurders worden opgelegd. Het is echter niet duidelijk of en hoe maatschappelijke organisaties inzage kunnen krijgen in de motivatie van een informatieverzoek en bezwaar kunnen maken of in beroep gaan tegen deze besluiten.

Stakingsbevel door de rechter op verzoek van het openbaar ministerie

Het bevel dat de rechter op verzoek van het openbaar ministerie voor de duur van maximaal twee jaar kan opleggen tot het onthouden, staken en gestaakt houden van bepaalde activiteiten door een maatschappelijke organisatie is verstrekking. Ter naleving van dit bevel op basis van artikel 4a van het wetsvoorstel wordt voorzien in een aantal al dan niet voorlopige maatregelen.

Tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter tot het treffen van een bijkomende maatregel op basis van artikel 4a leden 2 en 3 staat geen voorziening open aldus artikel 4a lid 4 van het wetsvoorstel.

De wetgever heeft een eigen verantwoordelijkheid, naast de rechter in concrete gevallen, om te waarborgen dat een wettelijke regeling die rechten en vrijheden beperkt an sich proportioneel is. De reikwijdte van deze open norm in het wetsvoorstel is te ruim. Het begrip activiteiten bevat strafbare en niet strafbare handelingen en omvat zelfs activiteiten die een klaarblijkelijk dreiging van de democratische rechtsstaat (kunnen) vormen.

5. Bewaarplicht voor stichtingen en verenigingen van donatie- en persoonsgegevens

In artikel 2 van het wetsvoorstel wordt een nieuwe bewaarplicht (7 jaar) van donatie- en persoonsgegevens voor alle verenigingen en stichtingen in het leven geroepen. Volgens artikel 1 van het wetsvoorstel vallen onder donaties zowel *geldelijke bijdragen als bijdragen in natura*. De definitie van onder *bijdrage in natura* vallende 'zaken en op geld waarneembare diensten' is ruim geformuleerd. Alleen 'leden' mogen vrijwilligerswerk verrichten zonder dat dit als *donatie in natura* wordt aangemerkt. In het wetsvoorstel wordt geen drempelbedrag genoemd met het gevolg dat alle donaties door maatschappelijke organisaties moeten worden geadmistreerd en gewaardeerd.

Deze extra administratieve verplichtingen staan niet in verhouding (disproportioneel) tot de administratieve lasten voor deze organisaties zonder dat is aangetoond dat deze verplichtingen redelijkerwijs bijdragen aan het doel van bestrijding van ondermijning van het openbaar gezag/openbare orde en rechtsstaat. Bovendien kan dit de geefbereidheid van donateurs ondermijnen.

6. Deponeringsplicht balans en staat van baten en lasten voor stichtingen

In artikelen 7 en 8 van het wetsvoorstel wordt de verplichting voor stichtingen om hun balans en staat van baten en lasten te deponeren bij het Handelsregister geregeld. Dit betekent minder tijd en geld voor het goede doel en het risico dat vrijwilligers afhaken. Transparantie is een belangrijk maatschappelijk doel, maar deze lasten- en kostenverzwaring voor met name kleinere stichtingen, die juist vaak worden gerund door relatief veel vrijwilligers, vinden wij niet proportioneel zolang niet is aangetoond dat die verplichting redelijkerwijs bijdraagt aan het doel van bestrijding van ondermijning van het openbaar gezag/openbare orde en rechtsstaat.

7. Toename regeldruk

Het onderzoek *Regeldruk bij vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen* van Sira Consulting (2023), uitgevoerd in opdracht van de overheid, concludeert dat de regeldruk voor maatschappelijke organisaties, zoals goede doelen, vrijwilligersorganisaties, kerken en fondsen, hoog is. Door de complexiteit en stapeling van wetgeving, vaak generiek van aard, zijn maatschappelijke organisaties, waarvoor ook vaak veel vrijwilligers werken, veel tijd en kosten kwijt om aan deze verplichtingen te voldoen.

In afstemming met DNB en verschillende banken is er recentelijk besloten om voor maatschappelijke organisaties het toezicht op de Wwft-naleving risico gebaseerd in te richten. Inzicht in de averechtse werking van disproportionele maatregelen en overregulering voor maatschappelijke organisaties heeft tot deze aanpak geleid (zie het rapport DNB 'Van Herstel naar Balans' en de VNB 'NPO Sector Standaard'). Dit wetsvoorstel neemt geen notie van deze *risico gebaseerde benadering* en lijkt daarmee een stap terug te doen.

Met dit wetsvoorstel worden weer verschillende nieuwe verplichtingen voor maatschappelijke organisaties in het leven geroepen. Terwijl er volgens het Sira onderzoek al meer dan 130 wetten en regels drukken op maatschappelijke organisaties/het vrijwilligerswerk. Dit ondermijnt hun vermogen om goed te kunnen functioneren.

Namens onderstaande organisaties,

Goede Doelen Nederland

CIO

FIN

NOC*NSF

Vereniging NOV

European Center for Not-for-Profit Law

Human Security Collective

Mensen met een Missie

Netherlands Helsinki Committee

WO=MEN Dutch Gender Platform

PARTOS

Partin

Breed Mensenrechten Overleg (BMO)

november 2024