

Ministerie van Justitie en Veiligheid  
De minister voor rechtsbescherming  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

Rotterdam, 29 juni 2021

Inzake: Consultatie wijziging Wet transparantie maatschappelijke organisaties

Geachte heer, mevrouw,

Op 8 juni jl. is door de minister voor rechtsbescherming ("minister") de (concept)nota van wijziging "*Wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties*" ter inzage gelegd ("Wijzigingsvoorstel"). Het Wijzigingsvoorstel voorziet in een aanpak van activiteiten die bepaalde maatschappelijke organisaties kunnen ontplooiën en die de democratische rechtsstaat ondermijnen of klaarblijkelijk dreigen te ondermijnen. Om ondermijning van de democratische rechtsstaat tegen te kunnen gaan, wordt de aanpak ook gericht op de financiële middelen van een maatschappelijke organisatie. Het Wijzigingsvoorstel voegt namelijk een handhavingsinstrument toe dat strekt tot de civielrechtelijke aanpak van bepaalde donaties aan maatschappelijke organisaties die – direct of indirect – bijdragen aan ondermijning van de democratische rechtsstaat. Verder breidt het Wijzigingsvoorstel de reikwijdte van het Wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties ("Wetsvoorstel") uit.

Hieronder maken wij graag gebruik van de mogelijkheid om onze visie op het Wijzigingsvoorstel kenbaar te maken. Daartoe zal eerst kort de relevante achtergrond worden geschetst. Daarna zal in worden gegaan op de inperking van de grondrechten door het Wijzigingsvoorstel en de vraag of voldaan wordt aan de voorwaarden zoals proportionaliteit, subsidiariteit en voorzienbaarheid. Verder wordt nog kort stilgestaan bij de rechtsbescherming en de door de wetgever gekozen systematiek. Afgesloten wordt met een conclusie en een voorstel voor aanpassing.

### **Relevante achtergrond**

Het Wijzigingsvoorstel is een wijziging van het Wetsvoorstel dat op 20 november 2020 ingediend is bij de Tweede Kamer. Het doel van het Wetsvoorstel is: "*buitenlandse beïnvloeding bij Nederlandse maatschappelijke activiteiten inzichtelijk te maken en eventueel daaruit voortkomende onwenselijke*

*gedragingen die een bedreiging vormen voor de openbare orde en worden beschouwd als antidemocratisch, onverdraagzaam en anti-integratief te voorkomen".<sup>1</sup>*

Om dit doel te verwezenlijken is het – aldus het de minister – noodzakelijk dat geldstromen naar maatschappelijke organisaties transparanter worden gemaakt. Het Wetsvoorstel maakt dit mogelijk door twee maatregelen te introduceren. De eerste maatregel behelst een transparantieverplichting voor maatschappelijke organisaties wanneer zij donaties boven een bedrag van € 4.500 ontvangen die afkomstig zijn van buiten de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte. De tweede maatregel behelst een transparantieverplichting voor stichtingen ten aanzien van de balans en de staat van baten en lasten.

#### *Beoogde wijziging*

Het doel van het Wijzigingsvoorstel is de effectieve aanpak van activiteiten die kunnen leiden tot ondermijning van onze democratische rechtsorde. Reeds daarom breidt het Wijzigingsvoorstel het Wetsvoorstel uit tot donaties vanuit het binnen- en buitenland. Verder introduceert het Wijzigingsvoorstel een verbod op doneren in opdracht van iemand anders, tenzij de benodigde gegevens over de herkomst van de donaties en de persoon van de donateur worden verstrekt. Ook maakt het Wijzigingsvoorstel het mogelijk voor de burgemeester om informatie te delen met het openbaar ministerie ("OM"). Tot slot introduceert het Wijzigingsvoorstel in het tweede lid van artikel 4a een aantal maatregelen die het OM kan gelasten bij de civiele rechter. Deze maatregelen zijn de volgende:

- Het bevel om periodiek alle of nader genoemde donaties of andere geldstromen actief aan het OM te melden (4a, tweede lid, onder sub a);
- Het tijdelijk bevriezen van een of meer goederen (4a, tweede lid, onder sub b);
- Een tijdelijk verbod voor het ontvangen van bepaalde donaties of bepaalde categorieën van donaties (4a, tweede lid, onder sub c), en;
- De mogelijkheid om bepaalde goederen toe te laten vallen aan de Nederlandse Staat (4a, tweede lid, onder sub d).

Deze maatregelen kunnen zowel opeenvolgend als zelfstandig worden ingezet als zij functioneel zijn voor de bescherming van de openbare orde.

#### **Inbreuk grondrechten**

Met het Wijzigingsvoorstel wordt een aantal grondrechten ingeperkt. Deze grondrechten betreffen – onder meer – het recht op eigendom, de vrijheid van vereniging, de vrijheid van vergadering, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Dit betreffen

---

<sup>1</sup> Memorie van toelichting bij de Wtmo, paragraaf 4.

grondrechten die zowel in de Grondwet, als in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (“EVRM”) zijn neergelegd.

Een inperking van grondrechten is toegestaan, mits voldaan wordt aan een aantal noodzakelijke (rand) voorwaarden. Zo dient de inperking te voldoen aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit en dient de inperking een wettelijke basis – en daarmee voorzienbaar – te zijn. Hieronder wordt ingegaan op de vraag of met de maatregelen opgenomen in dit Wijzigingsvoorstel aan deze voorwaarden is voldaan.

Daarbij merken wij wel op voorhand op dat de Toelichting op het Wijzigingsvoorstel de diverse grondrechten wel benoemt, maar dan (vooral) vanuit het oogpunt van de noodzaak tot de in het voorstel voorziene maatregelen. Wij geven in overweging om ook aandacht te besteden aan de proportionaliteit, de subsidiariteit en de voorzienbaarheid. Op dit punt komen wij later nog terug.

#### *Proportionaliteit en subsidiariteit.*

De vraag die in dit kader van de proportionaliteit beantwoord moet worden is of het belang dat met het Wijzigingsvoorstel is gediend, in verhouding staat tot de inbreuken die de maatregelen voorzien in het Wijzigingsvoorstel maken. Voor wat betreft de subsidiariteit staat de vraag centraal of de maatregelen de beste manier zijn om het gestelde doel te bereiken.

Voor de beantwoording van de eerste vraag is allereerst van belang dat het OM op grond van artikel 4a van het Wijzigingsvoorstel de maatregelen kan gelasten als aannemelijk is dat een maatschappelijke organisaties donaties ontvangt en activiteiten ontplooit die erop gericht zijn de Nederlandse democratische rechtstaat te ondermijnen of klaarblijkelijk dreigen te ondernemen. Uit de toelichting volgt dat de term ‘activiteiten’ ruim moet worden opgevat. Deze term omvat elke activiteit die direct of indirect door een maatschappelijke organisatie wordt ontplooid. Daarbij dient onder meer gedacht te worden aan het houden van lezingen of het uitbrengen van een tijdschrift of nieuwsbrief, aldus de minister.

Het voorgaande houdt in dat niet alleen strafbare feiten kunnen leiden tot het opleggen van de maatregelen, maar ook niet strafbare feiten die hooguit onwenselijk zijn. Bij dergelijk niet strafbaar handelen, is het de vraag of het opleggen van zeer vergaande maatregelen, zoals het verbod op het ontvangen van bepaalde donaties, het verval aan de staat van goederen of het moeten terugstorten van de donaties, noodzakelijk en proportioneel is. Immers, door het niet afbakenen van een norm kan – in beginsel – iedere activiteit leiden tot oplegging van een maatregel, hoe zwaar of licht die activiteit ook is. Daarbij wordt bij gebreke aan normering ook ruimte geboden voor invulling van de norm hetgeen (lang) niet altijd wenselijk kan zijn.

Daarnaast wordt in de Toelichting opgemerkt dat niet de herkomst van de gelden centraal staat, maar het handelen van de maatschappelijke organisatie. Bij de maatregelen die zien op het bevrozen van goederen, het verbieden van donaties, het verval aan de staat van goederen of het moeten terugstorten van donaties, staat gelet op de tekst van het Wijzigingsvoorstel echter (ook) de herkomst van de gelden centraal en niet (uitsluitend) het handelen van de organisatie. Denk bijvoorbeeld aan de mogelijkheid dat de maatschappelijke organisatie het geld voor een andere – niet ondermijnende – activiteit zou hebben gebruikt. Het is dan ook de vraag of de maatregelen de beste manier zijn om het doel van het Wijzigingsvoorstel te bereiken: het aanpakken van de donaties die kunnen leiden tot ondermijning van onze democratische rechtsorde.

#### *Tussenconclusie*

Nu sprake is van een niet afgebakende norm, is het de vraag of het Wijzigingsvoorstel in alle gevallen proportioneel is. Immers, niet strafbare activiteiten van welke aard of omvang dan ook kunnen leiden tot vergaande maatregelen. Daarnaast is het maar de vraag of de voorziene maatregelen de beste manier zijn om het doel van het Wijzigingsvoorstel te bereiken, nu daarmee in sommige gevallen de herkomst van de gelden centraal komt te staan in plaats van het handelen van de maatschappelijke organisatie.

#### Motivering inperking en voorzienbaarheid

Hoewel in de toelichting kort wordt ingegaan op de inperking op het recht op eigendom, worden de overige grondrechten waar het Wijzigingsvoorstel aan raakt als eerder opgemerkt alleen in algemene zin besproken. Niet wordt ingegaan op de verschillende regimes die krachtens de Grondwet gelden voor de inperking van grondrechten.

Uit de toelichting die wel wordt gegeven volgt slechts dat de minister stelt dat sprake is van een wettelijke basis voor de inperking van de grondrechten en dat deze basis en de daarin opgenomen norm voorzienbaar en kenbaar zijn. Daarnaast stelt de minister dat met het voorkomen en bestrijden van ondermijnen een legitiem belang wordt gediend, namelijk de bescherming van de openbare orde en de nationale veiligheid. Verder blijkt de mogelijkheid om giften te ontvangen onverminderd bestaan en geldt voor de uitoefening van de bevoegdheden door het OM een buitengewoon hoge drempel, aldus de minister. Deze drempel is opgenomen in artikel 4a van het Wijzigingsvoorstel. Daaruit volgt dat het OM de maatregelen kan gelasten als aannemelijk is dat een maatschappelijke organisaties donaties ontvangt en activiteiten ontplooit die erop gericht zijn de Nederlandse democratische rechtstaat te ondermijnen of klaarblijkelijk dreigen te ondernemen.

De door de minister gekozen norm ‘ondermijnende activiteiten’ is echter – anders dan de minister stelt – niet voorzienbaar en kenbaar nu deze niet afgebakend is. Immers, er wordt niet nader toegelicht wat moet worden verstaan onder een (klaarblijvende) dreigende ondermijning van de democratische rechtstaat. In dat kader wordt ook gewezen op de onduidelijkheid rondom het

containerbegrip 'ondermijning'. Daarnaast moet – zoals hierboven nader is toegelicht – de term 'activiteiten' uit artikel 4a ruim worden opgevat. Niet alleen strafbare feiten vallen dus onder de reikwijdte van het Wijzigingsvoorstel, maar ook legitieme activiteiten die hooguit ongewenst zijn. Het is daarmee volstrekt onduidelijk wanneer activiteiten 'verschieten' van hooguit onwenselijk, naar een (klaarblijvende) dreigende ondermijning van de democratische rechtstaat. Het is voor de maatschappelijke organisatie dan ook niet voorzienbaar en kenbaar wanneer haar handelen kan leiden tot het opleggen van de maatregelen uit het Wijzigingsvoorstel.

#### *Tussenconclusie*

De norm is onvoldoende voorzienbaar en kenbaar. Daarmee is niet voldaan aan de vereisten waaraan een inperking van een grondrecht moet voldoen. Verder is per individueel grondrecht onvoldoende onderbouwd of de inperkingen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, nu hier slechts in algemene zin op in is gegaan. Daarbij wordt tevens gewezen op de verschillende regimes die gelden voor de inperking van de grondrechten. Immers, de Grondwet staat inperking van de hierboven genoemde grondrechten toe via specifieke clausules. Wij willen dan ook in overweging geven om in de toelichting per individueel grondrecht alsnog in te gaan op het wel of niet voldoen aan de inperkingsclausule van de Grondwet.

#### **Rechtsbescherming en gekozen systematiek**

Verder wordt opgemerkt dat de rechtsbescherming bij het opleggen van de maatregelen zeer summier is. Slechts de normale civiele beroepsmogelijkheden staan open tegen de beschikking van de rechtbank die uitvoerbaar bij voorraad is. Dit terwijl er maatregelen opgelegd kunnen worden die een forse impact hebben op de maatschappelijke organisatie en kunnen leiden tot onomkeerbare gevolgen. Daarbij is tevens van belang dat de maatregelen opgelegd kunnen worden op grond van niet strafbare handelingen.

Daarbij dient er ook oog te zijn voor de mogelijkheid dat misbruik op de loer ligt. Het valt namelijk niet uit te sluiten dat een burgemeester de mogelijkheden uit de Wijzigingswet aanwendt om ongewenste maatschappelijke organisaties uit zijn gemeente te weren indien dit niet lukt via andere wegen, zoals het weigeren van vergunningen.

Vanuit de rechtsbeschermingsgedachte maar ook vanuit de gekozen systematiek en het gewenste beschermingsbereik van het Wijzigingsvoorstel, geven wij in overweging om te bezien of implementatie van een dergelijke set maatregelen in de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur ("Wet Bibob") niet meer voor de hand ligt. Deze wet beoogt immers in eenzelfde bescherming te voorzien en kent daarnaast ook al de nodige bevoegdheden aan bestuursorganen toe om informatie te vergaren in het kader van een onderzoek. Een dergelijke implementatie heeft ook tot resultaat dat de wellicht laagdrempeliger rechtsbescherming van het bestuursrecht in beeld komt.

### *Tussenconclusie*

Nu er maatregelen opgelegd kunnen worden die een forse impact hebben op de maatschappelijke organisatie, dient er voldoende rechtsbescherming te zijn. Het is de vraag of het Wijzigingsvoorstel daaraan voldoet en wijzen daarbij op de onomkeerbare gevolgen bij onvoldoende rechtsbescherming. Ook wijzen wij daarbij nogmaals op de open normen die de minister wenst te hanteren. Wij geven dan ook in overweging om de maatregelen niet op te leggen bij beschikking van de rechtbank, maar in een besluit ex artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (“Awb”). Tegen een dergelijk besluit staat immers, bezwaar, beroep en hoger beroep open, waarbij de bezwaarde de mogelijkheid heeft om te verzoeken om een voorlopige voorziening. In dat kader wordt ook gewezen op de mogelijkheid om het instrumentarium in de Wet Bibob op te nemen. De bevoegdheid tot het opleggen van het besluit kan aan de minister of de burgemeester gegeven worden.

### **Conclusie**

Voor wat betreft de inperking op de grondrechten die het Wijzigingsvoorstel mogelijk maakt, is het de vraag of voldaan wordt aan alle voorwaarden nu geen sprake is van een afgebakende norm die voorzienbaar en kenbaar is en de herkomst van de gelden bij sommige maatregelen centraal staat.

Verder geven wij in overweging om per betrokken grondrecht nader te onderbouwen of de inperking noodzakelijk is in een democratische samenleving waarbij ook ingegaan wordt op de Grondwettelijke clausules voor inperking. Een dergelijke toelichting mist immers in het Wijzigingsvoorstel.

Tot slot wijzen wij op de noodzaak van voldoende rechtsbescherming. Wij geven dan ook in overweging om de maatregelen op te leggen met een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. In dat kader wijzen wij ook naar de overeenkomsten met de Wet Bibob en de mogelijkheid om het instrumentarium uit het Wijzigingsvoorstel daarin op te nemen.

Met vriendelijke groet,  
van Ardenne & Crince le Roy Advocaten N.V.

O.E. de Vries  
Advocaten

R.S. Wijling