

Wet van houdende regels voor het openbaar maken van grote donaties ontvangen door maatschappelijke organisaties en tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek in verband met het openbaar maken van de balans en de staat van baten en lasten door stichtingen (Wet transparantie maatschappelijke organisaties)

Memorie van Toelichting

Algemeen

1. Inleiding

Maatschappelijke organisaties, waaronder religieuze en levensbeschouwelijke organisaties, vervullen een belangrijke functie binnen onze samenleving. Zij zorgen onder andere voor samenwerking tussen burgers, begunstiging van maatschappelijke doelen en zingeving. Maatschappelijke organisaties ontvangen in de praktijk vaak donaties voor het organiseren van hun activiteiten. Financiering door derden van maatschappelijke organisaties is gangbaar in Nederland en als zodanig ook niet bezwaarlijk, ook wanneer deze financiering vanuit het buitenland wordt verstrekt.

Het voorgaande wordt anders wanneer de financiering leidt tot afhankelijkheid van een bepaalde financier. Dat kan ertoe leiden dat het bestuur van de maatschappelijke organisatie kwetsbaar wordt voor beïnvloeding en niet langer relatief onafhankelijk de eigen koers kan bepalen. Dat is onwenselijk, met name wanneer die invloed ertoe leidt dat het bestuur van de maatschappelijke organisatie zich laat verleiden tot (het verlenen van medewerking aan) gedrag dat indruist tegen de normen van de Nederlandse rechtsstaat, bijvoorbeeld omdat het een ontwrichtend karakter heeft, strafbaar van aard is of in strijd komt met de openbare orde. Het kan gaan om antidemocratisch, anti-integratief en onverdraagzaam gedrag, zoals afzondering van de samenleving dat leidt tot vervreemding en isolatie, het afwijzen van de democratische rechtsorde als samenlevingsvorm of het belemmeren van anderen in de uitoefening van hun vrijheden zoals het recht om niet te worden gediscrimineerd. Men kan ook denken aan aanzetten en (indirect) oproepen tot haat of discriminatie. Een voorbeeld is dat een financier eist dat leden van het bestuur van een maatschappelijke organisatie worden vervangen door bestuursleden die een extremistische koers voor ogen hebben. Of wanneer het bestuur wordt gedwongen tot het uitnodigen van sprekers die de democratische rechtsorde afwijzen en anderen aanzetten hetzelfde te doen.

Het kabinet wil voorkomen dat de financiering van maatschappelijke organisaties gepaard gaat met onwenselijke beïnvloeding en misbruik van de vrijheden die hier in Nederland gelden. Daartoe is in het regeerakkoord opgenomen dat moet worden voorkomen dat vanuit het buitenland via geldstromen naar politieke, maatschappelijke en religieuze organisaties onwenselijke invloed wordt gekocht en dat deze geldstromen daartoe meer transparant worden gemaakt.¹ Het wetsvoorstel is een uitwerking van het regeerakkoord. Het ziet op het vergroten van de transparantie van geldstromen naar maatschappelijke organisaties, waaronder ook religieuze en levensbeschouwelijke organisaties worden verstaan. Maatschappelijke organisaties kunnen allerlei rechtsvormen hebben, doch hebben doorgaans de rechtsvorm van een stichting, vereniging of kerkgenootschap. Maatschappelijke organisaties worden verplicht om een overzicht openbaar te maken van de grote donaties die zij hebben ontvangen. Bepaalde categorieën maatschappelijke organisaties die minder kwetsbaar worden geacht voor onwenselijke beïnvloeding kunnen bij

¹ Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017 – 2021, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, Kamerstukken II 2017/18, 34700, nr. 34, bijlage, p. 4.

algemene maatregel van bestuur worden vrijgesteld van de openbaarmakingsverplichting. Hiervoor zullen objectieve, niet-discriminatoire criteria worden vastgesteld. Het wetsvoorstel zorgt voor een completer beeld van donaties die aan maatschappelijke organisaties worden gedaan en versterkt het handelingsperspectief van betrokkenen. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de regelgeving inzake geldstromen naar politieke organisaties.² De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid coördineert het onderzoek naar de beperking van geldstromen vanuit onvrije landen. Vergelijkbaar met de Wet financiering politieke partijen is gekozen voor een afzonderlijke wet voor de transparantie van donaties aan maatschappelijke organisaties. Daarbij is tevens overwogen dat de materie die dit onderdeel van het wetsvoorstel regelt zich niet goed leent voor onderbrenging in een al bestaande wet.

Het wetsvoorstel bevat tevens een wijziging van het Burgerlijk Wetboek (BW). Naast de inzage in donaties van maatschappelijke organisaties wenst het kabinet de transparantie bij stichtingen verder te vergroten om misbruik van financieel-economische aard tegen te gaan. In de praktijk komt men in het bijzonder stichtingen tegen in dergelijke misbruiksituaties. Het gaat bijvoorbeeld om gevallen dat kwaadwillenden de stichtingsvorm inzetten als vehikel om belasting- of (faillissements-)fraude te plegen, voor het witwassen van geld of het ontplooiën van criminele activiteiten. Op grond van het BW zijn stichtingen reeds verplicht om een balans en staat van baten en lasten op te stellen. Het wetsvoorstel wijzigt het BW waardoor stichtingen verplicht worden om deze interne financiële stukken openbaar te maken. Ook hier biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om bepaalde categorieën stichtingen bij algemene maatregel van bestuur vrij te stellen van de openbaarmakingsverplichting aan de hand van objectieve, niet-discriminatoire criteria. Het wetsvoorstel geeft hiermee mede uitvoering aan de motie Omtzigt/Lodders waarin de regering wordt verzocht om een voorstel te doen voor een verplichting voor bepaalde stichtingen om een jaarrekening te deponeren.³ De verplichting om inzicht te verschaffen in de balans en de staat van baten en lasten kan een bijdrage leveren aan detectie of opsporing van geldstromen die in verband kunnen worden gebracht met criminele activiteiten. Het wetsvoorstel combineert op deze wijze de twee opties die in de brief van 29 maart 2018 zijn verkend om geldstromen naar maatschappelijke organisaties meer transparant te maken.⁴ In deze brief zijn ook reeds in gang gezette maatregelen ter bevordering van transparantie vermeld.

2. Transparantie financiering van maatschappelijke organisaties

Maatschappelijke organisaties moeten grote donaties openbaar maken en daarbij de naam en woonplaats van de doneur vermelden. Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt voor de gevallen dat de financier in Nederland of daarbuiten is gevestigd. Zowel via binnenlandse donateurs als buitenlandse donateurs kan immers onwenselijke invloed worden gekocht.

Het wetsvoorstel is gericht op de ontvanger van de financiering. Door de transparantieverplichting op te leggen aan maatschappelijke organisaties die donaties ontvangen, kan een completer beeld worden verkregen van geldstromen naar die betreffende organisaties. Men is niet afhankelijk van informatie van derden over hoe geldstromen lopen. De ontvanger van de financiering is een direct aanspreekpunt voor bijvoorbeeld gemeenten, donateurs of leden. De transparantieverplichting bewerkstelligt dat voor een ieder inzichtelijk wordt in hoeverre sprake is van financiering van maatschappelijke organisaties door donaties. Daarnaast wordt de

² Kamerstukken II 2017/18, 32752, nr. 50

³ Kamerstukken II 2017/18, 34566, nr. 10.

⁴ Kamerstukken II 2017/18, 29614, nr. 71.

informatiepositie versterkt van degenen die worden geconfronteerd met onwenselijke gedragingen die mogelijk voortvloeien uit beïnvloeding. De verplichting om transparant te zijn, zorgt ervoor dat een maatschappelijke organisatie hierop kan worden aangesproken.

In het kader van de aanpak van onwenselijk gedrag is de zogenoemde drie-sporen-aanpak ontwikkeld.⁵ Dit betreft een brede aanpak gericht op problematische (niet altijd strafbare) gedragingen en de (lokale) sociale stabiliteit, die kan worden ingezet door bijvoorbeeld gemeenten. Het gaat hierbij om de volgende drie sporen: interactie en dialoog, aanspreken en confronteren, verstoren en handhaven. De transparantieverplichting kan de informatiepositie van de overheid versterken en daardoor behulpzaam zijn bij de keuze voor een van de sporen.

Zo kan het handelingsperspectief van gemeenten door de transparantieverplichting worden versterkt wanneer zij zien dat er onwenselijke gedragingen plaatsvinden en daarover het gesprek willen aangaan met een maatschappelijke organisatie. Ook wanneer er geen donaties openbaar zijn gemaakt, kan de transparantieverplichting er aanleiding toe geven om het gesprek aan te gaan. Bij een vermoeden van of een risico op onwenselijke beïnvloeding, kan de gemeente vragen of er donaties openbaar hadden moeten worden gemaakt nu daartoe een wettelijke verplichting bestaat. Ook bij onderzoek of er sprake is van strafbare gedragingen of gedrag dat strijdig is met de openbare orde kan de transparantieverplichting mogelijk een rol vervullen. Zo kunnen bijvoorbeeld vormen van financieel-economische criminaliteit eerder worden onderkend. Indien er aanwijzingen zijn dat er strafbare feiten worden gepleegd, kan de informatie over donaties door het Openbaar Ministerie (OM) worden onderzocht op aanknopingspunten voor strafrechtelijk onderzoek. De onder de noemer van het Financieel Expertise Centrum (FEC) samenwerkende diensten kan met informatie over donaties beter zicht krijgen op financiële netwerken en eventuele strafbare gedragingen.⁶ Een transparantieverplichting kan daarnaast aanleiding zijn voor discussie binnen de maatschappelijke organisatie zelf over onwenselijke beïnvloeding door derden. Mogelijk gaat er ook een zekere preventieve werking uit van de transparantieverplichting en kan zo een poging om op deze manier invloed te kopen, worden gestuit.

Het wetsvoorstel geldt voor maatschappelijke organisaties in de vorm van een stichting, vereniging of kerkgenootschap. Er zijn per 1 juli 2018 ongeveer 223.000 stichtingen, 129.000 verenigingen en 1.600 kerkgenootschappen ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel. Politieke partijen vallen niet onder het toepassingsbereik van het wetsvoorstel omdat zij reeds een eigen regime met betrekking tot het openbaar maken van bijdragen kennen in de Wet financiering politieke partijen (Wfpp). Daarnaast kunnen bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) bepaalde categorieën maatschappelijke organisaties worden vrijgesteld van de verplichting tot het openbaar maken van het donatieoverzicht aan de hand van objectieve, niet-discriminatoire criteria. Zie hiervoor de toelichting op artikel 2, tiende lid.

Om tot een verdere afbakening van de transparantieverplichting te komen, is tevens het bedrag van de donatie van belang. Uitsluitend donaties die groot genoeg zijn om significante invloed mee te kunnen kopen, dienen in het donatieoverzicht te worden opgenomen. In de brief van 29 maart 2018 is ten aanzien van het grensbedrag aangegeven dat kan worden gekeken naar normen in bestaande wetgeving. Genoemd is het bedrag van € 4.500 dat in de Wfpp wordt gebruikt om te bepalen welke donaties aan politieke partijen openbaar moeten worden gemaakt. Ook is een bedrag

⁵ Kamerstukken II 2015/16, 29614, nr. 38 en 39.

⁶ Het Financieel Expertise Centrum (FEC) is een samenwerkingsverband tussen autoriteiten met een toezicht-, controle-, vervolgings- of opsporingstaak in de financiële sector en is opgericht om de integriteit van deze sector te versterken.

van € 15.000 genoemd dat op basis van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) wordt gebruikt als één van de indicatoren voor het melden van een ongebruikelijke transactie door financiële instellingen aan de Financial Intelligence Unit-Nederland.

Gekozen is voor een grensbedrag van € 15.000. Voor het bevorderen van transparantie van donaties wordt dit grensbedrag geschikt geacht. Er is een evenwicht gezocht in de hoogte van het risico op onwenselijke beïnvloeding en beperking van de lasten voor al deze maatschappelijke organisaties. Een reeks kleinere bedragen van dezelfde bron leidt tot een transparantieplicht, wanneer in hetzelfde boekjaar de grens van € 15.000 wordt gepasseerd. Hiermee wordt voorkomen dat een donateur buiten zicht blijft door donaties op te delen.

Maatschappelijke organisaties die niet aan de transparantieplichting voldoen, plegen een economisch delict. Daarnaast kunnen het OM en iedere belanghebbende naleving van de verplichting vorderen. In de artikelsgewijze toelichting wordt hier nader op ingegaan.

3. Verhouding tot Grondwet en Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)

Bij het opleggen van een transparantieplichting aan maatschappelijke organisaties wordt rekening gehouden met vereisten voortvloeiend uit de Grondwet (Gw) en internationale verdragen, met name de vrijheid van vereniging (artikel 8 Gw, artikel 11 EVRM), vrijheid van godsdienst (artikel 6 Gw, artikel 9 EVRM), vrijheid van meningsuiting (artikel 7 Gw, artikel 10 EVRM), recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 Gw, artikel 8 EVRM) en het verbod van discriminatie (artikel 1 Gw, artikel 14 EVRM). Voor deze grondrechten geldt kortgezegd dat beperkingen in de uitoefening van deze rechten slechts zijn toegestaan, voor zover bij de wet voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. In dit kader kan worden gewezen op een aantal adviezen uitgebracht door de Europese Commissie voor Democratie door Recht. Deze commissie, bekend als de Venetië Commissie, is een adviesorgaan van de Raad van Europa. De betreffende adviezen zien op regelgeving van lidstaten van de Raad van Europa onder meer op het gebied van buitenlandse financiering van maatschappelijke organisaties.⁷ In CDL-AD(2017)015-e Hungary overweegt de commissie dat het voorkomen van terrorismefinanciering en witwassen legitieme doelen zijn om buitenlandse financiering te beperken en transparantie te eisen. De commissie vervolgt: "Ensuring transparency is also a legitimate aim. The Commission considers that transparency may on the one hand reveal the possible illicit origin of the financing (whether it is a result of a criminal activity or not), but also keep the public informed of the (legitimate) sources of financing of NGOs. It is also an instrument to ensure the regularity of the procedures followed for the financing, thus enabling the authorities to react and other NCOs possibly to also apply for the funding. Transparency may therefore justify proportionate reporting and disclosure obligations

⁷ Opinion 889/2017, CDL-AD(2017)015, opinion 914/2017 CDL-AD(2018)004. In 2013 heeft de Venetië Commissie een rechtsvergelijkend overzicht gepubliceerd van wettelijke maatregelen, inclusief de financiering, inzake de vrijheid van vereniging van verschillende lidstaten (CDL (2013)018). In België behoeft elke gift die meer bedraagt dan 100.000 euro aan een stichting een machtiging door de minister van Justitie of zijn vertegenwoordiger (artikel 33 van de Wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de stichtingen en de Europese politieke partijen en stichtingen). In 2014 was de voorlopige analyse dat enkele lidstaten specifieke transparantieplichtingen inzake buitenlandse financiering van verenigingen kennen: Rusland, Israël en de Verenigde Staten (CDL-AD(2017)015, p. 5).

imposed on the associations.”⁸ Voorts overweegt de commissie dat het legitiem is voor een staat om in het algemeen belang te monitoren wie de ‘main sponsors’ van maatschappelijke organisaties zijn. Het kan ook legitiem zijn om, met het oog op transparantie, de identiteit van de voornaamste donateurs openbaar te maken. De commissie overweegt vervolgens: “Disclosing the identity of all sponsors, including minor ones, is, however excessive and also unnecessary, in particular with regard to the requirements of the right to privacy as enshrined under Article 8 ECHR. These sponsors can hardly have any major influence on the relevant organisation and there is thus no legitimate reason and necessity for their inclusion in the list available to the public.”⁹

In CDL-AD(2018)004, nr. 63 overweegt de commissie: “[T]he resources received by associations may legitimately be subjected to reporting and transparency requirements. However, such requirements shall not be unnecessarily burdensome, and shall be proportionate to the size of the association and the scope of its activities, taking into consideration the value of its assets and income.” Hierna vervolgt de commissie: “the aim of ‘enhancing transparency’ of the NGO sector would by itself not appear to be a legitimate aim as described in the above international instruments; rather, transparency may be a means to achieve one of the above-mentioned aims set out in Article 11 (2) ECHR. Thus, publicity or transparency in matters pertaining to funding may be required as a means to combat fraud, embezzlement, corruption, money-laundering or terrorism-financing.”

In het licht van bovenstaande wordt onderkend dat een transparantieverplichting voor maatschappelijke organisaties een beperking van grondrechten inhoudt, die rechtvaardiging behoeft. Door de transparantieverplichting wettelijk vast te leggen is de verplichting kenbaar en voorzienbaar.

De beperking heeft een legitiem doel; deze wordt noodzakelijk geacht in onze democratische samenleving in het belang van de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten en voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De verplichting heeft tot doel om transparantie bij maatschappelijke organisaties te waarborgen omdat is gebleken dat zij kwetsbaar zijn voor beïnvloeding leidend tot onwenselijk gedrag. Een transparantieverplichting inzake donaties maakt de herkomst van de financiering van maatschappelijke organisaties kenbaar aan het publiek, inclusief donateurs en overheden. Dit maakt een gesprek over onwenselijke beïnvloeding en gedragingen mogelijk en kan een rol vervullen in de eerdergenoemde drie-sporen-aanpak. Immers de beïnvloeding kan leiden tot gedrag dat indruist tegen de normen binnen de Nederlandse rechtsstaat.

De beperking wordt proportioneel geacht, omdat uitsluitend grote donaties van ten minste € 15.000, waarmee het risico van het kopen van onwenselijke invloed reëel wordt geacht, door de maatschappelijke organisatie openbaar moeten worden gemaakt. De beperking geldt zowel voor buitenlandse als voor binnenlandse donaties, dus discrimineert niet op grond van herkomst of nationaliteit. De transparantieverplichting geldt voor maatschappelijke organisaties, inclusief religieuze en levensbeschouwelijke organisaties, in de vorm van een vereniging, stichting of kerkgenootschap. Maatschappelijke organisaties die minder kwetsbaar worden geacht voor onwenselijke beïnvloeding kunnen bij AMvB worden vrijgesteld van de verplichting tot het openbaar maken van het donatieoverzicht op basis van objectieve, niet-discriminatoire criteria.

⁸ CDL-AD(2017)015, nr. 39.

⁹ CDL-AD(2017)015, nr. 52.

Speciale aandacht verdienen in dit verband religieuze organisaties. Nederland kent van oudsher veel verschillende religieuze gemeenschappen. Christelijke geloofsovertuigingen hebben zich vaak georganiseerd in de vorm van kerkgenootschappen. Andere geloofsovertuigingen kiezen voor hun organisatie vaker voor de verenigings- of stichtingsvorm. Overigens kunnen zij zich ook als kerkgenootschap laten registreren.

Kerkgenootschappen hebben een bijzondere positie binnen de Nederlandse samenleving en het rechtsbestel. Het beginsel van scheiding van kerk en staat - in belangrijke mate af te leiden uit artikel 6 Grondwet dat de vrijheid van de belijdenis van godsdienst en levensovertuiging waarborgt, mede in samenhang met artikel 1 Grondwet (discriminatieverbod en gelijkheidsbeginsel) - brengt mee dat de overheid terughoudend optreedt met betrekking tot de interne organisatie van kerkgenootschappen.¹⁰ De kerkelijke autonomie wordt weerspiegeld in artikel 2:2 BW. Daarin is bepaald dat kerkgenootschappen rechtspersoonlijkheid hebben en dat zij worden geregeerd door hun eigen statuut, voor zover dit niet in strijd is met de wet. De vrijheid van kerkgenootschappen om hun eigen inrichting vorm te geven, hangt samen met de vrijheid van godsdienst. Ook verenigingen en stichtingen kennen een zekere mate van inrichtingsvrijheid. Deze rechtsvormen hebben wettelijk geregelde organen (bestuur, algemene vergadering) met wettelijk geregelde bevoegdheden in Boek 2 BW. Religieuze gemeenschappen die gebruik maken van een vereniging of stichting, zijn aan de eisen die Boek 2 BW aan de inrichting stelt, gebonden.

4. Privacy

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is gewaarborgd in artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM. De verplichting voor maatschappelijke organisaties om een donatieoverzicht openbaar te maken met daarin de namen en woonplaats van grote donateurs raakt aan de privacy van die donateurs. Een donateur kan vanwege uiteenlopende redenen niet willen dat zijn identiteit bekend wordt, bijvoorbeeld omdat hij niet wenst dat openbaar wordt welke bedragen hij heeft te besteden. Dit kan - onverhoopt - ook tot een afname van donaties leiden.

Sinds 25 mei 2018 is de Europese Algemene Verordening gegevensbescherming (hierna: Verordening) van toepassing.¹¹ De Verordening geeft regels voor de verwerking van de persoonsgegevens van natuurlijke personen. Het betreft regels uit de Verordening die rechtstreeks van toepassing zijn op de verwerker van persoonsgegevens. In dit kader is ook de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming van belang. Onder persoonsgegevens in de zin van de Verordening vallen onder meer een naam en locatiegegevens. Onder verwerking wordt onder meer verstaan het verzamelen, vastleggen, ordenen, gebruiken, verspreiden en wissen (artikel 4 Verordening). Dit betekent dat zowel het opnemen door de maatschappelijk organisatie van de naam en de woonplaats van de donateur in een donatieoverzicht als het openbaar maken en het daarna verwijderen van deze gegevens onder de Verordening valt. De verwerking van de persoonsgegevens is voor maatschappelijke organisaties noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op hen rust (artikel 6, eerste lid, onder c, Verordening).

Op grond van artikel 5 van de Verordening moeten persoonsgegevens toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

¹⁰ Kamerstukken II 2003/04, 29 614, nr. 2, p. 7-8; Kamerstukken II 2014/15, 29 614, nr. 35.

¹¹ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) PbEU L119.

Om die reden wordt uitsluitend de naam van de donateur en zijn woonplaats openbaar gemaakt. Ook geldt de verplichting uitsluitend ten aanzien van donateurs van grote donaties.

Artikel 9 van de Verordening bepaalt dat de verwerking van bijzondere categorieën van gegevens in beginsel is verboden. Verwerking is dan alleen toegestaan wanneer aan limitatief opgesomde voorwaarden is voldaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om persoonsgegevens waaruit de religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging blijkt. Een persoonsgegeven is niet alleen bijzonder wanneer het direct het desbetreffende bijzondere onderwerp onthult, maar ook wanneer de gegevens indirect dergelijke informatie onthullen. In het laatste geval gaat het om gegevens die weliswaar als zodanig geen betrekking hebben op een gevoelig kenmerk, maar waaruit wel de aanwezigheid van een gevoelig kenmerk rechtstreeks kan worden afgeleid. Een voorbeeld is de administratie van een kerkgenootschap waarin alle namen en adressen van de leden zijn opgenomen. Weliswaar hebben deze namen en adressen op zichzelf beschouwd geen betrekking op een gevoelig kenmerk, doch uit de opneming van deze gegevens in de administratie van het kerkgenootschap vloeit dwingend voort dat het gaat om gegevens betreffende de godsdienstige overtuiging van betrokkenen. Noodzakelijk is dat er een rechtstreeks verband is. Gegevens die hooguit een indicatie geven dat het om een gevoelig kenmerk zou kunnen gaan, vallen buiten de reikwijdte van de bijzondere regeling voor gevoelige gegevens.¹²

Wanneer een religieuze of levensbeschouwelijke organisatie een donatie ontvangt, dient de organisatie de naam en de woonplaats van de donateur openbaar te maken, maar niet diens religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging. Er is daarom geen sprake van directe informatie die bijzondere gegevens onthult. Wie een donatie doet aan een religieuze organisatie geeft daarmee niet zonder meer aan dat hij de overtuiging van die organisatie deelt. In dit kader kan ook worden gewezen op het oordeel van het College bescherming persoonsgegevens (sinds 2016: Autoriteit Persoonsgegevens) bij de totstandkoming van de Wfpp dat de verwerking van bijdrage, naam, adres en woonplaats van een gever van een bijdrage aan een politieke partij, geen verwerking van bijzondere persoonsgegevens is, omdat uit een bijdrage niet rechtstreeks de politieke gezindheid van betrokkene kan worden afgeleid.¹³ De donateur kan door het doen van een gift ook een ander doel hebben dan het uiten van zijn religieuze overtuiging. Hij kan bijvoorbeeld een donatie doen ten behoeve van de renovatie van het gebouw waarin een maatschappelijke organisatie is gehuisvest, omdat men dit een bijzonder gebouw vindt. Er hoeft geen direct verband te zijn en daarmee van gegevens die indirect religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen onthullen. Overigens zou de regeling voldoen aan de voorwaarden van de Verordening, in dit geval of de verwerking noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene (artikel 9, tweede lid, onder g, van de Verordening). Zoals hierboven in paragraaf 3 weergegeven dient de transparantieplichting een zwaarwegend algemeen belang, namelijk het belang van de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten en voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De regeling wordt evenredig geacht omdat de publicatieplicht uitsluitend geldt met betrekking tot grote donaties van ten minste € 15.000. Daarnaast kan worden gewezen op de mogelijkheid voor een maatschappelijke organisatie om een verzoek in te dienen om naam en

¹² Kamerstukken II 2017/18, 34851, nr. 3, p. 40 en Kamerstukken 1997/98, 25892, nr. 3, p. 101.

¹³ Kamerstukken II 2010/11, 32752, nr. 3, p. 18.

woonplaats van een donateur die een natuurlijk persoon is, achterwege te laten, indien publicatie daarvan kan leiden tot gevaar voor de veiligheid van de donateur. Het kabinet is van mening dat aan de vereisten van de Verordening is voldaan.

Gezien de aard van dit voorstel is in de fase van beleidsontwikkeling een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitgevoerd. Met behulp hiervan is de noodzaak onderzocht van de voorgenomen verwerking van persoonsgegevens en zijn op gestructureerde wijze de gevolgen en risico's van de maatregel in kaart gebracht. Hierbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de beginselen van transparantie, gegevensminimalisering, doelbinding en de rechten van de betrokkenen. De uitkomsten zijn verwerkt in deze toelichting.

5. Transparantie balans en staat van baten en lasten van stichtingen

Met name stichtingen die geen intern toezicht of ander extern verantwoordingsmechanisme hebben, kunnen aantrekkelijk zijn voor financieel-economisch misbruik, zoals belasting- of faillissementsfraude, terrorismefinanciering of witwassen. Om die reden wordt voorgesteld om stichtingen die niet verplicht zijn om een jaarrekening of een met de jaarrekening vergelijkbare financiële verantwoording openbaar te maken, te verplichten om jaarlijks de balans en staat van baten en lasten te publiceren. Commerciële stichtingen vallen op grond van artikel 2:360, derde lid, BW onder het jaarrekeningenrecht van titel 9 boek 2 BW en zijn verplicht een jaarrekening openbaar te maken bij het handelsregister via de Kamer van Koophandel.¹⁴ Semipublieke stichtingen dienen op basis van sectorspecifieke regelgeving een aan titel 9 gelijkwaardige jaarrekening op te maken en openbaar te maken, zoals zorginstellingen op basis van de Regeling verslaggeving WTZi. Bij AMvB kunnen bepaalde categorieën stichtingen die minder kwetsbaar worden geacht voor financieel-economisch misbruik worden vrijgesteld van de verplichting tot het openbaar maken van de balans en de staat van baten en lasten aan de hand van objectieve, niet-discriminatoire criteria. Zie de toelichting op artikel 299b, zesde lid.

Het wetsvoorstel sluit aan bij de verplichting die stichtingen reeds kennen om op grond van artikel 2:10, tweede lid, BW jaarlijks binnen zes maanden na afloop van het boekjaar de balans en de staat van baten en lasten van de rechtspersoon te maken en op papier te stellen. De staat van baten en lasten is vergelijkbaar met de winst- en verliesrekening van commerciële rechtspersonen. Het wetsvoorstel sluit aan bij de bestaande situatie en stelt geen nieuwe inhoudelijke eisen aan de balans en de staat van baten en lasten. Stichtingen dienen de stukken die zij reeds gewend zijn op te maken, openbaar te maken. De verplichting wordt neergelegd in het Burgerlijk Wetboek.

De openbaarmaking geschiedt in dit geval door deponering van de stukken bij het handelsregister. Via het handelsregister vindt ook openbaarmaking van de jaarrekening van commerciële rechtspersonen plaats. Het ligt daarom voor de hand om de openbaarmaking van de balans en de staat van baten en lasten op eenzelfde manier te laten verlopen. Stichtingen zijn reeds bekend met het handelsregister door de verplichting om zich daar in te schrijven. Een deponeringsverplichting bij het handelsregister heeft tevens als voordeel dat de financiële informatie voor eenieder opvraagbaar en inzichtelijk is en kan worden betrokken bij het doorlopend toezicht op rechtspersonen (artikel 3 Wet controle op rechtspersonen).

¹⁴ Het betreft stichtingen die een of meer ondernemingen in stand houden die in het handelsregister moeten worden ingeschreven, waarvan de netto-omzet minimaal € 6 miljoen bedraagt.

Het wetsvoorstel sluit aan bij het voorontwerp publicatieplicht stichtingen waarover in 2010 is geconsulteerd.¹⁵ In het voorontwerp werden stichtingen verplicht om ontvangen donaties op te nemen in de staat van baten en lasten. In dit wetsvoorstel maken stichtingen grote donaties openbaar via een afzonderlijk donatieoverzicht. Op die wijze is de informatie over donaties eenvoudiger toegankelijk en te vergelijken met overzichten van andere maatschappelijke organisaties.

Door stichtingen te verplichten om de balans en de staat van baten en lasten openbaar te maken, wordt de informatiepositie van diensten met controle-, toezichts- en opsporingstaken vergroot. Financiële informatie biedt mogelijke aanknopingspunten bij het onderzoek naar overtredingen en misdrijven. Stichtingen kunnen worden ingezet voor het versluieren van feitelijke activiteiten, de herkomst en bestemming van vermogen of de identiteit van betrokken personen.¹⁶ Omdat financiële informatie ontbreekt, kan eventuele versluiting via een stichting uit het zicht worden gehouden. De informatie kan relevant zijn in het kader van de controle door de Belastingdienst, onderzoek door de bijzondere opsporingsdiensten en het doorlopende toezicht op rechtspersonen door de screeningsautoriteit Justis (Wet controle op rechtspersonen). Ook het OM kan de informatie gebruiken bij de uitoefening van diens civiele taken (onder andere artikelen 2:20 en 2:301 BW). Met betrekking tot de strafvorderlijke taken zorgt de publicatie over de financiën van stichtingen ervoor dat er meer informatie beschikbaar is om een strafrechtelijke verdenking te kunnen formuleren. Omdat stichtingen met een klein of geen vermogen kunnen worden gebruikt voor witwassen of terrorismefinanciering is het nuttig dat de transparantie wordt vergroot door openbare informatie over de financiële context waarbinnen deze stichtingen deelnemen aan het economisch en maatschappelijk verkeer. Overige instanties die gebruik kunnen maken van de financiële informatie zijn onder meer de AIVD, MIVD, het Bureau Financieel Toezicht, het landelijk Bureau Bibob.

6. Regeldrukkosten

Openbaar maken donatieoverzicht

De verplichting tot het openbaar maken van een donatieoverzicht geldt voor stichtingen, verenigingen en kerkgenootschappen. Er zijn per 1 juli 2018 ongeveer 223.000 stichtingen, 129.000 verenigingen en 1.600 kerkgenootschappen ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel. Dit betekent een totaal van circa 353.600 stichtingen, verenigingen en kerkgenootschappen die in beginsel onder het toepassingsbereik van het wetsvoorstel vallen. Bij AMvB kunnen maatschappelijke organisaties worden vrijgesteld die minder kwetsbaar worden geacht voor onwenselijke beïnvloeding (zie toelichting op artikel 2, tiende lid). Daarnaast worden uitsluitend de organisaties geraakt die in een jaar donaties hebben ontvangen van € 15.000 of meer van een donateur. Het is op voorhand niet in te schatten hoeveel van de maatschappelijke organisaties dergelijke grote donaties ontvangen. Het wetsvoorstel beoogt mede het zicht daarop juist te vergroten.

Om de kosten voor het openbaar maken van het donatieoverzicht in kaart te brengen, wordt gekeken naar de tijdsbesteding en het uurtarief. Omdat het maatschappelijke organisaties betreft en geen commerciële rechtspersonen actief in het handelsverkeer, wordt hiervoor aangesloten bij de

¹⁵ https://www.internetconsultatie.nl/publicatieplicht_stichtingen/details.

¹⁶ Zie ECLI:NL:RBAMS:2017:4352; ECLI: NL:RBAMS:2017:4353 en ECLI:NL:RBAMS:2017:4354. R.o. 5.6 luidt: (...) dat de stichtingen momenteel uitsluitend worden gebruikt voor het verhullen wie de daadwerkelijke eigenaars zijn van auto's met als doel deze auto's uit handen te houden van schuldeisers.

standaarden om de regeldruk voor burgers te berekenen. Hierin wordt uitgegaan van een uurtarief van € 15. De gemiddelde tijdsbesteding voor kennisneming van de verplichting (circa 20 minuten), verwerking van de gegevens in een donatieoverzicht (circa 54 minuten) en het publiceren van het overzicht (circa 15 minuten) worden geschat op ongeveer 90 minuten, oftewel anderhalf uur. Omdat maatschappelijke organisaties zich kunnen baseren op informatie die reeds aanwezig is in de interne administratie, kunnen kosten beperkt blijven. De kosten verbonden aan het opstellen en openbaar maken van het donatieoverzicht worden daarmee geschat op € 22,50 (1 ½ x 15) per organisatie.

Als ervan uit wordt gegaan dat alle stichtingen, verenigingen en kerkgenootschappen die onder het toepassingsbereik van de regeling vallen giften ontvangen van meer dan € 15.000 zou de regeldrukkosten van deze maatregel neerkomen op $353.600 \times 22,50 = € 7.956.000$ maximaal. Omdat een deel van deze maatschappelijke organisaties bij AMvB zal worden vrijgesteld en slechts een deel van de resterende stichtingen, verenigingen en kerkgenootschappen die onder het toepassingsbereik van de regeling vallen donaties zullen ontvangen van meer dan € 15.000, zullen de werkelijke regeldrukkosten minder zijn.

Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid voor een maatschappelijke organisatie om bij de Minister voor Rechtsbescherming een verzoek in te dienen om de openbaarmaking van naam en woonplaats van een natuurlijke persoon achterwege te laten. De gemiddelde tijdsbesteding voor kennisneming van de vrijstelling (circa 20 minuten), opstellen van een verzoek (circa 54 minuten) en het indienen van het verzoek (circa 15 minuten) worden geschat op ongeveer 90 minuten, oftewel anderhalf uur. Bij een uurtarief van € 15 komen de regeldrukkosten op € 22,50 (1 ½ x 15) per verzoek.

Openbaar maken balans en staat van baten en lasten

Er zijn bij benadering 218.000 niet-commerciële stichtingen. Deze stichtingen zijn op basis van artikel 2:10, tweede lid, BW reeds verplicht een balans en staat van baten en lasten op te stellen. Voor het openbaar maken van deze stukken wordt uitgegaan van de standaarden om de regeldruk voor burgers te berekenen. Dat betekent een uurtarief van € 15. De gemiddelde tijdsbesteding voor kennisneming van de verplichting (circa 5 minuten), dateren van de balans en de staat van baten en lasten alsmede het ondertekenen door de leden van het bestuur en (5 minuten) en het publiceren van de financiële stukken (circa 15 minuten) worden geschat op ongeveer 25 minuten. De regeldrukkosten verbonden aan de openbaarmaking van de balans en de staat van baten en lasten komen daarmee naar schatting op € 6,25 per stichting. De regeldrukkosten van deze maatregel komen dan neer op $218.000 \times 6,25 = € 1.362.500$ maximaal. Omdat een deel van deze niet-commerciële stichtingen bij AMvB zal worden vrijgesteld, zullen de werkelijke regeldrukkosten minder zijn.

7. Financiële gevolgen voor de overheid

Het wetsvoorstel kent aan het OM de bevoegdheid toe om naleving te vorderen van 1) de verplichting voor maatschappelijke organisaties tot het openbaar maken van het donatieoverzicht en 2) de verplichting voor stichtingen tot het openbaar maken van de balans en staat van baten en lasten. Tevens wordt het niet voldoen aan deze verplichtingen als economisch delict aangemerkt. Op dit moment is nog onduidelijk in welke mate het OM gebruik zal maken van deze nieuwe mogelijkheden en wat daarvan in voorkomend geval de invloed op de werklust van het OM zal zijn. Om die reden zal dit in overleg met het OM de eerste twee jaar na inwerkingtreding van de wet worden gemonitord om te bezien of er al dan niet additionele middelen nodig zijn.

Naast het OM krijgt iedere belanghebbende de bevoegdheid om naleving te vorderen van de verplichtingen tot openbaarmaking van het donatieoverzicht c.q. balans en staat van baten en lasten. Ook hier is op voorhand niet in te schatten hoe vaak van de bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt. Op dit moment wordt niet verwacht dat de werklast voor de rechtspraak beduidend zal toenemen. Op basis van de monitoring kan eventuele behoefte aan additionele middelen in kaart worden gebracht.

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid dat een maatschappelijke organisatie een verzoek indient bij de minister voor Rechtsbescherming om openbaarmaking van de naam en de woonplaats van een donateur achterwege te laten, indien dit naar het oordeel van de minister gelet op het belang van de veiligheid van die persoon is aangewezen. Dergelijke verzoeken zullen binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid in behandeling worden genomen. Op dit moment kan nog geen inschatting worden gemaakt hoe vaak een dergelijk verzoek zal worden gedaan. Om die reden zal dit de eerste twee jaar na inwerkingtreding van de wet worden gemonitord om te bezien of er additionele middelen nodig zijn.

Eventuele beschikbare middelen zullen binnen de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid worden gezocht.

8. Advies en consultatie

PM

Artikelsgewijs

Artikel 1

Maatschappelijke organisaties

Het voorgestelde artikel 1 bepaalt welke maatschappelijke organisaties vallen onder de transparantieplicht. Het gaat om maatschappelijke organisaties in de rechtsvorm van een stichting, vereniging of kerkgenootschap of in een daarmee vergelijkbare buitenlandse rechtsvorm, indien zij duurzaam in Nederland actief zijn.

Stichtingen

Een stichting wordt in artikel 285 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek beschreven als een door een rechtshandeling in het leven geroepen rechtspersoon, die geen leden kent en beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken. Een stichting moet worden opgericht bij notariële akte. Elke stichting moet op grond van artikel 6, eerste lid, onder b, van de Handelsregisterwet 2007 in het handelsregister worden ingeschreven.

Verenigingen

Een vereniging is op grond van artikel 26 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek een rechtspersoon met leden die is gericht op een bepaald doel. Een vereniging kan ontstaan door oprichting bij notariële akte. Een dergelijke vereniging is volledig rechtsbevoegd. Bij een zogenaamde informele vereniging zijn de statuten niet opgenomen in een notariële akte. Een informele vereniging is een rechtspersoon, maar kan geen registergoederen verkrijgen en kan geen erfgenaam zijn. De bestuurders van een informele vereniging zijn naast de vereniging hoofdelijk aansprakelijk voor schulden uit rechtshandelingen (artikel 2:30 BW). Op grond van artikel 6, derde lid, van de Handelsregisterwet 2007 kan een vereniging zonder volledige rechtsbevoegdheid worden ingeschreven in het handelsregister, maar is zij daartoe niet verplicht. De bedoelde inschrijving heeft onder andere tot gevolg dat de persoonlijke aansprakelijkheid van bestuurders voor rechtshandelingen van de informele vereniging in beginsel eindigt. Een vereniging die is opgericht bij notariële akte moet in het handelsregister worden ingeschreven.

Voor de toepassing van dit wetsvoorstel is er geen aanleiding om onderscheid te maken tussen een gewone vereniging en een informele vereniging. Beide varianten hebben rechtspersoonlijkheid en kunnen aan het rechtsverkeer deelnemen. Degene die voor de informele vereniging optreedt als vertegenwoordiger, kan worden belast met het opstellen en openbaar maken van het donatieoverzicht.

Kerkgenootschappen

Op grond van artikel 2, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek hebben kerkgenootschappen alsmede hun zelfstandige onderdelen en lichamen waarin zij zijn verenigd, rechtspersoonlijkheid. De verplichting tot registratie in het handelsregister geldt op basis van de Handelsregisterwet 2007 die is uitgewerkt in het Handelsregisterbesluit 2008 voor het hoogste rechtspersoonlijkheid bezittende aggregatieniveau van een kerkgenootschap (Stb. 2008, 240). Een kerkgenootschap kan zelf bepalen welk niveau dat betreft. Zelfstandige onderdelen en lichamen kunnen zich wel op vrijwillige basis inschrijven. Op deze wijze is rekening gehouden met de omstandigheid dat kerkgenootschappen zelf bepalen hoe zij hun organisatie inrichten en daarmee

ook zelf bepalen op welke wijze een kerkgenootschap kan worden vertegenwoordigd. Daarmee wordt recht gedaan aan het beginsel van scheiding van kerk en staat.

Indien een kerkgenootschap zelfstandig opereert, geldt een inschrijvingsplicht voor het kerkgenootschap zelf. Er zijn in de praktijk kerkgenootschappen waar het hoogste aggregatieniveau met rechtspersoonlijkheid wordt gevormd door de lokale geloofsgemeenschap.

Er zijn ook kerkgenootschappen die deel uitmaken van een grotere organisatie. In de toelichting op het Handelsregisterbesluit 2008 zijn de volgende voorbeelden genoemd. De Rooms-Katholieke kerkprovincie is volgens de gangbare uitleg van de Nederlandse wet een kerkgenootschap met zelfstandige onderdelen (waaraan door het kerkgenootschap rechtspersoonlijkheid is toegekend) zoals bisdommen, parochies, kloosters en begraafplaatsen. Inschrijf plichtig is de kerkprovincie, niet de bisdommen en dergelijke. Zo is ook de Protestantse Kerk in Nederland verplicht tot inschrijving. De ertoe behorende plaatselijke gemeenten, diaconieën en dergelijke niet. Hoewel is afgezien van een inschrijfplicht voor de zelfstandige onderdelen (al dan niet met rechtspersoonlijkheid) van een kerkgenootschap, kunnen dergelijke zelfstandige onderdelen wel op vrijwillige basis in het register worden ingeschreven.¹⁷

Op grond van het voorgaande kunnen kerkgenootschappen deelnemen aan het rechtsverkeer. Dit wetsvoorstel sluit aan bij de systematiek van het handelsregister door de transparantieverplichting te leggen op kerkgenootschappen die zijn ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel op grond van artikel 6, derde lid, van de Handelsregisterwet 2007. Het betreft het hoogste rechtspersoonlijkheid bezittende aggregatieniveau van een kerkgenootschap, zelfstandig opererende kerkgenootschappen en kerkgenootschappen die zich vrijwillig in het handelsregister hebben ingeschreven (zie artikelen 8 en 31 Handelsregisterbesluit 2008). Hiermee wordt de bestaande systematiek (de door het kerkgenootschap gekozen interne inrichting van de organisatie) gerespecteerd.

Het hoogste aggregatieniveau met rechtspersoonlijkheid van het kerkgenootschap moet in het donatieoverzicht ook donaties opnemen die zijn ontvangen door kerkgenootschappen of zelfstandige onderdelen die tot de organisatie behoren en die niet zelfstandig als kerkgenootschap in het handelsregister zijn ingeschreven (zie artikel 2, tweede lid, onderdeel d). Het gaat derhalve om donaties die door de organisatie in al zijn onderdelen zijn ontvangen.

Wanneer een kerkgenootschap voor bepaalde activiteiten gebruik maakt van een andere rechtsvorm, zoals een stichting waarmee bijvoorbeeld onderwijs wordt aangeboden, geldt voor die stichting een separate transparantieverplichting.

Donaties

In onderdeel b, en c, van artikel 1 is opgenomen wat in het wetsvoorstel onder donaties wordt verstaan. Donaties betreffen zowel bijdragen van rechtspersonen als van natuurlijke personen. Het gaat om alle schenkingen ontvangen van derden. Donaties kunnen worden gedaan in de vorm van een gift. Onder een gift wordt ingevolge artikel 7:186, tweede lid, BW iedere handeling aangemerkt die er toe strekt dat degene die de handeling verricht, een ander ten koste van eigen vermogen verrijkt. Verrijking van de maatschappelijke organisatie kan ook plaatsvinden bij uiterste wilsbeschikking. Het kunnen zowel donaties betreffen die contant worden gedaan als via overschrijvingen door een financiële instelling. Rente of rendement op eigen vermogen worden daartoe niet gerekend, evenmin als subsidies. De overheid heeft reeds zicht op de subsidies die door

¹⁷ Handelsregisterbesluit 2008, Stb. 2008, 240, p. 22-23.

haar worden verstrekt en kan voorwaarden verbinden aan de toekenning van een subsidie, zoals de aard en omvang van de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend. Het zijn juist de geldstromen uit andere bronnen die transparant dienen te worden. Het kan ook gaan om donaties van leden van een maatschappelijke organisatie. Ledencontributies worden niet als donatie beschouwd.

Donaties kunnen ook in de vorm van een bijdrage in natura plaatsvinden. Voor de formulering is aansluiting gezocht bij de Wfpp. Gedacht kan worden aan het leveren van goederen, zoals meubilair of apparatuur voor de maatschappelijke organisatie. Het kan ook gaan om het leveren van een dienst zoals het ter beschikking stellen van een ruimte waar activiteiten kunnen worden verricht of het schenken van ruilmiddelen, zoals initial coin offerings/bitcoins. De dienst dient in geld waardeerbaar te zijn. Er is tevens sprake van een donatie in natura wanneer de waarde van de ontvangen zaak of dienst meer bedraagt dan de tegenprestatie van de maatschappelijke organisatie. Zie artikel 2, eerste lid, voor de wijze waarop de waarde van een donatie in natura wordt berekend. Persoonlijke arbeid of activiteiten van leden van de maatschappelijke organisatie worden niet als donatie beschouwd. Ook bij de Wfpp zijn deze uitgesloten omdat zij behoren tot het wezen van de organisatie. Openbaarmaking zou geen bijdrage leveren aan meer transparantie over financiering van maatschappelijke organisaties.

Artikel 2

In het voorgestelde artikel 2 is een verplichting opgenomen voor maatschappelijke organisaties om binnen zes maanden na afloop van het boekjaar een overzicht op te stellen van donaties die zij hebben ontvangen en het overzicht openbaar te maken. Het betreft donaties van ten minste € 15.000. Wanneer het een donatie in natura betreft, wordt de waarde daarvan bepaald door het bedrag van de gebruikelijke waarde van het geleverde in het economisch verkeer minus de waarde van de tegenprestatie van de maatschappelijke organisatie. Zo wordt het ter beschikking stellen van een ruimte op € 40.000 gewaardeerd wanneer de huurprijs in het economisch verkeer € 50.000 per jaar zou bedragen en de maatschappelijke organisatie de ruimte voor € 10.000 mag huren. Indien er geen tegenprestatie wordt geleverd, is de waarde gelijk aan de gebruikelijke waarde van het geleverde in het economisch verkeer. Doorgaans zal de waarde in het economisch verkeer voor de maatschappelijke organisatie eenvoudig zijn te bepalen door te kijken naar de prijs waartegen vergelijkbare zaken of diensten worden aangeboden.

In het tweede lid staat welke informatie in het donatieoverzicht wordt opgenomen. In het overzicht moet van elke donatie van ten minste € 15.000 worden vermeld: 1) het bedrag van de donatie; 2) de naam van de gever en diens woonplaats en 3) de datum waarop de donatie is ontvangen. De gever kan zowel een natuurlijk persoon als een rechtspersoon zijn. Van een donerende rechtspersoon dient de statutaire naam en zetel te worden vermeld. Wanneer de woonplaats of zetel van de gever in het buitenland is gelegen, wordt dit land tevens vermeld. Ook wanneer van dezelfde gever binnen het boekjaar meerdere giften zijn ontvangen die tezamen ten minste € 15.000 bedragen, moeten deze worden vermeld.

Artikel 2, onderdeel d, heeft betrekking op de publicatie van het donatieoverzicht door het hoogste, rechtspersoonlijkheid bezittende aggregatieniveau van een kerkgenootschap. Deze is ook verplicht om in het overzicht te vermelden welke rechtspersoon binnen de organisatie de donatie van ten minste € 15.000 heeft ontvangen.

De maatschappelijke organisatie moet op grond van artikel 2, onderdeel e, ook vastleggen op welke datum het overzicht is opgesteld. Dat hangt samen met de verplichting om het overzicht binnen acht dagen na het maken ervan openbaar te maken.

In het vierde lid is geregeld dat het donatieoverzicht wordt ondertekend door het bestuur van de maatschappelijke organisatie. Het is mogelijk dat de maatschappelijke organisatie een toezichthoudend orgaan heeft ingesteld, zoals een raad van toezicht. In dat geval moet het overzicht ook door de leden van dit orgaan worden ondertekend. Hiermee komt tot uiting wie verantwoordelijk is voor het opstellen van het overzicht.

Het vijfde lid ziet op de verplichting om het overzicht van donaties via de website openbaar te maken. De informatie dient eenvoudig voor eenieder raadpleegbaar te zijn, bijvoorbeeld door een verwijzing naar het donatieoverzicht op de startpagina van de maatschappelijke organisatie. Wanneer het voor een maatschappelijke organisatie niet mogelijk is om het donatieoverzicht op deze wijze openbaar te maken, dient openbaarmaking te geschieden via het handelsregister van de Kamer van Koophandel. Op deze manier is verzekerd dat het overzicht openbaar wordt. Het overzicht moet zeven jaar voor inzage beschikbaar te zijn. Bij openbaarmaking via het handelsregister is hierin voorzien in het zesde lid. Mocht de maatschappelijke organisatie ervoor kiezen het overzicht langer op de website te plaatsen, dan dienen de persoonsgegevens (naam en woonplaats) verwijderd te worden.

Indien openbaarmaking geschiedt via het handelsregister, geeft het zesde lid regels over de wijze waarop de Kamer van Koophandel het overzicht bewaart. Dit sluit aan bij de wijze waarop de Kamer van Koophandel de jaarrekeningen bewaart (artikel 2:394, zesde lid, BW).

In het zevende lid is rekening gehouden met de mogelijkheid dat publicatie van de naam en woonplaats van een natuurlijk persoon kan leiden tot gevaar voor de veiligheid van die donateur. Daarvoor zijn op voorhand geen objectieve criteria vast te stellen. Daarom biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid voor een maatschappelijke organisatie om bij de Minister voor Rechtsbescherming een verzoek in te dienen om de openbaarmaking van naam en woonplaats van een natuurlijke persoon achterwege te laten. De maatschappelijke organisatie dient te motiveren welk concreet gevaar voor de veiligheid van de donateur kan voortvloeien uit het vermelden van diens naam en woonplaats in combinatie met een donatie van ten minste € 15.000. Een gelijksoortige regeling bestaat in de Wfpp.

In het achtste lid wordt voorgesteld om het OM de bevoegdheid te geven naleving van de plicht tot het openbaar maken van het overzicht te vorderen. De reden hiervoor is dat een algemeen belang is gediend met het inzichtelijk worden van de herkomst van geldstromen naar maatschappelijke organisaties. Voorts kan iedere belanghebbende vanuit zijn specifieke belang nakoming van deze verplichtingen vorderen. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om leden of donateurs van de maatschappelijke organisatie of andere belangstellenden. Er zal een zekere relatie dienen te bestaan tussen de belanghebbende en de maatschappelijke organisatie.

Het negende lid betreft de verhouding van het wetsvoorstel tot de Wfpp. Verenigingen en stichtingen die onder dit wetsvoorstel vallen, kunnen tevens onder het toepassingsbereik van de regeling voor de financiering van politieke partijen vallen. Politieke partijen kennen onder de Wfpp een eigen regeling voor het openbaar maken van financiering, toegespitst op de bijzondere positie van politieke partijen binnen onze democratie. Zij kunnen daarom van het toepassingsbereik van de transparantieplicht worden uitgesloten. Het betreft kortgezegd politieke partijen met een zetel in de Tweede of Eerste Kamer en aan politieke partijen gelieerde organisaties (neveninstellingen, d.w.z. rechtspersonen die uitsluitend of in hoofdzaak erop gericht zijn om stelselmatig of structureel ten bate van een politieke partij activiteiten of werkzaamheden te verrichten, zoals een politiek-wetenschappelijk instituut of een politieke jongerenorganisatie). Ook provinciale en lokale partijen alsmede plaatselijke afdelingen kennen op basis van de Wfpp transparatieregels. Verenigingen en stichtingen die (ook) politiek actief zijn, of aan een politieke partij gelieerd zijn, maar niet onder de

Wfpp vallen, vallen onder het toepassingsbereik van dit wetsvoorstel. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de Wfpp is geëvalueerd.¹⁸

Het tiende lid bevat een grondslag om bij AMvB te bepalen welke categorieën maatschappelijke organisaties zijn vrijgesteld van de verplichting om een donatieoverzicht openbaar te maken. Het doel hiervan is om in het kader van proportionaliteit maatschappelijke organisaties die minder kwetsbaar worden geacht voor onwenselijke beïnvloeding buiten het toepassingsbereik te laten vallen. Er zullen objectieve, niet-discriminatoire criteria worden vastgelegd op basis waarvan maatschappelijke organisaties worden vrijgesteld. Voor elke maatschappelijke organisatie geldt dat zodra deze aan (een of meer van) deze criteria voldoet, de transparantieverplichting vervalt, ongeacht welke functie de organisatie in de samenleving vervult. Gedacht kan worden aan de omstandigheid dat een maatschappelijke organisatie reeds verantwoording aflegt, bijvoorbeeld door financiële informatie openbaar te maken. Hierdoor kunnen leden, donateurs en andere belanghebbenden het bestuur aanspreken op de gang van zaken binnen de organisatie. Ook kan gedacht worden aan maatschappelijke organisaties die onder een vorm van extern toezicht vallen. Het kabinet wenst in de consultatie te vernemen op welke wijze de vrijstellingsmogelijkheid nader kan worden geconcretiseerd.

Artikel 3

Voorgesteld wordt om stichtingen tevens te verplichten tot openbaarmaking van de balans en de staat van baten en lasten, die zij op grond van artikel 2:10, tweede lid, BW reeds moeten maken. Voor de plicht tot openbaarmaking van de balans en staat van baten en lasten is het toepassingsbereik beperkt tot stichtingen die niet onder het jaarrekeningenrecht van titel 9 boek 2 BW vallen, of een aan titel 9 gelijkwaardige jaarrekening opmaken en openbaar maken.

Voor stichtingen wordt in het nieuwe artikel 2:299b, tweede lid, BW voorgesteld dat openbaarmaking van de balans en de staat van baten en lasten binnen acht dagen na het maken dient te geschieden. Dit zal feitelijk de dag zijn dat de stukken worden ondertekend door het bestuur, welke verplichting is neergelegd in het derde lid. Ingevolge artikel 2:10, tweede lid, BW dient het maken van deze stukken uiterlijk zes maanden na het sluiten van het boekjaar plaats te vinden. Op grond van artikel 2:10a BW is het boekjaar van een rechtspersoon het kalenderjaar, maar kan in de statuten een ander boekjaar worden aangewezen. Het wetsvoorstel respecteert het boekjaar dat door een stichting wordt gehanteerd door te bepalen dat de stukken binnen acht dagen na het opstellen openbaar moeten worden gemaakt. Het kan zijn dat in de statuten van de stichting is bepaald dat de financiële stukken door een toezichthoudend orgaan worden vastgesteld. In dat geval gaat de termijn van acht dagen lopen vanaf de dag van het vaststellen. Op de stukken moet de dag van het maken of vaststellen worden aangetekend zodat kan worden gecontroleerd of de stukken tijdig openbaar zijn gemaakt.

De openbaarmaking van de balans en de staat van baten en lasten geschiedt door deponering bij de Kamer van Koophandel. Wat de formulering betreft, is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij artikel 2:394, eerste lid, BW dat gaat over het openbaar maken van de jaarrekening.

In het derde lid is bepaald dat de balans en de staat van baten en lasten worden ondertekend door de bestuurders van de stichting. Wanneer de ondertekening van één van de bestuurders ontbreekt, dient daarvan onder opgave van reden melding te worden gemaakt. Indien

¹⁸ Kamerstukken II 2017/18, 32752, nr. 50.

de stichting een toezichthoudend orgaan kent, dienen de balans en de staat van baten en lasten ook door de leden van dat orgaan te worden ondertekend.

De balans en de staat van baten en lasten worden zeven jaar bewaard door de Kamer van Koophandel. Ook hier is aansluiting gezocht bij de deponering van de jaarrekening, vergelijk artikel 2:394, zesde, lid BW.

Ook wat betreft de plicht van een stichting tot het publiceren van de balans en de staat van baten en lasten, kunnen het OM en belanghebbenden naleving vorderen. Op grond van artikel 2:9 BW is elke bestuurder tegenover de rechtspersoon gehouden tot een behoorlijke vervulling van zijn taak. Onder deze taak zal ook het openbaar maken van de balans vallen. Voorts geldt dat een bestuurder door de rechtbank op verzoek van het OM of iedere belanghebbende wegens handelen in strijd met de wet kan worden ontslagen en op grond van artikel 2:298 BW een verbod om bestuurder van een stichting te worden, kan worden opgelegd.

Het zesde lid bevat een grondslag om bij AMvB te bepalen welke categorieën stichtingen zijn vrijgesteld van de verplichting om de balans en staat van baten en lasten openbaar te maken. Het is proportioneel om stichtingen die minder kwetsbaar worden geacht voor misbruik van financieel-economische aard geen verplichting tot openbaarmaking van deze stukken op te leggen. Voor deze vrijstellingsmogelijkheid zullen objectieve, niet-discriminatoire criteria worden vastgelegd. Ook hier kan gedacht worden aan de omstandigheid dat een stichting reeds verantwoording aflegt of onder een vorm van extern toezicht vallen. Het kabinet wenst in de consultatie te vernemen op welke wijze deze vrijstellingsmogelijkheid nader kan worden geconcretiseerd.

Artikel 4

Dit artikel regelt dat maatschappelijke organisaties die nalaten om het donatieoverzicht tijdig openbaar te maken, een economisch delict plegen in de zin van artikel 1 onderdeel 4 van de Wet op de economische delicten. Het overzicht dient binnen zes maanden na afloop van het boekjaar te worden opgesteld en vervolgens binnen acht dagen na het opstellen openbaar te worden gemaakt. Het gaat om een overtreding die kan worden bestraft met een hechtenis van ten hoogste zes maanden, een taakstraf of een geldboete. Ook stichtingen die de balans en de staat van baten en lasten niet tijdig openbaar maken, plegen een economisch delict. Het niet tijdig openbaar maken van de jaarrekening kent eenzelfde strafbaarstelling (artikel 1 onderdeel 4 Wet op de economische delicten juncto artikel 2:394, derde lid, BW).

Artikel 5 en 6

De datum van inwerkingtreding van de nieuwe regeling zal bij koninklijk besluit worden bepaald. Op die manier kan rekening worden gehouden met de vaste verandermomenten. Maatschappelijke organisaties dienen vanaf het moment van inwerkingtreding van de wet jaarlijks een donatieoverzicht openbaar te maken. In het overzicht worden donaties opgenomen die zij na de datum van inwerkingtreding hebben ontvangen.

Voor stichtingen geldt dat de verplichting om de balans en de staat van baten en lasten openbaar te maken, geldt voor de balans en de staat van baten en lasten van boekjaren die zijn aangevangen op of na de eerste dag van de zesde maand vóór de datum van de inwerkingtreding van de wet. Dit betekent dat, afhankelijk van het moment waarop het boekjaar van een stichting aanvangt, de eerste financiële gegevens vanaf 6 maanden na het ontstaan van de verplichting openbaar worden via het handelsregister.

Artikel 7

Dit artikel bevat de citeertitel van de wettelijke regeling: Wet transparantie maatschappelijke organisaties.

De Minister voor Rechtsbescherming,