

aan Tweede Kamer der Staten-Generaal
Vaste commissie voor Justitie en Veiligheid

uw kenmerk

ons kenmerk SPF20240521

datum 21 mei 2024

onderwerp Commentaar Privacy First inzake wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties (35646)

Geachte Kamerleden,

Stichting Privacy First heeft met bezorgdheid kennisgenomen van het voornemen om het wetsvoorstel *Wet transparantie maatschappelijke organisaties (35646)* volgende week plenair te behandelen terwijl het wetsvoorstel veel gebreken bevat.

Maatschappelijke organisaties spelen een belangrijke rol in ons maatschappelijke bestel, zij leveren reflectie op wat de overheid doet en bieden tegenspraak. Desondanks is de afgelopen jaren zichtbaar geworden – zowel in Nederland als in de EU – dat de ruimte voor het maatschappelijk middenveld steeds kleiner wordt en dat de verhouding tussen overheid en maatschappelijke organisaties steeds verder verhardt. Privacy First meent dat dit een slechte ontwikkeling is en dat de kritische blik van het maatschappelijk middenveld essentieel is in een volwassen democratische rechtsstaat.

Privacy First wijst erop dat het bestrijden van ondermijning en extremisme er niet toe mag leiden dat het functioneren van legitieme non-profit organisaties wordt bemoeilijkt en dat onnodig persoonsgegevens van donateurs worden verwerkt en verspreid. Privacy First meent dat het risico levensgroot is dat de voorschriften van deze wet zullen leiden tot een verminderde geefbereidheid van burgers en tot grote nadelen voor het maatschappelijk middenveld, dat toch al nadeel ondervindt van misdaadbestedingsregelgeving zoals de *Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)*.

Hoofdonderwerpen

Het gewijzigde wetsvoorstel valt in drie hoofdonderwerpen uiteen:

[1] Voorschriften waarmee alle maatschappelijke organisaties (mo's) te maken kunnen krijgen (nieuwe administratieplicht), in de voorgestelde artikelen 2, 5 en 6 en de op artikel 6 gebaseerde algemene maatregel van bestuur.

[2] Voorschriften waarmee bepaalde mo's te maken kunnen krijgen, namelijk de bijzondere bevoegdheden die door middel van artikelen 3, 4, 4a en 5 worden gecreëerd.

[3] Deponeringsplicht van balans en staat van baten en lasten voor stichtingen, aldus artikel 7 van het voorstel dat een nieuw artikel 299b in boek 2 BW introduceert en artikel 8 dat de Handelsregisterwet 2007 wijzigt.

Over deze drie hoofdonderwerpen maken wij hierna opmerkingen.

Voorschriften voor alle mo's

Artikel 2 van het voorstel biedt de mogelijkheid om (via de in artikel 6 genoemde algemene maatregel van bestuur) voorschriften op te leggen aan alle mo's, dus ook mo's die al aan ander toezicht zijn onderworpen (zoals schoolstichtingen en stichtingen in de zorg) en aan mo's die voor de openbare orde niet relevant zijn.

Het voorgestelde artikel 2 luidt:

Artikel 2

Maatschappelijke organisaties zijn, op de voorwaarden bij of krachtens deze wet, gehouden inzicht te verschaffen in herkomst, doel en omvang van een of meer donaties afkomstig van buiten een lidstaat. Als waarde van een bijdrage in natura geldt het verschil tussen de gebruikelijke waarde van het geleverde in het economisch verkeer en de waarde van de tegenprestatie. Het bestuur van een maatschappelijke organisatie bewaart de donatiegegevens gedurende zeven boekjaren.

Privacy First begrijpt niet waarom de in artikel 2 en 5 voorgestelde **administratieverplichtingen** voor alle mo's zullen gaan gelden, terwijl de groep zich misdragende mo's zeer klein is. De voorgestelde verplichtingen houden in dat onnodig persoonsgegevens zullen worden verwerkt inzake donateurs, met alle privacyrisico's van dien.

Privacy First betwist dat op juiste gronden in de Nationale Risk Assessments witwassen en terrorismefinanciering is vermeld dat stichtingen een hoger risico op witwassen en terrorismefinanciering zouden vormen dan andere rechtsvormen. Privacy First stelt daarom voor dat artikel 2, 5 en 6 komen te vervallen en dat maatregelen tegen zich misdragende rechtspersonen beperkt worden tot gerichte bevoegdheden inzake alle soorten rechtspersonen.

Ten overvloede merken wij nog het volgende op:

- Er is niet toegelicht wat de inhoud van de op grond van artikel 6 uit te vaardigen **algemene maatregel van bestuur** zal zijn en ook is niet aangegeven of de nieuwe administratieplicht praktisch uitvoerbaar zal zijn voor alle soorten mo's.
- In de tekst wordt gesproken over de '**herkomst**' van de donatie. Dit begrip wordt niet toegelicht, terwijl dat wel gewenst is zodat er duidelijkheid over de betekenis ontstaat. Is het voldoende als de mo kan aangeven wat het bankrekeningnummer en de naam van de donateur is, of moet dit begrip worden geïnterpreteerd in het licht van de *Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)*, waarin de herkomst van de middelen bij een transactie een essentiële rol speelt (artikel 3 lid 2 sub d Wwft)? Dat zou dan betekenen dat de mo onderzoek moet gaan doen naar de herkomst van het vermogen van de donateur (KYC). Dat kan toch niet de bedoeling zijn? Als er al een dergelijke bepaling komt, moet voldoende zijn dat het bankrekeningnummer en de naam van de donateur bekend zijn en niet meer dan dat. Verder moet contant (anoniem) doneren mogelijk blijven, tenzij sprake is van disproportioneel grote bedragen.
- In de tekst wordt gesproken over het '**doel**' van de donatie. Ook hier is van belang dat wordt toegelicht wat hiermee wordt bedoeld, nu het doel nogal voor de hand ligt bij een mo. Tenslotte zal uit de doelstelling van de mo en de activiteiten van de mo blijken waarom zij geldelijke bijdragen vraagt. Moet hier worden gedacht aan wat van Wwft-plichtigen wordt gevraagd in artikel 3 lid 2 sub c Wwft? Als dat zo is gaat dat veel te ver. Privacy First stelt voor dit element uit het artikel te verwijderen aangezien het geen toegevoegde waarde heeft.
- Volgens het wetsvoorstel moeten ook **donaties in natura** worden verantwoord. Kenmerkend voor mo's is dat er veel vrijwilligerswerk wordt verricht, ook door mensen die professionele activiteiten hebben en die hun professioneel verworven kennis voor de mo inzetten. Het gevolg van het administreren van donaties in natura kan zijn dat vrijwilligers kopschuw worden om zich nog voor de mo in te zetten. Opvallend is dat in de memorie van toelichting (pagina 26) wordt gezegd dat activiteiten van leden van een mo niet kwalificeren als donatie,¹ wat betekent dat vrijwilligerswerk voor mo's die geen leden hebben – zoals stichtingen – als donatie wordt aangemerkt. Bovendien kan ook bij mo's die wel leden hebben sprake zijn van vrijwilligerswerk door personen die geen lid zijn van de mo. Het moeten administreren en waarderen van vrijwilligerswerk zal het einde kunnen betekenen van stichtingen zoals Privacy First en veel andere mo's. Het voorbeeld

¹ "Persoonlijke arbeid of activiteiten van leden van de maatschappelijke organisatie worden niet als donatie beschouwd."

dat in de toelichting wordt gegeven (van de gastspreker²) laat zien dat deze wetgeving tot gevolg zal hebben dat professionals niet meer ervoor kunnen kiezen om tegen een lagere prijs (of gratis, pro bono) werk voor mo's te verrichten. Dit acht Privacy First ongewenst en niet in het maatschappelijk belang. Privacy First is daarom van mening dat donaties in natura uit het wetsvoorstel verwijderd dienen te worden.

- Aan het slot van het artikel wordt een **bewaarplicht** van zeven jaar opgenomen, wat aansluit bij de algemene bewaarplicht van artikelen 10 en 394 van boek 2 BW. Het gaat hier om persoonsgegevens van donateurs die langdurig moeten worden bewaard zonder dat duidelijk wordt waarom dat noodzakelijk is. Privacy First maakt zich grote zorgen over de bescherming van persoonsgegevens van donateurs en wijst op de onderzoeken die stichting Donateursbelangen (<https://www.donateursbelangen.nl/>) heeft gedaan, waaruit blijkt dat er vele goede doelen zijn die de AVG niet correct naleven, zie bijvoorbeeld het artikel 'Goede doelen schenden stelselmatig privacy donateurs'.³ Op de site van Donateursbelangen zijn veel meer voorbeelden te vinden. Het mag niet zo zijn dat misdaadbestrijding ertoe leidt dat de gegevensbeschermings- en cybersecurityrisico's voor goedwillende burgers toenemen. Privacy First treft in de toelichting geen onderbouwing aan van de noodzaak de gegevens zo lang te bewaren. Als er al iets bewaard zou moeten worden, is Privacy First van mening dat de termijn sterk moet worden verkort, tot maximaal een jaar na de donatie, tenzij de donateur toestemming geeft om zijn/haar gegevens langer te bewaren.

Vooralsnog ziet Privacy First niet het nut van het grootschalig en langdurig bewaren van donateursgegevens en wijst dit onderdeel van het voorstel af.

² Pagina 27: "Zo wordt bijvoorbeeld een donatie gewaardeerd op € 20.000 indien een maatschappelijke organisatie voor een buitenlandse gastspreker € 10.000 moet betalen wanneer deze spreker normaliter € 30.000 voor zijn lezingen in rekening brengt. Indien er geen tegenprestatie wordt geleverd, is de waarde gelijk aan de gebruikelijke waarde van het geleverde in het economisch verkeer."

³ <https://www.donateursbelangen.nl/blogitem/goede-doelen-schenden-stelselmatig-privacy-donateurs/r/recAGD8iYSsPBp3xk>

Bijzondere bevoegdheden

Het gewijzigde wetsvoorstel bevat verschillende soorten bijzondere bevoegdheden:

- artikel 3 bevat de bevoegdheid voor de burgemeester en een groot aantal andere overheidsinstanties om donateursgegevens op te vragen;
- artikel 4 bevat een gelijksoortige bevoegdheid van het Openbaar Ministerie "*bij ernstige twijfel of de wet of de statuten te goeder trouw worden nageleefd dan wel het bestuur naar behoren wordt gevoerd*";
- artikel 4a bevat verregaande bevoegdheden voor het Openbaar Ministerie als "*een maatschappelijke organisatie (...) activiteiten ontplooit die er op gericht zijn de Nederlandse democratische rechtsstaat of het openbaar gezag te ondermijnen of klaarblijkelijk dreigen te ondermijnen*".

De drie bepalingen zijn niet adequaat en voldoen niet aan de eisen die onder andere de AVG en het Europees Grondrechtenhandvest aan regelgeving stellen.

Artikel 3 Opvragen donateursgegevens

Opvallend is dat in de toelichting op artikel 3 lid 1 niet wordt toegelicht waarom de burgemeester gegevens over donaties nodig zou hebben voor de handhaving van de openbare orde. Privacy First veronderstelt dat voor de handhaving van de openbare orde relevanter is welke mensen actief zijn voor de mo en welke activiteiten de mo heeft, dan wie de donateurs van de mo zijn. Nu een volwaardige onderbouwing ontbreekt, haalt dat de grondslag onder de bevoegdheid weg.

Op grond van het voorgestelde artikel 3 lid 7 krijgt een grote groep andere instanties de bevoegdheid om donateursgegevens op te vragen bij de mo:

- de Minister van Justitie en Veiligheid in het kader van de *Wet controle op rechtspersonen* (a);
- Politie en Rijksrecherche (b);
- Bureau Bibob (d);
- alle organen van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld (d);
- alle bestuursorganen als zij een Bibob-toetsing hebben voorgeschreven (d)
- Rijksbelastingdienst;
- AIVD;

- MIVD;
- DNB;
- AFM;
- Wwft-toezichthouder Bureau Financieel Toezicht;
- Wwft-meldpunt FIU Nederland.

Waarom deze grote groep instanties donateursgegevens nodig zou hebben voor de uitvoering van hun taken en om welke taken het gaat, wordt niet gespecificeerd in het wetsvoorstel en niet onderbouwd in de toelichting die zich voornamelijk richt op de onwenselijkheid van bepaalde vormen van ondermijning. Voorts wordt in de toelichting niet onderbouwd waarom deze instanties niet al voldoende bevoegdheden op grond van hun eigen regelgeving zouden hebben om in voorkomende gevallen informatie bij een mo over donateurs op te vragen.

Eveneens is onbegrijpelijk waarom de burgemeester en alle andere instanties op grond van lid 4 van artikel 3 de donateursgegevens met een grote groep andere instanties zouden mogen delen, terwijl niet blijkt welke relevantie die donateursgegevens voor die andere instanties hebben. De passage over waardering en validering van de gegevens is onbegrijpelijk.

Artikel 3 van het voorstel is daardoor in strijd met de Grondwet, de AVG en het Europees Handvest nu het een generieke inbreuk maakt op de gegevensbeschermingsrechten van burgers. Privacy First is daarom van mening dat het artikel in zijn geheel dient te vervallen.

Privacy First wijst er ten overvloede op dat zowel de AVG als het Europees Handvest eisen stellen aan de wettelijke basis om persoonsgegevens te mogen verwerken (artikel 6 lid 1 sub c) en e) en lid 3): het doel van de verwerking moet in de wet worden vastgesteld en de verwerking dient noodzakelijk te zijn voor de vervulling van een taak van algemeen belang of voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is verleend. Daarvan is in het voorgestelde artikel 3 geen sprake.

Voorts wijst Privacy First er op dat de AVG en het Handvest vereisen dat er adequate rechtsbescherming is voor de natuurlijke personen die gevolgen ondervinden van de verwerking van hun persoonsgegevens. In het wetsvoorstel is geen regeling getroffen ten behoeve van de mo en de donateurs van de betreffende mo, die met de toepassing van artikel 3 te maken zouden krijgen.

[Artikel 4 Opvragen donateursgegevens door het Openbaar Ministerie \(OM\)](#)

Deze bepaling geeft het OM het recht om donateursgegevens op te vragen "*bij ernstige twijfel of de wet of de statuten te goeder trouw worden nageleefd dan wel het bestuur naar behoren wordt gevoerd*".

Het geciteerde is dezelfde tekst als in artikel 297 lid 1 van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek is opgenomen. Op grond van dat artikel is het OM bevoegd aan het bestuur inlichtingen te verzoeken. In de toelichting op het voorgestelde artikel 4 wordt niet uitgelegd waarom die bevoegdheid niet voldoende zou zijn en waarom niet is gekozen voor aanpassing van die bepaling. Evenmin wordt onderbouwd waarom juist donateursgegevens relevant zouden zijn in situaties dat sprake is van "*ernstige twijfel of de wet of de statuten te goeder trouw worden nageleefd dan wel het bestuur naar behoren wordt gevoerd*".

Voorts heeft het OM op grond van artikel 20 van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek al de bevoegdheid om een rechtspersoon verboden te laten verklaren en te ontbinden in situaties dat het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde, zoals nader omschreven in leden 2 en 3 van dat artikel. In de toelichting op artikel 4 wordt niet aangegeven waarom de bevoegdheden van artikel 20 boek 2 BW onvoldoende zouden zijn en waarom er niet is gekozen voor aanpassing van artikel 20, nu de donateurs in veel gevallen niet relevant zijn als sprake is van de in artikel 20 lid 1 beschreven situatie.

Tevens is ongewenst dat het OM de in artikel 3, tweede tot en met zesde lid genoemde bevoegdheden krijgt. Als dergelijke bevoegdheden al nodig zouden zijn, horen die in boek 2 Burgerlijk Wetboek te worden geregeld en dienen er alleen gegevens van donateurs, leden en andere bij een rechtspersoon betrokken personen te worden verstrekt als daarvoor aantoonbaar een noodzaak bestaat. In de huidige tekst van artikel 3 is geen behoorlijke afbakening opgenomen, zodat niet aan de eisen van de AVG en het Europees Handvest is voldaan.

Privacy First is van mening dat het gehele artikel 4 dient te vervallen.

Artikel 4a Bevoegdheden bij ondermijning

Dit artikel moet worden bekeken in relatie tot het al bestaande artikel 20 boek 2 Burgerlijk Wetboek, dat hiervoor ook aan de orde kwam. Privacy First begrijpt niet waarom artikel 4a leden 1, 5 en 6 nodig is als een dergelijke rechtspersoon al op grond van artikel 20 verboden dient te worden verklaard en ontbonden. Als er behoefte bestaat aan meer informatie over de ondermijnende rechtspersoon (lid 2) of het leggen van beslag en dergelijke (lid 3) ligt het meer voor de hand om artikel 20 aan te passen met meer inlichtingenbevoegdheden dan om via dit wetsvoorstel een apart regime voor mo's te creëren.

Overigens acht Privacy First het twijfelachtig dat in lid 4 het hoger beroep wordt beperkt en past een dergelijke beperking voor een specifieke groep (mo's) niet in een volwassen rechtsstaat. Juist bij ingrijpende bevoegdheden, gebaseerd op vage, brede begrippen zoals "*activiteiten ... die er op gericht zijn de Nederlandse democratische rechtsstaat of het openbaar gezag te ondermijnen of klaarblijkelijk dreigen te ondermijnen*" hoort een

laagdrempelige adequate rechtsbescherming. Immers, ook het openbaar gezag kan fouten maken, zoals de afgelopen jaren is gebleken.⁴ Voor zover de voorgestelde bevoegdheden er zouden komen, is tussenkomst van de rechter niet voldoende en zijn naar het oordeel van Privacy First extra rechtsbeschermende maatregelen nodig.

Voorschriften voor stichtingen

In artikel 7 van het wetsvoorstel wordt voorgesteld een nieuw artikel 299b in boek 2 Burgerlijk Wetboek op te nemen, op grond waarvan stichtingen die geen jaarrekening openbaar maken⁵ de balans en staat van baten en lasten moeten deponeren bij het Handelsregister.

Hoewel in de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat deze balans en staat van baten en lasten niet door 'een ieder' kunnen worden ingezien, volgt dat naar het oordeel van Privacy First niet uit de voorgestelde tekst van artikel 28a lid 1 Handelsregisterwet 2007. Immers, die tekst laat de huidige tekst van artikel 21 lid 1 Handelsregisterwet – waarin staat dat alle krachtens wettelijk voorschrift gedeponeerde bescheiden door een ieder kunnen worden ingezien – ongemoeid.

Het voorgestelde artikel 28a lid 1 creëert slechts een aanvullende inzagebevoegdheid, die echter niet veel toevoegt omdat de balans en staat van baten en lasten toch al door een ieder kunnen worden ingezien.

Privacy First adviseert daarom de tekst van artikel 21 lid 1 Handelsregisterwet aan te passen en aan de uitzondering die er al in staat ("*met uitzondering van de bescheiden, bedoeld in artikel 15a, derde lid*") specifiek toe te voegen dat ook de op grond van artikel 299b boek 2 Burgerlijk Wetboek gedeponeerde stukken zijn uitgezonderd.

Dat is belangrijk aangezien het voorgestelde artikel 299b voorschrijft dat de integrale balans en staat van baten en lasten, waarin vertrouwelijke gegevens staan, moeten worden gedeponeerd.

⁴ Zoals het onbehoorlijke optreden van de gemeente Rotterdam bij het volgen van vermeend geradicaliseerde inwoners, zie het rapport van 13 januari 2022 dat voor de gemeenteraad werd gemaakt, <https://gemeenteraad.rotterdam.nl/Reports/Document/fb339c18-45b7-4560-81fe-a023281deff1?documentId=19e9efeb-952c-4684-ba6e-9539d10e5856>

⁵ "*die niet bij of krachtens de wet verplicht is een financiële verantwoording op te stellen die gelijk of gelijkwaardig is aan een jaarrekening als bedoeld in titel 9 en die openbaar wordt gemaakt*"

Overigens begrijpt Privacy First van veel in het voorgestelde artikel 28a lid 1 genoemde lijst van instanties niet waarom zij een inzage recht nodig zouden hebben. Zo veronderstelt zij dat de meeste van die instanties op grond van de voor hen geldende regelgeving al allerlei mogelijkheden hebben om gegevens op te vragen en in te zien. Een duidelijke onderbouwing ontbreekt.

Tot slot

Privacy First is onaangenaam getroffen door de gewijzigde titel van het wetsvoorstel, '*Wet transparantie en tegengaan ondermijning door maatschappelijke organisaties*'. Daarvan gaat de suggestie uit dat mo's grootschalig zouden ondermijnen.

Helaas moet worden gezegd dat dit wetsvoorstel de positie van de non-profit in de samenleving ondermijnt. Ook al zijn de bedoelingen goed, wij denken dat maatregelen tegen ondermijnende rechtspersonen op een andere manier moeten worden ingericht.

Wij hopen dat u hier aandacht voor heeft.

Voor nadere informatie of vragen met betrekking tot bovenstaande is Privacy First te allen tijde bereikbaar op telefoonnummer 020-8100279 of per email: info@privacyfirst.nl.

Hoogachtend,

Vincent Böhre
directeur Stichting Privacy First