

35646 Regels voor het inzichtelijk maken van donaties ontvangen door maatschappelijke organisaties en tot het tegengaan van ondermijning door maatschappelijke organisaties, alsmede tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de Handelsregisterwet 2007 en de Wet op de economische delicten in verband met het deponeren van de balans en de staat van baten en lasten door stichtingen (Wet transparantie en tegengaan ondermijning door maatschappelijke organisaties)

Nr. Nota naar aanleiding van het verslag

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de fracties van GroenLinks-PvdA, D66, PVV, ChristenUnie, PvdD, JA21, FVD, SGP en Volt. De vragen uit het verslag zal ik, na een inleiding, beantwoorden in de volgorde waarin ze zijn gesteld, tenzij anders aangegeven.

Inleiding

Ongewenste buitenlandse beïnvloeding en ondermijning van onze rechtsstaat moeten met kracht worden tegengegaan. Waar financiering van maatschappelijke organisaties ertoe leidt dat onze waarden en samenleving in het gedrang komen, moet daartegen kunnen worden opgetreden. Dat is precies wat de Wet transparantie en tegengaan ondermijning door maatschappelijke organisaties (Wtmo) doet:¹ in specifieke gevallen een instrument bieden waarmee transparantie over donaties kan worden verschaft en waarmee, als er sprake is van (dreigende) ondermijning, het OM – via de rechter – de mogelijkheid krijgt om in te grijpen. In het wetsvoorstel is bovendien een balans gevonden tussen enerzijds het tegengaan van ongewenste beïnvloeding en anderzijds het zo beperkt mogelijk houden van de lasten die daaruit voortvloeien voor maatschappelijke organisaties. De Wtmo is zo ingericht dat het overgrote deel van de maatschappelijke organisaties er nooit mee te maken zal krijgen.

De bevoegdheden voor het OM en de burgemeester zijn er namelijk alleen in specifieke gevallen. We moeten voorkomen dat goedbedoelende maatschappelijke organisaties, die onmisbaar zijn voor onze samenleving, onnodig lasten ondervinden van maatregelen die niet voor hen bedoeld zijn. Daar is de Wtmo ook op ingericht. Zo wordt, om goedbedoelende maatschappelijke organisaties te beschermen, niet langer een systeem voorgesteld waarbij alle maatschappelijke organisaties een donatieregister moeten bijhouden. In plaats daarvan wordt een organisatiegerichte benadering voorgesteld: alleen bij een organisatie waar iets aan de hand is kan informatie worden opgevraagd over donaties. De burgemeester kan dat doen in het kader van handhaving van de openbare orde en het OM bij ernstige twijfel of er sprake is van strijd met de wet of de statuten.

Voor het kunnen verzoeken om een bevel tot het staken van bepaalde activiteiten is de drempel nog hoger: er moet sprake zijn van (dreigende) ondermijning van onze democratische rechtsstaat of het openbaar gezag. Tussenkoms van een rechter vormt een extra waarborg.

In aanvulling op de al genoemde waarborgen is, mede via amendementen, de bescherming van bona fide maatschappelijke organisaties verder vormgegeven. Zo worden de administratieve lasten voor maatschappelijke organisaties zo laag mogelijk gehouden en wordt (politieke) willekeur voorkomen. Ik meen met dit alles een goede balans te hebben gevonden tussen enerzijds het aanpakken van ongewenste beïnvloeding en anderzijds het beperken van de lasten voor het voor onze samenleving zo belangrijke maatschappelijke middenveld.

In deze inleiding wil ik twee onderwerpen graag nader belichten. Het gaat om de rol van de burgemeester en om de wijzigingen die in het voorstel zijn doorgevoerd naar aanleiding van de behandeling in de Tweede Kamer. Daarna zal ik ingaan op de in het verslag gestelde vragen.

Rol van de burgemeester

Tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer is uitgebreid aandacht besteed aan de bevoegdheid van de burgemeester om een maatschappelijke organisatie te verzoeken om informatie over ontvangen donaties. Omdat daarover ook in het verslag van uw Kamer verschillende vragen zijn gesteld, geef ik graag een algemene toelichting op dit punt.

¹ Het wetsvoorstel vormt de uitvoering van de motie Omtzigt/Lodders (Kamerstukken II 2017/18, 34 785, nr. 93) en de motie Becker c.s. (Kamerstukken II 2020/21, 35 228, nr. 7), alsmede van het rapport van de POCOB (Kamerstukken II 2020/21, 35 228, nr. 4).

Een van de kerntaken van de burgemeester is het handhaven van de openbare orde (artikel 172 van de Gemeentewet). Onder "openbare orde" wordt in algemene zin verstaan: een complex van rechtsregels dat ziet op het gewenste niveau van orde en rust in het openbare leven.² Het is dus een bekende notie, waar burgemeesters nu al mee werken. De burgemeester heeft verschillende bevoegdheden – zoals een pand sluiten, een gebiedsverbod opleggen, een noodbevel geven – die kunnen worden ingezet ter handhaving van de openbare orde of een dreiging daarvan. Ook de Wtmo kan in dat kader worden gezien. Juist in de afwegingen die burgemeesters moeten maken bij de handhaving van de openbare orde in hun gemeente, komt een extra instrument voor het verkrijgen van informatie goed van pas. Die informatie kan de burgemeester vervolgens gebruiken bij zijn afweging om andere bevoegdheden in te zetten. Ook het Bureau Regioburgemeesters, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten hebben in een brief van 31 januari 2020 aangegeven de onderliggende problematiek te herkennen en doel en strekking van het wetsvoorstel te onderschrijven.³

Burgemeesters zijn bij uitstek toegerust om de bevoegdheid die zij op grond van de Wtmo krijgen, uit te oefenen en een afweging te maken over het al dan niet opvragen van informatie over donaties. Deze aanvulling op (verdergaande) bestaande bevoegdheden, zoals het kunnen sluiten van o.a. woningen op grond van art. 174a Gemeentewet en art. 13b Opiumwet, past goed in de bestaande taak om de openbare orde te handhaven en bovendien hebben burgemeesters goed zicht op de lokale situatie.⁴ De combinatie hiervan met het feit dat de bevoegdheid om informatie op te vragen over donaties naar verwachting slechts enkele keren per jaar zal worden ingezet, maakt dat ik geen grote druk op burgemeesters en hun taakuitoefening verwacht als gevolg van de Wtmo. De verwachting dat het instrument slechts enkele keren per jaar zal worden ingezet, is gebaseerd op het feit dat de overgrote meerderheid van de maatschappelijke organisaties goed en voor de samenleving zeer belangrijk werk verricht. Slechts in zeer sporadische gevallen zal daar twijfel over bestaan. Bovendien kan een informatieverzoek alleen worden gedaan in het kader van handhaving van de openbare orde, de wet of de statuten en moet er een donatie van ten minste €15.000,- zijn gedaan.

Doordat burgemeesters goed zijn toegerust om informatieverzoeken te doen en vanwege hun reeds bestaande rol om de openbare orde te handhaven⁵, verwacht ik bovendien niet dat sprake zal zijn van willekeur bij de inzet van de bevoegdheid. Ook voor het overige bevat de Wtmo voldoende waarborgen om willekeur te voorkomen, zoals het feit dat bij een informatieverzoek uitsluitend de *activiteiten* en het *gedrag* van een maatschappelijke organisatie centraal staan, en niet de achtergrond of herkomst van de organisatie. Een burgemeester kan alleen overgaan tot het doen van een informatieverzoek in het kader van handhaving van de openbare orde. Bovendien moeten de gegevens die op grond van de Wtmo kunnen worden opgevraagd, noodzakelijk zijn voor de taakuitoefening van de burgemeester. Verder is de burgemeester, als bestuursorgaan, ook gebonden aan de Algemene wet bestuursrecht (Awb), met daarin onder meer het gebod om zonder vooringenomenheid te handelen en de plicht om zorgvuldig te handelen (zie artikelen 2:4 en 3:2 Awb). Ik wijs er tot slot op dat er rechtsmiddelen openstaan tegen de verschillende bevoegdheden op grond van de Wtmo. Zo kan hoger beroep en cassatie worden ingesteld tegen een rechterlijk bevel om bepaalde activiteiten te staken en gestaakt te houden en staat ook een gang naar de rechter op bij een ontvangen informatie verzoek. Als een organisatie of instantie handelt in strijd met de AVG, heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) bevoegdheden om sancties op te leggen. Al deze aspecten zorgen ervoor dat ik niet verwacht dat dit voorstel politieke willekeur in de hand zal werken.

Op grond van artikel 180 van de Gemeentewet legt de burgemeester verantwoording af aan de gemeenteraad over gevoerd bestuur. Daaronder zal ook de inzet van de bevoegdheid om informatie op te vragen bij maatschappelijke organisaties komen te vallen. Het betreft echter verantwoording achteraf. De beslissing om al dan niet over te gaan tot inzet van de bevoegdheid ligt enkel bij de burgemeester en deze kan daar alleen toe overgaan als er sprake is van (een dreigende) inbreuk op de openbare orde. Een gemeenteraad kan een burgemeester niet opdragen gebruik te maken van de bevoegdheid tot het doen van een informatieverzoek.⁶ Dat geldt ook voor

² *Kamerstukken II 2024/25*, 35 646, nr. 29, p. 19-20. Zie ook ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117.

³ Te raadplegen via

https://www.eerstekamer.nl/overig/20201120/advies_vng_ngb_regioburgemeesters/document.

⁴ *Kamerstukken II 2024/25*, 35 646, nr. 29, p. 7.

⁵ Een rol waarvan wordt verwacht dat burgemeesters die goed invullen. Ik wijs in dit kader op artikel 65 van de Gemeentewet, waarin de burgemeester trouw aan de Grondwet verklaart/belooft.

⁶ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 646, nr. 3, p. 29.

de andere bevoegdheden van een burgemeester en ik heb geen signalen ontvangen dat daar sprake is van politisering. Daarnaast wijs ik nog op het aangenomen amendement van het lid Mutluer, op grond waarvan een burgemeester in overleg treedt met het OM voordat een informatieverzoek wordt gedaan.⁷ Tot slot laat de Wtmo ruimte voor de mogelijkheid dat burgemeesters richtsnoeren opstellen voor het gebruik van de bevoegdheid op grond van de Wtmo. Om al deze redenen verwacht ik geen politisering van het burgemeesterschap of van de toepassing van bevoegdheden op grond van de Wtmo.

Wijzigingen n.a.v. de behandeling in de Tweede Kamer

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is het voorstel op verschillende punten gewijzigd door aangenomen amendementen. De belangrijkste licht ik graag toe.

Ten eerste heeft een amendement van het lid Diederik van Dijk c.s. ervoor gezorgd dat de Wtmo een drempelbedrag gaat bevatten van €15.000,-.⁸ Daarmee worden lasten, die al beperkt waren, verder teruggebracht. Een verzoek om informatie over donaties kan door dit amendement alleen zien op donaties van meer dan €15.000,- waardoor een maatschappelijke organisatie die deze informatie moet aanleveren, er minder werk aan heeft de gevraagde informatie aan te leveren. Omdat er echter situaties kunnen zijn waarin de drempel van €15.000,- als te hoog wordt ervaren of waarin het opknippen van donaties ertoe leidt dat de drempel niet wordt gehaald, zijn er twee amendementen aangenomen die juist op die situaties zien. Het betreft ten eerste het amendement van de leden Bikker en Becker waarmee de regering de mogelijkheid wordt geboden om bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) de drempel te verlagen voor donaties afkomstig uit in die AMvB vastgestelde landen.⁹ Het gaat daarnaast om het amendement van de leden Van Nispen en Mutluer, dat tot doel heeft ervoor te zorgen dat de regering bij AMvB regels stelt over het bewust opknippen van donaties, zodat de drempel van €15.000,- niet wordt gehaald.

Een ander amendement dat voor lastenverlichting zorgt, is het amendement van het lid El Abassi, op grond waarvan maatschappelijke organisaties informatie over donaties geen zeven, maar vijf jaar moeten bewaren.¹⁰ Ook het amendement van de leden Bikker en Mutluer dat ervoor zorgt dat maatschappelijke organisaties informatie over donaties moeten aanleveren binnen vier weken na een verzoek daartoe levert lastenverlichting op.¹¹ Die termijn was tien werkdagen en de wijziging levert daarmee een extra waarborg op voor maatschappelijke organisaties.

Een extra waarborg ten aanzien van de gegevens van maatschappelijke organisaties kan worden gevonden in het aangenomen amendement van het lid Bikker, op grond waarvan de burgemeester ontvangen informatie over donaties vijf jaar mag bewaren in plaats van zeven jaar.¹² Van belang in dit kader is verder het amendement van het lid Six Dijkstra dat een grondslag geeft voor het bij AMvB kunnen stellen van nadere regels over de beveiliging van donatiegegevens.

Reeds genoemd is het amendement van het lid Mutluer dat de burgemeester verplicht om in overleg te gaan met het OM voordat de burgemeester een informatieverzoek kan doen.¹³ Dat bevordert de zorgvuldigheid van de besluitvorming en sluit aan bij de praktijk dat belangrijke kwesties met de betrekking tot de openbare orde in de zogenoemde 'lokale driehoek' worden besproken.¹⁴

Tot slot noem ik nog de amendementen van de leden Van Nispen¹⁵ en Van Nispen en Mutluer¹⁶ die respectievelijk voorzien in een jaarlijkse monitor en een evaluatie binnen vijf jaar van de wet. Ik vind het van toegevoegde waarde om de komende jaren vinger aan de pols te houden en te bezien waar de wet goed uitwerkt en waar mogelijk aanpassing nodig blijkt.

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 35 646, nr. 22.

⁸ Kamerstukken II 2024/25, 35 646, nr. 35.

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 35 646, nr. 47.

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 35 646, nr. 50.

¹¹ Kamerstukken II 2024/25, 35 646, nr. 25.

¹² Kamerstukken II 2024/25, 35 646, nr. 46.

¹³ Kamerstukken II 2024/25, 35 646, nr. 22.

¹⁴ De lokale driehoek bestaat uit de burgemeester, het OM en de politie.

¹⁵ Kamerstukken II 2024/25, 35 646, nr. 11.

¹⁶ Kamerstukken II 2024/25, 35 646, nr. 12.

Ik ben van mening dat al deze amendementen ervoor zorgen dat er een nog meer gebalanceerd wetsvoorstel ligt, waarmee wordt voorzien in een effectief instrument om via inzicht in donaties ondermijning van onze rechtsstaat en ongewenste beïnvloeding tegen te gaan. Dit alles echter met beperkte administratieve lasten voor organisaties die worden gevraagd om informatie aan te leveren en zonder bonafide organisaties tot last te zijn.

Dan kom ik nu toe aan de beantwoording van uw vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

De fractieleden van GroenLinks-PvdA vragen de regering voor welk probleem het voorstel een oplossing wenst te bieden. Kan de regering toelichten waarom dit voorstel op dit moment noodzakelijk is, aan de hand van een analyse of onderzoek waaruit die noodzaak blijkt? Kan de regering hierbij uiteenzetten op welke schaal de beïnvloeding plaatsvindt waartegen dit wetsvoorstel wenst op te treden en op welke wijze dit wetsvoorstel een bijdrage zal leveren aan het tegengaan daarvan? Kan de regering hierbij in het bijzonder aandacht besteden aan de vraag of die noodzaak bestaat ten aanzien van alle maatschappelijke organisaties waar het wetsvoorstel thans op ziet en die noodzaak per type maatschappelijke organisatie (culturele, sociale, religieuze, milieugerichte, mensenrechtelijk gerichte, ontwikkelingshulpgerichte etc.) onderbouwen.

Deze leden verzoeken de regering in de beantwoording ook uiteen te zetten waarom de huidige wettelijke mogelijkheden (zoals onder meer in artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek (BW), 2:297 BW, de Wet controle op rechtspersonen, de Wet ter voorkoming van witwassen en de financieren van terrorisme, de algemene bevoegdheid te handhaving van de openbare orde van artikel 172 van de Gemeentewet, de Wet Bibob, artikel 47 Wetboek van Strafrecht (Sr) en artikel 131 Sr niet afdoende mogelijkheden bieden om de doelen die het onderhavige voorstel voor ogen heeft te realiseren. Met andere woorden: vraagt de uitvoeringspraktijk om meer wettelijke mogelijkheden en bevoegdheden? De regering heeft in antwoord op de vragen van de Tweede kamer op dit punt geantwoord: "Er kan inderdaad al een hoop op basis van bestaande wetgeving. Maar een individuele organisatiegerichte aanpak en zicht op donaties ontbraken nog".¹⁷ Deze leden verzoeken de regering haar standpunt op dit punt te onderbouwen met evaluaties, onderzoeken, verzoeken of aanbevelingen van bijvoorbeeld politie, Openbaar Ministerie (OM), burgemeesters en/of de VNG waaruit blijkt dat deze organisaties thans onvoldoende middelen in handen hebben om ondermijning als hier bedoeld tegen te gaan.

Uit het eindverslag van de Parlementaire Ondervragingscommissie Ongewenste Beïnvloeding (POCOB) is al in 2020 gebleken dat er sprake is van beïnvloeding van maatschappelijke organisaties in Nederland, door of vanuit onvrije landen.¹⁸ Ook de Afdeling advisering van de Raad van State (Raad van State) heeft in het advies bij het oorspronkelijke wetsvoorstel opgemerkt dat uit het buitenland afkomstige financiering van maatschappelijke organisaties in Nederland een risico kan vormen voor de democratische rechtsstaat.¹⁹

Juist het probleem van de ongewenste beïnvloeding wordt met de Wtmo aangepakt, door transparantie te verschaffen over geldstromen naar maatschappelijke organisaties en daarop, waar dat nodig is, in te grijpen via het stakingsbevel. Dit alles echter onder strikte voorwaarden: een informatieverzoek kan alleen worden gedaan in het kader van handhaving de openbare orde, de wet of de statuten en alleen over donaties van ten minste €15.000,- kan informatie worden opgevraagd.

Met andere woorden: een instrument dat gericht zicht geeft op donaties ontbrak en daarin zit dan ook de toegevoegde waarde van de Wtmo. Het vormt een aanvullend instrument voor burgemeesters om hun taak tot handhaving van de openbare orde uit te voeren en voor het OM om te handelen in het algemeen belang.

Ook vanuit de uitvoering is de toegevoegde waarde van de Wtmo bevestigd. Zo hebben het Bureau Regioburgemeesters, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in een brief van 31 januari 2020 aangegeven de onderliggende problematiek te herkennen en doel en strekking van het wetsvoorstel te onderschrijven.²⁰

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen de regering voorts in hoeverre dit voorstel voldoet aan de eisen van proportionaliteit. Het voorstel treft alle maatschappelijke organisaties. Heeft de regering maatregelen overwogen die minder ver gaan? Zo ja, welke optionele maatregelen zijn de

¹⁷ Kamerstukken II 2024/25, 35 646, nr. 29, p. 24.

¹⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 288, nr. 4.

¹⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 646, nr. 4.

²⁰ Te raadplegen via

https://www.eerstekamer.nl/overig/20201120/advies_vng_ngb_regioburgemeesters/document.

revue gepasseerd en waarom heeft de regering besloten die minder vergaande voorstellen niet nader uit te werken?

Een eerdere versie van het voorstel bevatte een verplichting voor *alle* maatschappelijke organisaties om een donatieoverzicht op te stellen. Na het advies van de Raad van State is ervoor gekozen de reikwijdte van het voorstel drastisch in te perken via de organisatiegerichte benadering. Het is niet langer zo dat alle organisaties een donatieoverzicht moeten maken, maar slechts de organisaties waar de openbare orde in het geding is of waarover twijfels bestaan of de wet wordt nageleefd, kunnen worden gevraagd naar verkregen donaties. Via het amendement Diederik van Dijk c.s.²¹ is bovendien een drempel ingevoerd, waardoor in beginsel alleen navraag kan worden gedaan naar donaties vanaf €15.000,-. Vanwege deze strikte toepassingscriteria is met de Wtmo in aanraking komen voor maatschappelijke organisaties geen regel maar een hoge uitzondering. Het voorstel is daarmee proportioneel en raakt alleen die maatschappelijke organisaties die we willen raken. Het overgrote deel van de maatschappelijke organisaties zal er nooit mee te maken krijgen.

De burgemeester kan een informatieverzoek doen in het kader van de handhaving van de openbare orde. Kan de regering uiteenzetten hoe de begrippen openbare orde en ondermijning van de rechtsstaat zich tot elkaar verhouden? Moet er - om sprake te zijn van aantasting van de openbare orde - sprake zijn van ondermijning van de rechtsstaat, of kan er ook om andere redenen sprake zijn van aantasting van de openbare orde in de licht van dit wetsvoorstel?

Voor een toelichting op het openbare orde-begrip verwijs ik naar de inleiding. Het gaat bij de term 'ondermijning van de democratische rechtsstaat' om een substantieel strengere norm en begrip. Zoals toegelicht bij de eerste nota van wijziging (en de daar genoemde verwijzingen) kan ondermijning worden gedefinieerd als het verrichten van stelselmatige, doelbewuste en in vele gevallen heimelijke activiteiten die door de nagestreefde doelen, de gebruikte middelen of ressorterende effecten de democratische rechtsstaat, de bijbehorende instituties en onderlinge samenhang tussen burgers verzwakken, destabiliseren, ondergraven of saboteren.²² Anders gezegd: het moet gaan om activiteiten die doelbewust en stelselmatig onze rechtsstaat aantasten en verzwakken. Deze activiteiten kunnen in twee categorieën vallen, namelijk ondermijning van statelijke instituties en ondermijning van fundamentele rechten.²³ Het is aan de rechter om op basis van de omstandigheden van het geval te oordelen. Zoals aangegeven in de brief aan de Tweede Kamer van 14 maart 2025, zijn aspecten die in deze afweging een rol spelen onder andere: de aard van de gedraging; de duur en frequentie; de intentie en de mogelijke gevolgen van de gedraging.²⁴ Nog concreter kan – als niet-limitatieve voorbeelden – worden gedacht aan het structureel thuis opzoeken en intimideren van mensen die zich inzetten voor de rechtsstaat, zoals (lokale) bestuurders, journalisten, agenten en rechters. Een ander voorbeeld is het inzetten van 'trollen' vanuit statelijke actoren om via misinformatie verkiezingen te beïnvloeden.²⁵ Gaat het om een ernstige vorm van ondermijning, dan komt de notie 'ontwrichting van de democratische rechtsstaat' in de zin van artikel 2:20 BW lid 2 BW in beeld.²⁶ Schending van de openbare orde en ondermijning van de democratische rechtsstaat zijn daarmee van elkaar losstaande begrippen, die kunnen overlappen maar dat niet noodzakelijk in alle situaties doen. Er kan dus heel wel sprake zijn van schending van de openbare orde zonder dat sprake is van ondermijning van de democratische rechtsstaat.

*De voorgestelde taken en bevoegdheden voor de burgemeester komen bovenop het al volle takenpakket van de burgemeester. Kan de regering uiteenzetten hoe deze nieuwe taken en bevoegdheden zich verhouden tot het Afwegingskader nieuwe burgemeestersbevoegdheden, en in het bijzonder het derde perspectief of het te regelen onderwerp in de sfeer valt van de openbare orde-portefeuille, waarbij de centrale vraag is of het te regelen onderwerp in de sfeer valt van de onmiddellijke/feitelijke ordehandhaving waarmee de burgemeester belast is?*²⁷

Voor een toelichting op de druk op het takenpakket van burgemeesters verwijs ik naar de inleiding. Daar ging ik ook in op diens rol, namelijk de handhaving van de openbare orde, bedoeld in artikel

²¹ Kamerstukken II 2024/25, 35 646, nr. 35.

²² Kamerstukken II 2022/23, 35 646, nr. 7, p. 4.

²³ Kamerstukken II 2024/25, 35 646, nr. 29, p. 33.

²⁴ Kamerstukken II 2024/25, 35 646, nr. 29, p. 9.

²⁵ Kamerstukken II 2024/25, 35 646, nr. 29, p. 9.

²⁶ Zie ook Kamerstukken II 2019–2020, 35 366, nr. 3, p. 19-20.

²⁷ Afwegingskader nieuwe burgemeestersbevoegdheden, p. 3-4.

172 van de Gemeentewet. Dat afbakenende begrip is in het voorgestelde artikel 3 Wtmo opgenomen.

Ten aanzien van het Afwegingskader nieuwe burgemeestersbevoegdheden geldt dat dit nog in ontwikkeling is.²⁸ Ik wijs nog op het adviesrapport dat de basis vormt voor de vormgeving van het afwegingskader, waarin staat dat wat betreft feitelijke handhaving van de openbare orde als bedoeld in artikel 172 van de Gemeentewet, "met het oog op het wettelijk stelsel nauwelijks discussie mogelijk [is]: bevoegdheden op dat terrein kunnen uitsluitend aan de burgemeester worden toegekend."²⁹ Uiteraard zal er bij de monitoring en evaluatie van de Wtmo aandacht zijn voor de rol van de burgemeester.

Daarbij hecht ik eraan te benadrukken dat de bevoegdheden die aan de burgemeester worden toegekend met de Wtmo ook bijdragen aan, en in het verlengde liggen van, de huidige taakuitoefening van de burgemeester. Inzicht in donaties kan bijdragen aan een beter en meer omvattend beeld van gedragingen van organisaties die bijvoorbeeld kunnen leiden tot een verdenking van aantasting van de openbare orde of ondermijning.

Is bij het opvragen van donatiegegevens wel sprake van feitelijke ordehandhaving en is het opvragen van financieringsinformatie noodzakelijk voor de onmiddellijke handhaving? In de literatuur worden daar vraagtekens bij geplaatst. Kan de regering uiteenzetten op grond waarvan zij meent dat dat wel het geval is? En kan de regering in haar reactie ook de uitspraak betrekken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 14 december 2016, waarin de Afdeling oordeelde dat het college van B&W bevoegd was om een vuurwerkvrije zone in te stellen en niet de burgemeester, omdat het hier om de bestrijding van lange termijn overlast ging en niet om het voorkomen van een concrete en actuele ordeverstoring?³⁰ Is bij een informatieverzoek ten aanzien van donaties wel sprake van "het voorkomen van een concrete en actuele ordeverstoring"? Op grond waarvan meent de regering dat dit het geval is en kan zij voorbeelden noemen waarin daarvan sprake is?

Zoals in de inleiding is toegelicht past de bevoegdheid tot het doen van een informatieverzoek in het takenpakket dat de burgemeester heeft als het gaat om handhaving van de openbare orde in de betreffende gemeente. De bevoegdheid kan worden gebruikt om informatie te vergaren en op basis daarvan al dan niet over te gaan tot openbareordehandhaving. Als een burgemeester, mede naar aanleiding van informatie over donaties, op basis van reeds bestaande bevoegdheden en de daarvoor geldende voorwaarden, besluit een demonstratie te verbieden of een spreker te weren, is wel degelijk sprake van het voorkomen van concrete en actuele ordeverstoring. Het gaat dan om beslissingen die een burgemeester zelf kan nemen en waarvoor de informatie die op grond van de Wtmo kan worden vergaard nuttig kan zijn. In die zin is dan ook sprake van een heel andere situatie dan de kwestie van het aanwijzen van een gebied om vuurwerkoverlast tegen te gaan in de uitspraak waar de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie op wijzen. De informatievergaring van de burgemeester dient immers het feitelijk herstellen en bewaren van de openbare orde, hetgeen ook blijkens de door hen genoemde uitspraak behoort tot de burgemeesterstaak, bedoeld in artikel 172 van de Gemeentewet. Dit terwijl het in de vuurwerkkwestie ging om het vaststellen van een vorm van nadere regelgeving op het terrein van de openbare orde, welke bevoegdheid volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ook) aan het college kan worden toebedeeld.³¹

Naar het oordeel van de fractieleden van GroenLinks-PvdA brengt deze nieuwe bevoegdheid voor de burgemeester het gevaar met zich dat de rol van burgemeester (verder) wordt gepolitiseerd. Het voorafgaande overleg met het OM dat het voorstel thans voorschrijft doet daar niet (voldoende) aan af. Kan de regering uiteenzetten waarom zij meent dat dit gevaar van politisering van het burgemeesterschap niet aanwezig is? Zijn alle burgemeesters, ook die van kleinere gemeenten met een geringer ambtelijk apparaat in staat om deze bevoegdheid uit te oefenen? Welke maatregelen worden er genomen om kleinere gemeenten te ondersteunen bij uitvoering van de wet? Verlangt dit voorstel niet specifieke kennis en ervaring van de burgemeester die wij redelijkerwijs niet kunnen verwachten? Is de burgemeester 'in een positie om een eigenstandige afweging te maken' zoals het bovengenoemde Afwegingskader verlangt? Deze leden ontvangen graag een onderbouwd antwoord waaruit dit blijkt. Hoe moet een burgemeester de afweging maken of donaties die een organisatie ontvangt een risico vormen voor de openbare orde en aan de hand van welke feiten en omstandigheden? Zal hier landelijke afstemming over plaatsvinden? Hoe wordt voorkomen dat er sprake is van willekeur en rechtsongelijkheid?

²⁸ Kamerstukken I 2024/25, 29 362, AB, p. 11.

²⁹ Kamerstukken II 2022/23, 36 200-VII, p. 4, en het advies in de bijlage daarbij, p. 6.

³⁰ ABRvS, 14 december 2016, nr. 201508834/1/A3.

³¹ ABRvS 14 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3342, para. 2.5.

De burgemeester zal verantwoording moeten afleggen aan de gemeenteraad over de uitoefening van de bevoegdheid op grond van dit voorstel. Kan de gemeenteraad de burgemeester ook verzoeken om gebruik te maken van deze bevoegdheid? Is hiermee dan niet per definitie sprake van politisering van deze bevoegdheid?

Voor een toelichting op de rol van de burgemeester, de zorgen over extra druk op burgemeesters, de zorgen over het risico van willekeur, de mogelijke politisering van de bevoegdheid op grond van de Wtmo en de rol van de gemeenteraad verwijs ik graag naar de inleiding.

De burgemeester kan op grond van het voorstel persoonsgegevens verwerken die religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen kunnen aantonen. Artikel 9, lid 2, sub g van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) vereist hiervoor een zwaarwegend algemeen belang. Op grond van deze bepaling zal verwerking (1) noodzakelijk moeten zijn om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij (2) de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, (3) de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en (4) passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene. Kan de regering voor ieder van de in dit artikellid genoemde elementen (hier genummerd 1 t/m 4) afzonderlijk onderbouwen op welke wijze aan deze vereisten wordt voldaan?

Het is juist dat het wetsvoorstel een grondslag bevat voor het verwerken van één categorie bijzondere persoonsgegevens, namelijk persoonsgegevens waaruit religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen kunnen blijken. Het is ook juist dat de verwerking noodzakelijk moet zijn op grond van een zwaarwegend belang. Dat belang wordt gevonden in de handhaving van de openbare orde, de wet of de statuten en in de bescherming van onze rechtsstaat tegen (dreigende) ondermijning. Denk bijvoorbeeld aan de veiligheid op straat, het voorkomen van wanordelijkheden, of het beschermen van fundamentele rechten. Omdat het slechts één categorie bijzondere persoonsgegevens betreft (gegevensminimalisering), verwerking pas aan de orde is bij donaties van meer dan €15.000 en verwerking slechts kan plaatsvinden door een aantal specifiek aangewezen instanties voor zover dat nodig is voor de uitoefening van hun wettelijk taak, is de verwerking evenredig met het doel dat wordt nagestreefd. De verwerking gaat, met andere woorden, niet verder dan nodig om de doelstelling van het voorstel te bereiken. Bovendien zijn met deze beperkingen passende en specifieke maatregelen getroffen om de grondrechten van betrokkenen te beschermen.³²

Artikel 1 lid 2 van het wetsvoorstel bepaalt dat in afwijking van het eerste lid, onder b, bij algemene maatregel van bestuur een lager bedrag kan worden vastgesteld voor donaties afkomstig uit in die maatregel vast te stellen landen. De Raad van State heeft zich in haar advies ten aanzien van het oorspronkelijke voorstel kritisch uitgelaten over het onderscheid tussen "vrije" en "onvrije" landen.³³ Dit mogelijke onderscheid is nu weer teruggebracht in het voorstel. Hoe waardeert de regering dit en hoe verhoudt zich dat tot het eerdere advies van de Raad van State en de keuze die de regering te dien aanzien maakte? Kan de regering ook uiteenzetten hoe (mogelijke regelgeving op grond van) dit artikellid zich verhoudt tot de uitspraak van het Europees Hof van Justitie in een zaak van de Europese Commissie tegen Hongarije?³⁴

Het klopt dat het voorliggende wetsvoorstel de mogelijkheid biedt om de drempel van €15.000,- via een AMvB te verlagen voor donaties uit bepaalde landen. Het lijkt mij zinvol en zorgvuldig om eerst ervaring op te doen met de inzet van de bevoegdheden uit de Wtmo en bij de evaluatie ook aandacht te besteden aan (de werking van) het drempelbedrag. Bij die ervaringen kan de vraag worden betrokken of en zo ja op welke wijze invulling wordt gegeven aan de bedoelde delegatiegrondslag. In voorkomend geval wordt een dergelijke AMvB uiteraard ook voor advisering aan de Raad van State voorgelegd.

De overeenkomst met de situatie in Hongarije zie ik niet, ook niet als gekozen zou worden voor het verlagen van de drempel voor donaties uit bepaalde landen. Daarbij kan er immers (ook) rekening mee worden gehouden dat voor donaties uit Nederland/EU/EER lidstaten mogelijk een ander regime moet gelden dan voor derde landen. De Hongaarse wet waar de uitspraak van het Hof van Justitie van de EU over ging, bepaalde dat een organisatie zich moest laten registreren als organisatie die buitenlandse steun ontvangt als het aantal buitenlandse schenkingen in een jaar boven een bepaald bedrag uitkomt. Bij die registratie moest de naam van donateurs bekend

³² Zie hierover ook de memorie van toelichting: *Kamerstukken II 2020/21*, 35 646, nr. 3, p. 14-15.

³³ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 646, nr. 4, p. 25.

³⁴ EHRM, 18 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:476, C-78/18.

worden gemaakt in het geval van schenkingen boven €1.400. Bovendien werd verplicht dat deze informatie wordt gepubliceerd op een voor het publiek gratis toegankelijk platform. Omdat de Wtmo juist niet voorziet in een generieke registratieplicht voor alle maatschappelijke organisaties en omdat de verkregen informatie niet publiek toegankelijk wordt, verschilt de Wtmo in grote mate van de Hongaarse wet.³⁵ In mei 2025 heeft mijn ambtsvoorganger een brief naar de Kamer gestuurd met daarin resultaten van een brede Europese verkenning die is gedaan naar hoe andere landen omgaan met ongewenste buitenlandse financiering.³⁶ Zo is er gekeken naar Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en België. Deze landen beschikken allen over wet- en regelgeving die gebaseerd is op EU-richtlijnen met betrekking tot specifieke vormen van ongewenste financiering. Enkele landen kennen een transparantieregister. Zowel in België als Frankrijk geldt een wettelijke verplichting voor religieuze organisaties om buitenlandse giften te melden. Deze resultaten van de verkenning geven aanleiding tot nader onderzoek. Hierover wordt uw Kamer nader geïnformeerd.

Hoe beoordeelt de regering het voorstel als het gaat om de afweging tussen bestuursrecht en strafrecht met het oog op rechtsbescherming? Bestuursrechtelijke bevoegdheden worden deels met een strafrechtelijk doel ingezet zonder dat de strafrechtelijke waarborgen gelden. Is er geen sprake van oneigenlijk gebruik van het bestuursrecht, zo vragen de fractieleden van GroenLinks-PvdA. Kan de regering onderbouwd aangeven in hoeverre zij het belang van adequate rechtsbescherming heeft laten meewegen bij het vormgeven van dit voorstel?

De voorgestelde bestuursrechtelijke bevoegdheden worden gebruikt voor bestuursrechtelijk optreden. Oneigenlijk gebruik van het bestuursrecht is dan ook niet aan de orde. Artikel 3 Wtmo voorziet immers voor de burgemeester in bestuursrechtelijke bevoegdheden die zijn verbonden aan de in diverse leden van dat artikel vermelde bestuursrechtelijke taak om de openbare orde, bedoeld in artikel 172 van de Gemeentewet, te handhaven. Voor de concrete toepassing geldt bovendien het algemene beginsel van behoorlijk bestuur, dat een bestuursorgaan zijn bevoegdheid niet mag gebruiken voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend (het verbod van détournement de pouvoir).

Gedurende het gehele traject van de Wtmo is adequate rechtsbescherming steeds een belangrijke overweging geweest. Zo kunnen handhavende maatregelen in de zin van artikel 4a Wtmo slechts met voorafgaande toetsing door de rechter worden opgelegd. De zorg voor adequate rechtsbescherming stond ook voorop bij het openstellen van hoger beroep tegen een uitgesproken stakingsbevel en zij verklaart ook mede dat het uitgangspunt van transparantie (via een donatieregister) door alle maatschappelijke organisaties is verlaten. In plaats daarvan kan pas informatie worden verzocht bij specifieke maatschappelijke organisatie in het kader van handhaving van de openbare orde, de wet of de statuten. Tegen een informatieverzoek staat bovendien een gang naar de civiele rechter open en de strafrechter of bestuursrechter kan dit verzoek toetsen indien er niet wordt meegewerkt aan de verplichting.³⁷ Overigens dragen ook de door de Tweede Kamer aangenomen amendementen verder bij aan goede rechtsbescherming. Ik wijs onder meer op het verlengen van de termijn waarbinnen door een organisatie moet worden gereageerd op een verzoek om informatie.

Waarom heeft de regering ervoor gekozen om (in artikel 4a lid 4) geen voorziening open te stellen tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter tot het treffen van een maatregel als bedoeld in het tweede en derde lid van artikel 4a?

Het is juist dat tegen een uitspraak van de voorzieningenrechter geen hoger beroep openstaat. Een dergelijke voorziening wordt getroffen in het kader van een onderzoek door het OM. Dit onderzoek (en bijbehorende voorlopige maatregelen) zou te veel gefrustreerd worden indien er rechtsmiddelen openstaan. Het gaat bovendien om maatregelen die een relatief beperkte en tijdelijke inbreuk vormen. Overigens heeft de maatschappelijke organisatie de mogelijkheid om voorlopige maatregelen te laten wijzigen of opheffen bij de voorzieningenrechter (artikel 4a, vierde lid Wtmo). Bovendien staat hoger beroep wel open tegen het bevel tot staking van ondermijnende activiteiten en de bijkomende maatregelen.

In de memorie van toelichting erkent de regering de inbreuk op grondrechten, maar stelt dat deze gerechtvaardigd is ter bescherming van de democratische rechtsstaat.³⁸

³⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 646, nr. 3, p. 10.

³⁶ Te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/documenten/51f9fba7-ca7a-4f82-be2c-ddde20b9d1f9/file>.

³⁷ Omdat een verzoek om informatie geen besluit is in de zin van de Awb staat niet de route naar de bestuursrechter, maar naar de civiele rechter open, zie ook Kamerstukken II 2022/23, 35 646, nr. 6, p. 42.

³⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 646, nr. 3, p. 8.

Welke specifieke waarborgen zijn opgenomen om de verwerking van persoonsgegevens van donateurs te beperken tot het noodzakelijke in het kader van dataminimalisatie?

Hoe wordt voorkomen dat de bevoegdheden leiden tot discriminatie van organisaties op basis van religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen?

De Wtmo brengt beperkingen aan op grondrechten, die gerechtvaardigd zijn vanuit hogere doelstellingen, in casu het beschermen van de democratische rechtsstaat waarvan deze grondrechten juist onlosmakelijk deel uitmaken. Die beperkingen zijn niet ongelimiteerd. Het wetsvoorstel bevat verschillende waarborgen om de verwerking van persoonsgegevens zoveel mogelijk te voorkomen. Dat zit ten eerste in het feit dat een groep instanties toegang heeft tot de gegevens (deze worden niet openbaar), in combinatie met het feit dat gegevens op grond van de Wtmo slechts kunnen worden opgevraagd en verwerkt voor zover dat noodzakelijk is voor de taakuitoefening van de instantie die de gegevens verwerkt. Het type gegevens dat wordt verwerkt, is bovendien beperkt: naam en woonplaats van de donateur, alsmede persoonsgegevens waaruit religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen zouden kunnen blijken.³⁹

De Wtmo is bovendien neutraal ingericht. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de gehanteerde criteria, zoals het feit dat bij een informatieverzoek de activiteiten en het gedrag van een maatschappelijke organisatie centraal staan en niet de achtergrond of herkomst van de organisatie. Een burgemeester zal alleen kunnen overgaan tot het doen van een informatieverzoek in het kader van handhaving van de openbare orde.

De fractieleden van GroenLinks-PvdA menen dat het gebruik van open normen in het wetsvoorstel de vereiste voorzienbaarheid in de weg staat. Er is geen eenduidige interpretatie van het begrip 'een maatschappelijke organisatie die activiteiten ontplooit die erop gericht zijn de Nederlandse democratische rechtsstaat of het openbaar gezag te ondermijnen of klaarblijkelijk dreigen te ondermijnen'.⁴⁰ Kan de regering concreet uiteenzetten op welke activiteiten en wat voor type organisatie het wetsvoorstel ziet? Welke criteria dienen de burgemeester en het OM te hanteren bij de beslissing of zij al dan niet informatie opvragen bij maatschappelijke organisaties?

Voor voorbeelden van situaties waarin sprake is van ondermijning van de democratische rechtsstaat verwijs ik naar de toelichting bij de eerste nota van wijziging en de brief die aan de Tweede Kamer is gestuurd, waarin desgevraagd nader op de genoemde criteria is ingegaan.⁴¹ Ik denk dan aan duurzame aantasting van de democratische vrijheden, de introductie van een parallel rechtssysteem naast of buiten de democratische rechtsstaat bijvoorbeeld op basis van religieuze wetgeving, de aantasting van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, de obstructie of onrechtmatige beïnvloeding van vrije verkiezingen, de bedreiging van volksvertegenwoordigers en de (voorgenomen of gepropageerde) omverwerping/afschaffing van onze rechtsstaat.⁴²

Bij de beslissing om informatie op te vragen bij een maatschappelijke organisatie over ontvangen donaties geldt dat hiertoe alleen kan worden overgegaan in het kader van handhaving van de openbare orde, de wet of de statuten.

Voor een uitgebreidere toelichting op het openbare orde-begrip verwijs ik naar de inleiding.

Is er een onafhankelijke toetsing voorzien om te beoordelen of de verwerking van persoonsgegevens rechtmatig en proportioneel is?

De verwerking van persoonsgegevens dient plaats vinden met inachtneming van de AVG, de Uitvoeringswet AVG en artikel 3 van het onderhavige wetsvoorstel. De AVG voorziet in de eerste plaats in intern toezicht door een functionaris voor de gegevensbescherming (FG), waarover iedere overheidsorganisatie – dus ook gemeenten en het openbaar ministerie – dient te beschikken. Daarnaast is de Autoriteit persoonsgegevens (AP) op grond van de AVG aangewezen als nationale toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens. De AP is volledig onafhankelijk bij de uitvoering van haar taken en de uitoefening van haar bevoegdheden (artikel 52 AVG). De AP is op grond van de AVG bevoegd om sancties op te leggen als een organisatie of instantie in strijd met de AVG handelt. Dat zal dus ook zo zijn in het geval van verwerking van

³⁹ De beperking tot gegevens waaruit religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen kunnen blijken is aangebracht naar aanleiding van het advies van de Raad van State, zie *Kamerstukken II* 2020/21, 35 646, nr. 4, p. 41-42.

⁴⁰ *Kamerstukken I* 2024/25, 35 646, A, p. 3.

⁴¹ *Kamerstukken II* 2022/23, 35 646, nr. 7, p. 4-5 en de daar genoemde verwijzingen. Zie ook *Kamerstukken* 2024/25, 35 646, nr. 29.

⁴² Zie langs deze lijn ook de memorie van toelichting bij de wet die artikel 2:20 BW heeft gewijzigd: *Kamerstukken II* 2019/20, 35 366, nr. 3, p. 19-20.

persoonsgegevens op grond van de Wtmo. Daartoe kan de AP onder andere een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom opleggen, of een berisping of een waarschuwing geven.

De regering heeft ingrijpende wijzigingen doorgevoerd in het voorstel, waarvan het stakingsbevel het meest fundamenteel is. Het stakingsbevel raakt grondrechten zoals het recht op vrijheid van vereniging, van meningsuiting van godsdienst en levensovertuiging. Ook is het voorstel aanzienlijk geamendeerd in de Tweede Kamer. Een hernieuwde toetsing door de Raad van State is echter uitgebleven.

Waarom is ervoor gekozen om de Raad van State niet opnieuw te laten adviseren, mede gelet op het bepaalde in de Aanwijzingen voor de regelgeving omtrent het vereiste van nieuwe raadpleging na ingrijpende wijziging van een wetsvoorstel?⁴³ Is de regering bereid om dit advies alsnog te vragen? Zo nee, waarom niet?

De Raad van State heeft twee keer geadviseerd. De eerste keer over het oorspronkelijke wetsvoorstel dat nog een transparantieplichting voor alle maatschappelijke organisaties bevatte. Naar aanleiding van dat advies is het uitgangspunt van transparantie door alle maatschappelijke organisaties verlaten en is gekozen voor het organisatiegerichte systeem zoals dat nu in de Wtmo zit. Bij de eerste nota van wijziging is onder ogen gezien dat toevoeging van het handhavingsinstrumentarium een aanzienlijke inhoudelijke wijziging inhoudt. Daarom is, anders dan de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA kennelijk veronderstellen, ook daarover wel degelijk advies gevraagd aan de Raad van State. Naar aanleiding van en ter verwerking van dat tweede advies is deze eerste nota van wijziging aangepast.⁴⁴ Ik acht het niet nodig de Raad van State een derde keer om advies te vragen. De reden daarvoor is dat de wijzigingen die via amendementen in het voorstel zijn aangebracht allemaal voortbouwen op de bestaande systematiek van het voorstel, en het voorstel op een aantal punten weliswaar inhoudelijk, maar niet (te) verstrekkend hebben gewijzigd. Al met al betreft het geen wijzigingen die zo ingrijpend zijn dat zij een derde advies vereisen.

Hoe worden maatschappelijke organisaties betrokken bij de verdere uitwerking en implementatie van de wet? Is er een plan om de impact van de wet op het maatschappelijk middenveld te monitoren en zo nodig bij te sturen?

Ik verwijs graag naar de inleiding waarin ik de amendementen van de leden Van Nispen en Van Nispen en Mutluer heb toegelicht, die voorzien in, respectievelijk, een jaarlijkse monitor en een evaluatie binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet. Het ligt voor de hand dat de impact van de Wtmo op het maatschappelijk middenveld wordt meegenomen in zowel de jaarlijkse monitor als de evaluatie binnen vijf jaar. Bovendien is het ministerie van Justitie en Veiligheid het coördinerend departement voor de filantropie. Dit houdt onder andere in dat er veelvuldig contact is met de vertegenwoordigers uit de sector. Als uit het contact met de sector blijkt van verdere zorgen en relevante ontwikkelingen, kunnen deze signalen eveneens meegenomen worden in de jaarlijkse monitor en de wettelijke evaluatie.

Soortgelijke wetgeving als het onderhavige voorstel is de laatste jaren ingevoerd in onder meer Georgië, Rusland en Hongarije. Kan de regering een vergelijking maken met soortgelijke wetgeving in Georgië, Rusland en Hongarije? Op welke punten komt het onderhavige wetsvoorstel overeen met de wetgeving in de genoemde landen en op welke wijze wijkt deze daarvan af?

Georgië

In Georgië is wetgeving ingevoerd met als doel buitenlandse invloeden transparant te maken. Daartoe kunnen organisaties worden geregistreerd als 'organizations pursuing the interests of a foreign power' en moeten zij voldoen aan een rapportageplicht waardoor toegang tot financiering wordt beperkt. Monitoring om dergelijke organisaties te identificeren kan plaatsvinden na een beslissing daartoe door een door het Ministerie van Justitie in Georgië geautoriseerde persoon, of wanneer het ministerie een brief ontvangt waarin staat dat een specifieke organisatie de belangen van een buitenlandse organisatie behartigt.

Ik zie hierin nauwelijks tot geen overeenkomsten met de Wtmo: er is geen sprake van een registratieplicht, noch een rapportageplicht, voor specifieke groepen organisaties. Er is al helemaal geen sprake van het markeren van organisaties als "organisaties buitenlandse belangen nastreven" – niet in de laatste plaats omdat de Wtmo geen onderscheid maakt naar binnenlandse of buitenlandse financiering. Uitsluitend het (kennelijk) beoogde doel van de financiering is voor de

⁴³ Aanwijzing voor de regelgeving 7.15.

⁴⁴ Kamerstukken II 2022/23, 35 646, nr. 8.

toepassing van de Wtmo relevant. Ook kan met de Wtmo de toegang tot financiering niet zomaar worden beperkt. Slechts in een enkel geval, als sprake is van (dreigende) ondermijning van de democratische rechtsstaat, kan op grond van artikel 4a Wtmo, na rechterlijke tussenkomst, een verbod worden ingesteld op het ontvangen van bepaalde donaties.

Rusland

De Russische 'Foreign Agents Law' heeft tot doel 'to ensure public control, security and greater transparency in respect of the political activities of foreign-funded NGOs'. Organisaties en individuen die geld en goederen uit het buitenland ontvangen en zich bezighouden met politieke activiteiten, moeten zich registreren als 'foreign agent'. Doen zij dit niet, dan kunnen zij daartoe worden gedwongen door het Ministerie van Justitie. 'Foreign agents' moeten zich onder andere in al hun communicatie identificeren als zodanig, hebben meer rapportageverplichtingen en kunnen worden onderworpen aan onaangekondigde inspecties.

Ook met de Russische 'Foreign Agents Law' zie ik geen overeenkomsten. De Wtmo kent geen registratieplicht, geen kwalificatie als 'Foreign Agent', geen aanvullende rapportageverplichtingen en geen bevoegdheden om inspecties uit te voeren bij maatschappelijke organisaties. De bevoegdheden in de Wtmo kunnen bovendien niet worden ingezet in het geval van individuen.

Hongarije

De Hongaarse Soevereiniteitswet heeft tot doel om ongewenste beïnvloeding tegen te gaan. Zowel de Wtmo als de Hongaarse Soevereiniteitswet geven de mogelijkheid tot het opvragen van informatie. Voor het overige zijn de verschillen heel groot. Allereerst wordt de opgevraagde informatie in Hongarije openbaar, in de vorm van gepubliceerde rapporten. Verder is de afbakening in de Hongaarse wet onduidelijk: er is geen afbakening van het soort organisaties dat onder de wet valt, de wet is ook van toepassing op individuen en er is geen drempelwaarde. De Wtmo is duidelijker afgebakend: het gaat om verenigingen, stichtingen, kerkgenootschappen en hun buitenlandse equivalenten (niet om commerciële rechtspersonen zoals NV's/BV's). Informatie over een donatie kan, onder de Wtmo, pas worden opgevraagd vanaf een bedrag van €15.000. Deze informatie blijft vertrouwelijk en kan slechts voor beperkte doeleinden worden verwerkt. Daar komt bij dat de Wtmo, in tegenstelling tot de Hongaarse wet, neutraal is van opzet en geen onderscheid maakt tussen binnenlandse en buitenlandse donaties. Bovendien is, anders dan de Hongaarse wet, de burgemeester gebonden aan de in de Algemene wet bestuursrecht opgenomen bepalingen, zoals het gebod om zonder vooringenomenheid te handelen. Voor de inzet van de in artikel 4a Wtmo opgenomen handhavingsmaatregelen is voorzien in voorafgaande en volledige toetsing door de rechter.

Wat zijn de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de burgermaatschappij in Nederland? Heeft de regering zicht op de implicaties die dit voorstel kan hebben voor onder meer de privacy van donateurs en daarmee de bereidheid tot het doen van giften en in het verlengde daarvan de gevolgen die dat heeft voor financiële steun aan maatschappelijke organisaties? Heeft de regering het (chilling)effect van dit voorstel in kaart gebracht? Zo ja, hoe is dat effect en zo nee, waarom niet? En is de regering bereid dat in het laatste geval alsnog te doen?

Ik verwacht dat de effecten van dit voorstel op de burgermaatschappij zeer beperkt zullen zijn. Dat komt door de insteek van de Wtmo, waarbij alleen maatschappelijke organisaties die de openbare orde, de wet of de statuten schenden, te maken kunnen krijgen met een verzoek om informatie over donaties en het instrument naar verwachting hooguit enkele keren per jaar zal worden ingezet. Voor alle andere maatschappelijke organisaties heeft de bevoegdheid tot het doen van een informatieverzoek geen gevolgen. In combinatie met het drempelbedrag van €15.000,- zorgt dit ervoor dat ik slechts een zeer beperkte impact op de privacy van donateurs verwacht. Daarom verwacht ik ook geen noemenswaardige gevolgen voor de financiële steun aan maatschappelijke organisaties. Uiteraard is dit een aspect dat ik zal (blijven) monitoren.

Kan de regering gemotiveerd en onderbouwd uiteenzetten wat het effect van dit voorstel is voor de positie van Nederland in het buitenland? Naar het oordeel van deze leden wordt wereldwijd de ruimte die er voor de burgermaatschappij is, verkleind. Nederland was altijd één van de pleitbezorgers van een sterke burgermaatschappij. Wat betekent dit voorstel voor deze positie van Nederland in de wereld in het kader van 'practice what you preach'? De Raad van State wijst ook op een soortgelijk effect.⁴⁵

⁴⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 646, nr. 4, p. 25.

Er is wereldwijd sprake van krimpende maatschappelijke ruimte door autoritaire tendensen, repressieve wetgeving en negatieve framing van maatschappelijke organisaties, zoals ook recent signaleerd door onder andere de Adviesraad Internationale vraagstukken en het Verwey-Jonker Instituut.⁴⁶ Ook in Nederland identificeert het College van de Rechten voor de Mens in zijn onlangs verschenen jaarrapportage dat het maatschappelijk middenveld onder druk staat.⁴⁷ De beleidsreactie hierop wordt dit jaar met de Tweede Kamer gedeeld. Eenzelfde trend wordt ook geduid in de jaarlijkse CIVICUS-monitor waar de Nederlandse maatschappelijke ruimte sinds 2024 als 'vernauwd' in plaats van 'open' wordt geclassificeerd.⁴⁸ De Wtmo is geen factor geweest in deze herclassificatie van CIVICUS. Met de Wtmo wordt gekozen om op een organisatiegerichte en effectieve manier, specifieke ondermijnende organisaties te bestrijden, zonder de sector als geheel te raken. Daar komt bovenop dat de Wtmo juist beoogt de democratische rechtsstaat te beschermen.

Het beschermen en vergroten van de maatschappelijke ruimte is al jaren een centrale doelstelling binnen het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Nederland gelooft dat een open maatschappelijke ruimte een belangrijke voorwaarde is voor een goed functionerende democratie en draagt dat internationaal ook uit als belangrijke prioriteit in het buitenlands- en mensenrechtenbeleid. Zo draagt de overheid actief bij aan onder andere de Civil Society Strategy van de Europese Unie en de Reykjavík Principles for Democracy van de Raad van Europa, waaronder de Aanbeveling Inzake de Rechtspositie van Maatschappelijke Organisaties.⁴⁹ Ook op bilateraal niveau spreekt de overheid zich uit tegen de beperking van maatschappelijke ruimte, bijvoorbeeld via bezoeken van de Mensenrechtenambassadeur en de Speciaal Gezant voor Religie en Levensovertuiging. Daarnaast steunt Nederland organisaties zoals CIVICUS, die zich inzetten voor maatschappelijke ruimte.

Ten slotte stellen de fractieleden van GroenLinks-PvdA dat voor het onderhavige wetsvoorstel geen uitvoeringstoets is gedaan. De adviezen die er liggen zijn van langere tijd geleden en het wetsvoorstel is nadien ingrijpend veranderd. Kan de regering alsnog een dergelijke uitvoeringstoets (doen) uitvoeren en de uitkomsten met de Kamer delen?

Ik zie daarvoor onvoldoende aanleiding. Gedurende het hele traject tot nu toe zijn er door allerlei betrokkenen, waaronder het maatschappelijk middenveld, de burgemeesters, het openbaar ministerie en twee keer de Raad van State, adviezen en reacties gegeven, ook met betrekking tot de uitvoering van de wet. Deze zijn allemaal zorgvuldig bestudeerd en verwerkt. De wijzigingen die in het voorstel zijn doorgevoerd sinds de laatste adviezen,⁵⁰ strekken allemaal tot nuancering en beperking van de werking van het wetsvoorstel. Het betreft bovendien geen wijzigingen die zo ingrijpend zijn dat zij nu alsnog een uitvoeringstoets vereisen. Wel zal ik uiteraard uitvoeringsaspecten meenemen bij de periodieke monitor en de aangekondigde wetsevaluatie na vijf jaar.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De fractieleden van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet transparantie maatschappelijke organisaties (hierna: Wtmo). Het voorstel beoogt de transparantie van financieringsstromen te vergroten en daarmee bij te dragen aan het tegengaan van ongewenste buitenlandse beïnvloeding van maatschappelijke organisaties. Deze doelstelling sluit aan bij het bredere streven naar een weerbare democratische rechtsstaat, een streven dat de fractieleden van D66 op zichzelf onderschrijven.

De regering stelt dat zij verwacht dat dit wetsvoorstel, na aanneming, hooguit twee tot vijf keer per jaar zal worden toegepast in de zin dat een maatschappelijke organisatie gevraagd gaat worden bepaalde gegevens over een donatie te verstrekken.⁵¹ De fractieleden van D66 vragen de regering of met dit wetsvoorstel een sleepnet wordt uitgeworpen over allerlei maatschappelijke organisaties, terwijl het maar om een enkeling gaat. Is dit wetsvoorstel de moeite waard om onrust te veroorzaken onder het maatschappelijke middenveld? Zijn er niet genoeg mogelijkheden via het

⁴⁶ [Krimpende maatschappelijke ruimte: vrijheid en veiligheid onder druk | Advies | Adviesraad Internationale Vraagstukken](#); [De ervaren ruimte voor het maatschappelijk middenveld in Nederland - Verwey-Jonker Instituut](#).

⁴⁷ [Jaarrapportage 2024-2025: Tegenspraak onder druk | College voor de Rechten van de Mens](#).

⁴⁸ [Netherlands - Civicus Monitor](#).

⁴⁹ [Carriages preview | Legislative Train Schedule](#); [Reykjavík Principles for Democracy - Steering Committee on Democracy - CDDEM](#).

⁵⁰ Zoals bijv. het advies van de Raad van State bij de eerste nota van wijziging: *Kamerstukken II 2022/23*, 35 646, nr. 8.

⁵¹ *Kamerstukken II 2024/25*, 35 646, nr. 29, p. 5.

strafrecht en het civielrecht om de maatschappelijke organisaties die aan de criteria uit dit wetsvoorstel voldoen onder de loop te nemen?

Met dit voorstel wordt juist geen sleepnet uitgeworpen. In tegendeel, zoals toegelicht in antwoord op een vraag van de GroenLinks-PvdA-fractie bevatte een eerdere versie van het voorstel een verplichting voor *alle* maatschappelijke organisaties om een donatieoverzicht op te stellen. Na het advies van de Raad van State is de reikwijdte van het voorstel drastisch ingeperkt via de organisatiegerichte benadering. Het is niet langer zo dat alle organisaties een donatieoverzicht moeten maken. Slechts de organisaties waar de openbare orde in het geding is of waarover twijfels bestaan of de wet wordt nageleefd, kunnen worden gevraagd naar verkregen donaties. Kortom: er is geen sprake van een sleepnet maar van de mogelijkheid van gerichte interventie. Via het amendement van het lid Diederik van Dijk c.s.⁵² is bovendien een drempel ingevoerd, waardoor in beginsel alleen navraag kan worden gedaan naar donaties vanaf €15.000,-. Ook dit beperkt de gevolgen van het voorstel voor maatschappelijke organisaties. Het overgrote deel van de maatschappelijke organisaties zal er nooit mee te maken krijgen.

Ik vind het dan ook een waardevolle toevoeging aan het bestaande instrumentarium. Hoewel er op grond van bestaande wetgeving inderdaad al het een en ander mogelijk is, kan het doel van dit wetsvoorstel slechts ten dele met bestaande instrumenten worden bereikt. Daar komt bij dat een individuele organisatiegerichte aanpak en zicht op donaties nog ontbraken. De Wtmo vult die lacunes.

Het voorstel roept bij de fractieleden van D66 principiële en praktische vragen op die zij in het hiernavolgende aan de regering voorleggen om op te reflecteren. Deze vragen betreffen onder meer de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen, de uitvoerbaarheid ervan – in het bijzonder voor kleinere maatschappelijke organisaties – en de gevolgen voor fundamentele rechten, zoals de vrijheid van vereniging, het recht op privacy en het recht op maatschappelijke participatie.

Voor toepassing van de Wtmo geldt het criterium of het gedrag van een maatschappelijke organisatie een (dreigend) gevaar vormt voor de openbare orde. Is deze definitie niet te onbepaald? Hoe wordt voorkomen dat het OM en de burgemeesters in gelijksoortige situaties deze term verschillend uitleggen? De nadere duiding of er sprake is van een (dreigend) gevaar voor de openbare orde of het algemeen belang of ondermijning van onze democratische rechtsstaat, biedt weinig houvast. Wanneer komt er een verduidelijkende handreiking?

Voor het antwoord op de vraag naar het openbareordecriterium verwijs ik naar de inleiding. In aanvulling daarop wijs ik op het aangenomen amendement van het lid Mutluer, dat de burgemeester verplicht om in overleg te gaan met het OM voordat de burgemeester een informatieverzoek kan doen.⁵³ Hierdoor wordt voorkomen dat het OM en burgemeesters in vergelijkbare situaties tot een andere afweging komen en kunnen zij hun onderlinge acties zo nodig op elkaar afstemmen.

In vervolg op de door de Tweede Kamer aangenomen motie van het lid Mutluer over richtsnoeren voor toepassing van artikel 4a Wtmo,⁵⁴ zal worden gekeken hoe de praktijk daarbij kan worden geholpen.

De leden van de D66-fractie vragen de regering te becommentariëren of het wetsvoorstel in de huidige vorm voldoende onderscheid maakt tussen organisaties die daadwerkelijk een risico vormen voor de democratische rechtsorde en organisaties waarbij dat geenszins het geval is. De brede reikwijdte van het voorstel heeft tot gevolg dat ook legitieme en onverdachte initiatieven onder de nieuwe regels vallen. Dit kan leiden tot een afschrikwekkend effect (chilling effect), waarbij organisaties en donateurs terughoudend worden uit vrees voor administratieve lasten of associatie met ongewenste beïnvloeding. De fractieleden van D66 vragen de regering of het beoogde doel – het tegengaan van ondermijning – niet reeds met bestaande instrumenten kan worden bereikt, zoals het strafrecht, het civiel recht (art. 2: 20 BW), het toezicht op stichtingen of wetgeving op het terrein van witwassen en terrorismefinanciering.

De openbareordenotie en de algemeenbelangnotie, beide bekend uit andere wettelijke bepalingen,⁵⁵ zorgen voor het onderscheid tussen organisaties die een risico vormen voor de democratische rechtsorde en organisaties die dat geenszins doen. Die laatste categorie heeft van

⁵² Kamerstukken II 2024/2025, 35 646, nr. 35.

⁵³ Kamerstukken II 2024/25, 35 646, nr. 22.

⁵⁴ Kamerstukken II, 2024/2025, 35 646, nr. 39.

⁵⁵ Zie ook de inleiding, waar wordt verwezen naar de Gemeentewet.

het voorstel niets te vrezen en zal er zelfs niets van merken. De bevoegdheden op grond van het wetsvoorstel zullen slechts enkele keren per jaar worden gebruikt en alleen bij organisaties die een risico vormen voor onze democratische rechtsstaat. De reikwijdte van het voorstel is daarmee beperkt.

Juist van vanwege die beperkte reikwijdte, verwacht ik geen 'chilling effect'. Daar komt nog bij dat verschillende door de Tweede Kamer aangenomen amendementen de administratieve lasten van het voorstel nog verder hebben verkleind. Ik wijs op het amendement van het lid Diederik van Dijk c.s.⁵⁶ waarmee een drempelbedrag van €15.000,- is opgenomen en het amendement van het lid El Abassi waardoor donatiegegevens 5 in plaats van 7 jaar moeten worden bewaard.⁵⁷ Daarnaast heb ik in mijn brief aan de Tweede Kamer van 14 maart 2025 verduidelijkt dat het voorstel organisaties niet verplicht tot het bijhouden van meer (donatie)gegevens dan waartoe zij al gehouden zijn op grond van bestaande wet- en regelgeving, of waarover de organisatie feitelijk beschikt.⁵⁸

Het is juist dat er op grond van bestaande wetgeving al het een en ander mogelijk is, maar het doel van dit wetsvoorstel kan slechts ten dele met bestaande instrumenten worden bereikt. Daar komt bij dat de regelingen versnipperd zijn en een zekere samenhang ontberen. De Wtmo voorziet daarom in een horizontale en samenhangende regeling die een lacune vult op het terrein van transparantie van donaties.⁵⁹

Voorts hebben de fractieleden van D66 zorgen over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van donateurs. Het voorstel verplicht organisaties om bij bepaalde donaties persoonsgegevens te registreren en in sommige gevallen openbaar te maken. In het bijzonder wanneer het gaat om bijdragen aan levensbeschouwelijke, ideologische of politiek actieve organisaties (niet zijnde politieke partijen), bestaat het risico dat persoonlijke overtuigingen worden blootgelegd. Deze fractieleden vragen de regering of met dit voorstel de balans tussen transparantie en privacy voldoende wordt gewaarborgd?

Het belang van de democratische rechtsstaat rechtvaardigt dat in sommige gevallen – onder voorwaarden en omkleed met waarborgen – persoonsgegevens kunnen worden opgevraagd en, waar nodig, gedeeld. Van openbaarmaking van de gegevens is geen sprake. Uiteraard ben ik het met de leden van de D66-fractie eens dat de privacy van donateurs zo veel mogelijk beschermd moet worden. De balans tussen transparantie en privacy wordt in de Wtmo op verschillende manieren gewaarborgd. Ik noem ten eerste het amendement van het lid Diederik van Dijk c.s. op grond waarvan de Wtmo pas kan worden gebruikt als sprake is van een donatie van meer dan €15.000,-.⁶⁰ Dat betekent dat de persoonsgegevens van het gros van de donateurs, dat kleinere bedragen geeft, niet kan worden opgevraagd. Daar komt bij dat het amendement van het lid Six Dijkstra een grondslag bevat om nadere regels te stellen over de beveiliging van donatiegegevens.⁶¹ De AP houdt toezicht op de verwerking van persoonsgegevens door de relevante instanties. Ook langs die weg wordt de bescherming van persoonsgegevens dus gewaarborgd.

De minister van Justitie en Veiligheid schrijft in een brief aan de Tweede Kamer op 14 maart 2025: "Bestuurswerk en de in natura uren-inzet van vrijwilligers vallen niet onder het donatiebegrip Wtmo."⁶² Hoe verhoudt dit zich met hetgeen geregeld is in artikel 1 lid 1 onder c Wtmo, waarin staat dat onder "bijdrage in natura" wordt verstaan: "zaak of op geld waardeerbare dienst, op verzoek van een maatschappelijke organisatie aan haar geleverd dan wel door deze aanvaard, waar geen of geen evenredige tegenprestatie tegenover staat, anders dan persoonlijke arbeid of activiteiten van leden van de betreffende maatschappelijke organisatie."

De bepaling is aldus bedoeld dat van de definitie van bijdrage in natura is uitgezonderd "persoonlijke arbeid of activiteiten van leden van de betreffende maatschappelijke organisatie". Dat betekent dat vrijwilligerswerk niet onder het donatiebegrip van de Wtmo valt. Voor zover er onduidelijkheid bestond, is deze met deze toelichting, die onderdeel uitmaakt van de wetsgeschiedenis, weggenomen.

Daarnaast plaatsen de leden D66-fractie kanttekeningen bij de keuze om burgemeesters aan te wijzen als bevoegde autoriteit voor het opvragen van informatie. Hoewel inmiddels is voorzien in

⁵⁶ Kamerstukken II 2024/2025, 35 646, nr. 35.

⁵⁷ Kamerstukken II 2024/2025, 35 646, nr. 50.

⁵⁸ Kamerstukken II 2024/25, 35 646, nr. 29, p. 5.

⁵⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 646, nr. 4, p. 35-36.

⁶⁰ Kamerstukken II 2024/2025, 35 646, nr. 35.

⁶¹ Kamerstukken II 2024/2025, 35 646, nr. 23.

⁶² Kamerstukken II 2024/25, 35 646, nr. 29, p. 3.

afstemming met het OM, blijft het de vraag of deze procedure voldoende waarborgen biedt tegen willekeur of politieke beïnvloeding.

Gesteld dat de burgemeester een dergelijk informatieverzoek niet wil doen na overleg met het OM (bijvoorbeeld om een strafrechtelijk onderzoek niet te doorkruisen), maar in een debat in de Gemeenteraad per motie wordt gedwongen wel aan de betreffende maatschappelijke organisatie (bijvoorbeeld een school of een stichting) de donatiegegevens te vragen. De fractieleden van D66 vragen zich af of er dan geen politiek beladen situatie ontstaat in het openbare debat, waarbij wellicht ander onderzoek (OM) in gevaar wordt gebracht. Hangt het dan niet van de kleur van de meerderheid in de gemeenteraad af welke organisaties bevraagd zullen gaan worden?

Zoals toegelicht in de inleiding, ligt de beslissing om al of niet over te gaan tot het doen van een informatieverzoek primair bij de burgemeester en het OM. Hoewel de burgemeester verantwoording aflegt aan de gemeenteraad, kan een gemeenteraad een burgemeester niet dwingen tot het doen of afzien van een informatieverzoek.⁶³ In het overleg tussen de burgemeester en het OM zal het OM gevoelige informatie over lopende onderzoeken of strafzaken niet delen. Ik verwacht dan ook niet dat dergelijke informatie onderdeel zal worden van een debat tussen een burgemeester en een gemeenteraad. De ervaringen met onder meer de inzet van de bevoegdheid van de burgemeester tot het sluiten van woningen op grond van de Opiumwet, wijzen in ieder geval niet in de richting dat de burgemeester op oneigenlijke wijze politiek wordt beïnvloed.

In het driehoeksoverleg spreken de burgemeester en de officier van justitie met elkaar. Waarom blijft het opvragen van gegevens niet enkel de bevoegdheid van het OM, zo vragen de leden van de fractie van D66. Waarom is de procedure via het OM niet voldoende? Bij de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel om outlaw motorgangs via het bestuursrecht te verbieden hebben veel fracties in de Eerste Kamer bezwaren geuit omtrent het aanwijzen van de minister in de bestuursrechtelijke kolom om vergaande bevoegdheden, die een inbreuk maken op de vrijheid van vereniging en vergadering ex artikel 8 van de Grondwet, uit te oefenen.⁶⁴ Gelden zulke bezwaren mutatis mutandis niet ook jegens een burgemeester?

Zoals ik in de inleiding en eerder in de brief van 14 maart 2025 heb aangegeven, is de bevoegdheid van de burgemeester tot het opvragen van donatiegegevens een belangrijk onderdeel van de Wtmo. De burgemeester is daartoe ook goed toegerust, met zicht op de lokale situatie en verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde.⁶⁵ Ik ben daarom van mening dat de bevoegdheid van de burgemeester wel degelijk van toegevoegde waarde is. Het vereiste overleg met het OM, conform het amendement van het lid Mutluer,⁶⁶ vormt een extra waarborg. Daar komt bij dat met de bevoegdheid een informatieverzoek te doen nadere invulling wordt gegeven aan reeds bestaande bevoegdheden van de burgemeester. Aan de zorgen over mogelijke inbreuken op artikel 8 van de Grondwet is tegemoetgekomen door het schrappen van de algemene transparantieplichting voor alle maatschappelijke organisaties.⁶⁷ Het gaat ook om een bevoegdheid die aanzienlijk minder ingrijpend is dan het verbod op organisaties. Ik zie dan ook geen bezwaren om de burgemeester de bevoegdheid toe te kennen bij specifieke organisaties informatie op te vragen in het kader van handhaving van de openbare orde.

De minister van Justitie en Veiligheid schrijft voorts in een brief aan de Tweede Kamer op 14 maart 2025 dat niet alleen de burgemeester of het OM, maar ook "een andere instantie" het informatieverzoek aan de maatschappelijke organisatie kan doen.⁶⁸ Kan de regering alle andere instanties noemen die zo'n verzoek kunnen, zodat men weet waar men aan toe is en niet door een instantie overvallen kan worden?

Op grond van artikel 3, zevende lid, van het wetsvoorstel kunnen ook de Minister van Justitie en Veiligheid, politieagenten, het Bureau Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob), de Belastingdienst, de AIVD, de MIVD, de Nederlandsche Bank (DNB), de AFM, het Bureau Financieel Toezicht (BFT) en de Financiële inlichtingen eenheid een dergelijk verzoek doen voor zover dat nodig is voor de uitvoering van hun taak als bedoeld in het voorgestelde

⁶³ Zie hierover ook *Kamerstukken II 2020/21*, 35 646, nr. 3, p. 29.

⁶⁴ Behandeling Initiatiefvoorstel-Boswijk, Van Eijk en Diederik van Dijk, Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties (35.079), in de Eerste Kamer op 20 mei 2025.

⁶⁵ *Kamerstukken II 2024/25*, 35 646, nr. 29, p. 7.

⁶⁶ *Kamerstukken II 2024/2025*, 35 646, nr. 22.

⁶⁷ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 646, nr. 4, p. 39.

⁶⁸ *Kamerstukken II 2024/25*, 35 646, nr. 29, p. 5.

artikel 28a, eerste lid, van de Handelsregisterwet 2007. Het gaat derhalve niet om ongelimiteerde maar taakgebonden bevoegdheden.

Het wetsvoorstel voorziet tevens in de mogelijkheid tot het opleggen van een zogenoemd stakingsbevel, waarbij een organisatie tijdelijk wordt stilgelegd, indien sprake is van een ernstig risico voor de democratische rechtsorde. Deze bevoegdheid wordt aan het bestaande handhavingsinstrumentarium toegevoegd en roept vragen op over de juridische noodzaak en toegevoegde waarde ten opzichte van reeds beschikbare middelen. De fractieleden van D66 vragen of deze ingrijpende maatregel proportioneel is? Hoe wordt voorkomen dat dit middel leidt tot misbruik of aantasting van fundamentele vrijheden? Waarom regelt artikel 4a lid 4 Wtmo dat tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter tot het treffen van een specifieke maatregel geen voorziening openstaat? Als de voorzieningenrechter de uitspraak uitvoerbaar bij voorraad verklaart, kan het toch geen kwaad om een andere rechter nog eens naar de zaak te laten kijken? Dit klemmt te meer indien het verzoek om de maatregel op te heffen door de voorzieningenrechter is afgewezen.

Een wettelijk instrument om (de (financiële middelen van) maatschappelijke organisaties aan te pakken die met hun door donaties of anderszins gefinancierde activiteiten de democratische rechtsstaat ondermijnen is er op dit moment niet. De Wtmo voorziet daarin en is daarmee van toegevoegde waarde. Met artikel 4a Wtmo wordt voorzien in een instrument om op te kunnen treden indien vanuit de, op grond van de Wtmo, opgevraagde informatie (en eventuele andere signalen) het beeld bestaat dat via financiering het risico bestaat van ondermijning van onze democratische rechtstaat of het openbaar gezag. Daartoe kan het OM de rechter verzoeken een verbod op te leggen aan een specifieke maatschappelijke organisatie tot het staken en gestaakt houden van bepaalde activiteiten die de democratische rechtstaat (dreigen te) ondermijnen. Door de rechterlijke toets die aan een dergelijke maatregel voorafgaat, ben ik niet bang voor misbruik of aantasting van de fundamentele vrijheden. Het is juist dat het een ingrijpende maatregel is, maar de dreiging van ondermijning van de democratische rechtsstaat rechtvaardigt dat. Mede in het licht van de rechterlijke toets die altijd zal plaatsvinden, als rechtstatelijk correctief in gevallen als deze, en de maximale duur van de inzet van twee jaar, acht ik het een proportionele maatregel. Zoals toegelicht in antwoord op een eerdere vraag van de GroenLinks-PvdA-fractie is het juist dat tegen een uitspraak van de voorzieningenrechter geen hoger beroep openstaat, omdat voorkomen moet worden dat een onderzoek van het OM op die manier wordt gefrustreerd. Daar staat echter tegenover dat de maatschappelijke organisatie de mogelijkheid heeft voorlopige maatregelen te laten wijzigen of opheffen bij de voorzieningenrechter (het voorgestelde art. 4a lid 4). Daarmee is sprake van een additionele rechterlijke toets. Bovendien staat hoger beroep (en cassatie) wel open tegen het bevel tot staking van ondermijnende activiteiten en de bijkomende maatregelen. Daarmee is de rechtsbescherming mijns inziens voldoende gewaarborgd.

Ook ten aanzien van de uitvoerbaarheid van het voorstel bestaan bij de fractieleden van D66 serieuze zorgen. Hoewel inmiddels is voorzien in een drempelbedrag van €15.000,- voor de openbaarmaking van donaties van buiten de EU/EER, blijven andere verplichtingen – zoals het opstellen van jaarrekeningen en het waarderen van giften in natura – voor met name kleinere, door vrijwilligers gedreven organisaties, een aanzienlijke belasting. Is in voldoende mate onderzocht in hoeverre de uitvoerbaarheid geborgd is? Zijn minder belastende maar doeltreffende alternatieven overwogen?

Alle verenigingen en stichtingen zijn nu al verplicht een administratie te voeren en jaarlijks een balans en een staat van baten en lasten op te stellen (artikel 2:10 BW). De uit het wetsvoorstel voortvloeiende verplichting gaat niet verder dan dat, zo is ook in de plenaire behandeling in de Tweede Kamer nader bevestigd en verduidelijkt. Door de drempel van €15.000,- voor informatieverzoeken wordt ook de last voor maatschappelijke organisaties om giften in natura te moeten waarderen aanzienlijk minder. Ten aanzien van de informatieverzoeken aan maatschappelijke organisaties wordt daarom, mede doordat toepassing slechts enkele keren per jaar wordt voorzien, geen probleem voorzien met de uitvoerbaarheid. Uiteraard zal er bij de monitoring en evaluatie van de Wtmo aandacht zijn voor de uitvoerbaarheid van de verplichtingen. Ook voor de deponeringsplicht van de balans en staat van baten en lasten bij de Kamer van Koophandel geldt dat wordt voorzien dat het deponeren op een eenvoudige wijze via het Zelf Deponeren Portaal van de KvK kan plaatsvinden. Bij de berekeningswijze van de regeldruk is rekening gehouden met het feit dat het veelal om kleine stichtingen gaat, die vaak door vrijwilligers worden beheerd. Daarom is gerekend met de standaarden voor de regeldruk voor burgers. Het geschatte tijdsbeslag voor het deponeren van de financiële stukken is ingeschat op ca. 15 minuten.

Ten slotte wijzen de fractieleden van D66 op het gebrek aan differentiatie binnen het maatschappelijk middenveld in dit wetsvoorstel. In het wetsvoorstel wordt geen onderscheid gemaakt tussen grote professionele organisaties en kleinschalige, lokale initiatieven, terwijl de impact van regelgeving op deze groepen aanzienlijk kan verschillen. Bestaat niet het risico dat vooral kwetsbare, laagdrempelige burgerinitiatieven – zoals voedselbanken, buurtprojecten en vrijwilligerscollectieven – onevenredig zwaar worden getroffen?

Zo lang het niet nodig is in het kader van de handhaving van de openbare orde, de wet of de statuten, zal een maatschappelijke organisatie niet met een informatieverzoek te maken krijgen. Zelfs als dat wel het geval zou zijn, kunnen slechts de gegevens worden verzocht van donaties boven €15.000,-. Daar komt bij dat, zoals nader bevestigd tijdens de behandeling in de Tweede Kamer, de uit het wetsvoorstel voortvloeiende verplichtingen niet verder gaan dan wat nu al van maatschappelijke organisaties wordt verwacht.⁶⁹ Dat uitgangspunt is zelfs in artikel 2 lid 3 Wtmo opgenomen. Ik verwacht dan ook geen (onevenredige) belasting van goedbedoelende organisaties zoals voedselbanken of buurtprojecten.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat het OM, de burgemeester, de Kamer van Koophandel en Justis een rol krijgen in het toezicht op en de handhaving van de verplichtingen uit het wetsvoorstel. Daarbij wordt erkend dat de implementatie en naleving van deze verplichtingen gevolgen kunnen hebben voor de capaciteit en taakbelasting van deze instanties.⁷⁰ De fractieleden van de PVV stellen echter dat een nadere kwantitatieve analyse of inschatting van de benodigde capaciteit ontbreekt. In de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is dit aspect bovendien niet expliciet aan de orde gesteld.

Hoe is bij het opstellen van het wetsvoorstel rekening gehouden met de uitvoeringscapaciteit van het OM, de gemeenten (burgemeesters) en Justis voor de uitvoering van de toezicht- en handhavingstaken? Zijn de benodigde middelen, personele inzet en deskundigheid voldoende beschikbaar en hoe wordt dit gemonitord?

Voor de bij het informatieverzoek en handavingsinstrumentarium betrokken personen en instanties is de verwachte belasting heel beperkt. Dat heeft ermee te maken dat het instrument slechts enkele keren per jaar zal worden ingezet. In de consultatiereacties bij het wetsvoorstel hebben het OM en de VNG geen zorgen geuit over de uitvoering. Het OM heeft in de consultatiereactie bij de eerste nota van wijziging aangegeven de taak die in de nota van wijziging aan het OM wordt toegekend ten volle te aanvaarden.⁷¹ Ook in gesprekken met het OM en de VNG is naar voren gekomen dat geen problemen worden verwacht in de uitvoering. Verenigingen en stichtingen die in het handelsregister zijn ingeschreven, vallen op grond van de Wet controle op rechtspersonen reeds onder de controle door Justis. Deze wet wijzigt dat niet.

Het Bureau Economische Handhaving van de Belastingdienst is samen met het openbaar ministerie belast met de strafrechtelijke handhaving van de deponeringsplicht. Dit is een bevoegdheid van het openbaar ministerie ten aanzien van alle rechtspersonen die een jaarrekening moeten deponeren, waarvoor expertise, capaciteit en middelen beschikbaar zijn. De benodigde handavingsinzet zal afhankelijk zijn van de nalevingsbereidheid door maatschappelijk organisaties. Dit zal worden gemonitord. Vooraf is als inschatting gegeven dat de eventuele nieuwe bevoegdheden niet of nauwelijks gevolgen zullen hebben voor de werklust. In overleg met het OM zal wel na de eerste twee jaar na inwerkingtreding van de wet worden bezien of deze verwachting in de praktijk klopt.

In de memorie van toelichting wordt het begrip "donatie" ruim gedefinieerd als een bijdrage waaraan geen evenredige tegenprestatie is verbonden. Er wordt daarbij ook gesproken over bijdragen in natura.⁷² Het wetsvoorstel gaat echter niet in op donaties via intermediaire rechtspersonen of op constructies zoals leningen tegen gunstige voorwaarden. In het kader van effectieve handhaving van transparantieplichtingen is onduidelijk of en hoe dergelijke constructies onder de reikwijdte van het begrip "donatie" vallen.

De leden van de PVV-fractie vragen de regering op welke wijze donaties via intermediairs, buitenlandse rechtspersonen met een vestiging binnen de EU/EER, of leningen onder de reikwijdte

⁶⁹ Kamerstukken II 2024/25, 35 646, nr. 29, p. 5.

⁷⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 646, nr. 3, p. 14.

⁷¹ Te raadplegen via: https://www.eerstekamer.nl/overig/20230502/consultatieadvies_college_van/document.

⁷² Kamerstukken II 2020/21, 35 646, nr. 3, p. 26.

van het begrip "donatie" vallen zoals bedoeld in dit wetsvoorstel. Wordt er voorzien in nadere regelgeving of uitvoeringsrichtlijnen om dergelijke grensgevallen adequaat te kunnen toetsen?

Iedere donatie van meer dan €15.000,- aan een in Nederland gevestigde maatschappelijke organisatie valt onder de reikwijdte van de Wtmo, ongeacht of de donatie direct van de donateur komt of via een in Nederland gevestigde tussenpersoon. Voor tussenpersonen in Nederland bepaalt de Wtmo expliciet dat het hun is verboden een donatie te doen zonder daarbij de gegevens van de opdrachtgever te verstrekken. Ook het feit dat zowel binnenlandse als buitenlandse donaties onder de reikwijdte van de Wtmo vallen maakt de mogelijkheden voor omzeiling klein. Voor leningen tegen gunstige voorwaarden geldt dat steeds gekeken zal moeten worden of het voordeel dat de maatschappelijke organisatie heeft, groter is dan €15.000,-. Betreft het bijvoorbeeld een lening van €50.000,-, waarvan uiteindelijk maar de helft hoeft te worden terugbetaald, dan zal inderdaad sprake zijn van een donatie van €25.000,- waarop (als dat nodig is in het kader van de handhaving van de openbare orde of de wet) de Wtmo van toepassing is. Ook een lening tegen gunstige voorwaarden – bijvoorbeeld een symbolische en daarmee niet-marktconforme rente – valt onder de Wtmo als de voordelen voor de maatschappelijke organisatie een bedrag van €15.000,- overstijgen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De fractieleiden van de ChristenUnie vragen de regering waarom er in artikel 3 van de Wtmo voor is gekozen om de bevoegdheid tot het doen van een informatieverzoek in de eerste plaats neer te leggen bij de burgemeester. Op welke wijze heeft het in 2023 in gebruik genomen Afwegingskader nieuwe burgemeestersbevoegdheden een rol gespeeld bij deze keuze?

Kan de regering toelichten wat de meerwaarde is van het toedelen van deze bevoegdheid aan de burgemeester ten opzichte van bijvoorbeeld strafrechtelijke handhaving?

Zoals toegelicht in de inleiding is er voor een bevoegdheid voor de burgemeester gekozen omdat dit goed aansluit bij de taak van handhaving van de openbare orde. Die taak ligt op grond van artikel 172 van de Gemeentewet nu al bij de burgemeester. Daar komt bij dat de burgemeester het beste op de hoogte is van lokale omstandigheden en goed kan beoordelen of er sprake is van ongewenste beïnvloeding via donaties. Daarin zit de toegevoegde waarde van het toedelen van deze bevoegdheid aan de burgemeester. In hun consultatiereactie uit 2020 wijzen het Bureau Regioburgemeesters, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en de VNG ook op het nut van het voorstel.⁷³

Zoals ik hiervoor in antwoord op een vraag van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie heb toegelicht is het Afwegingskader nieuwe burgemeestersbevoegdheden nog in ontwikkeling en staat in het daaraan ten grondslag liggend adviesrapport dat wat betreft de handhaving van de openbare orde, bedoeld in artikel 172 van de Gemeentewet, nauwelijks discussie mogelijk is: bevoegdheden op dat terrein kunnen uitsluitend aan de burgemeester worden toegekend.⁷⁴ Uiteraard zal er bij de monitoring en evaluatie van de Wtmo aandacht zijn voor de rol van de burgemeester.

Welke status heeft het in het voorgestelde artikel 3 lid 1 genoemde "overleg" tussen burgemeester en OM en op welke wijze is rekening gehouden met de denkbare situatie dat het OM gegevens over bepaalde strafrechtelijke onderzoeken (nog) niet met de burgemeester kan delen vanwege veiligheids- of opsporingsbelangen?

Het overleg tussen de burgemeester en het OM is vastgelegd in artikel 3, eerste lid Wtmo. De burgemeester kan de bevoegdheid tot het opvragen van gegevens pas uitoefenen nadat dit overleg heeft plaatsgevonden. De burgemeester weegt de bevindingen van het OM mee in de afweging om al of niet informatie op te vragen bij een maatschappelijke organisatie. Ik ga ervan uit dat het OM informatie die op grond van de wet niet kan worden gedeeld, evenals thans het geval is in de reguliere driehoeksoverleggen, niet zal delen.

Op welke manier houdt dit wetsvoorstel rekening met het risico of het verwijt van (politieke) willekeur dat kan optreden wanneer een burgemeester een informatieverzoek doet? Welke waarborgen biedt het wetsvoorstel op dit punt, anders dan wellicht het per amendement toegevoegde "overleg" met het OM?

⁷³ Te raadplegen via

https://www.eerstekamer.nl/overig/20201120/advies_vng_ngb_regioburgemeesters/document.

⁷⁴ Kamerstukken I 2024/25, 29 362, AB, p. 11, Kamerstukken II 2022/23, 36 200-VII, p. 4, en het advies in de bijlage daarbij, p. 6.

Hoe reflecteert de regering op de zorgen dat de bevoegdheid die met dit wetsvoorstel wordt gegeven aan burgemeesters bijdraagt aan de politisering van het burgemeestersambt?

Burgemeesters krijgen steeds vaker te maken met bedreigingen en onveiligheid, mede doordat zij in toenemende mate taken en bevoegdheden krijgen ten aanzien van terreinen en onderwerpen buiten het bestek van de klassieke burgemeestersrol. De leden van de ChristenUnie-fractie informeren hoe de regering voorkomt dat met dit wetsvoorstel die druk op burgemeesters alleen maar toeneemt.

Voor het antwoord op de vragen naar (politieke) willekeur, politisering van het burgemeestersambt en mogelijke druk op burgemeesters verwijs ik graag naar de inleiding. Daar ga ik ook in op de door leden genoemde klassieke burgemeestersrol, waar het wetsvoorstel juist bij aanknoopt.

*Het voorliggende wetsvoorstel stelt burgemeesters in staat om, wanneer sprake is van substantiële donaties, informatie te vergaren over godsdienst en levensovertuigingen van donateurs. Op welke manier wordt omgegaan met de bezwaren van de Raad van State over de noodzaak en proportionaliteit van informatieverzoeken, die een inbreuk vormen op het recht op privacy van donateurs van maatschappelijke organisaties?*⁷⁵

Er is op verschillende manieren tegemoetgekomen aan de door de Raad van State genoemde bezwaren. Zoals toegelicht in antwoord op een vraag van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie bevatte een eerdere versie van het voorstel een verplichting voor alle maatschappelijke organisaties om een donatieoverzicht op te stellen. Na het advies van de Raad van State waar de leden van de ChristenUnie-fractie op doelen is ervoor gekozen de reikwijdte van het voorstel aanzienlijk in te perken via de organisatiegerichte benadering. Het is niet langer zo dat alle organisaties een donatieoverzicht moeten maken, maar slechts de organisaties waar de openbare orde in het geding is of waarover twijfels bestaan of de wet wordt nageleefd, kunnen worden gevraagd naar verkregen donaties. Daarnaast was het in de oorspronkelijke versie van het voorstel zo dat bij substantiële donaties bijzondere persoonsgegevens mochten worden verwerkt, namelijk persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen of seksuele gerichtheid kan blijken. Na het advies van de Raad van State is dat beperkt tot een bevoegdheid om persoonsgegevens te verwerken waaruit religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen zouden kunnen blijken. Overigens zal in het kader van de Wtmo slechts indirect informatie over religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen worden opgevraagd. Het gaat bijvoorbeeld om de situatie dat uit het feit dat iemand donateur is van een specifieke maatschappelijke organisatie (indirect) kan blijken van een bepaalde religieuze overtuiging.⁷⁶

De AVG en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) stellen als eis voor het verwerken van persoonsgegevens dat het doel van de verwerking in de wet moet worden vastgelegd en dat de noodzaak voor gegevensverwerking onderbouwd dient te worden. Ook moet de rechtsbescherming van de natuurlijke personen van wie gegevens verwerkt worden gewaarborgd worden. Kan de regering aangeven hoe artikel 3 van de Wtmo in zijn huidige vorm voldoet aan deze vereisten uit artikel 8 van het EVRM en de AVG?

De burgemeester is bevoegd donatiegegevens op te vragen in het kader van de handhaving van de openbare orde (artikel 3 Wtmo), het OM is daartoe bevoegd bij ernstige twijfel of de wet of de statuten te goeder trouw worden nageleefd, dan wel het bestuur naar behoren wordt gevoerd (artikel 4 Wtmo). Daar is noodzaak van een informatieverzoek in gelegen en daarmee kan vervolgens ongewenste beïnvloeding van maatschappelijke organisaties worden voorkomen die – al dan niet op termijn – de Nederlandse rechtsstaat kan ondermijnen.⁷⁷ Daarmee zijn zowel het doel van de verwerking als de noodzaak een gegeven, zoals ik ook uiteen heb gezet in antwoord op een vraag van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie. In rechtsbescherming voor donateurs van wie de persoonsgegevens worden verwerkt, is in het voorstel op verschillende manieren voorzien. Zo gaat het om beperkte categorieën persoonsgegevens, kunnen pas persoonsgegevens worden opgevraagd bij donaties vanaf €15.000,⁷⁸ en kunnen bij dergelijke donaties alleen gegevens worden opgevraagd en verwerkt voor zover dat noodzakelijk is voor de taakuitoefening van de instantie die de gegevens verwerkt.

⁷⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 646, nr. 4, p. 23, 36, 43.

⁷⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 646, nr. 4, p. 41-42.

⁷⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 646, nr. 3, p. 1.

⁷⁸ Kamerstukken II 2024/25, 35 646, nr. 35.

Krijgen maatschappelijke organisaties die worden geselecteerd voor een informatieverzoek inzage in de motivatie die daaraan ten grondslag ligt? Zo ja, waaruit volgt dit en op welke wijze gaat dat gebeuren?

Het voorstel voorziet niet in een plicht voor de burgemeester of het OM om aan de maatschappelijke organisatie te melden wat de reden is voor het informatieverzoek. Verzoeken kunnen echter alleen worden gedaan in het kader van handhaving van de openbare orde (burgemeester), de wet of de statuten (OM). Tegen een informatieverzoek staat een gang naar de civiele rechter open. In dat kader gelden de gewone procesrechtelijke regels over stellen en bewijzen. Indien de burgemeester een last onder dwangsom oplegt aan de maatschappelijke organisatie dient deze gemotiveerd te worden op grond van artikel 3:46 Awb. Een maatschappelijke organisatie kan daartegen bezwaar en beroep aantekenen.

Welke rechtsmiddelen kunnen maatschappelijke organisaties op welk moment en op welke juridische grondslag instellen tegen (voorgenomen) gebruik van bevoegdheden op grond van dit wetsvoorstel?

Maatschappelijke organisaties kunnen hoger beroep en cassatie instellen tegen het rechterlijk bevel om bepaalde activiteiten te staken en gestaakt te houden. Ook tegen de bijkomende maatregelen, zoals een verbod op het ontvangen van donaties en bevrozing van gelden, zijn deze rechtsmiddelen mogelijk. Tegen voorlopige maatregelen die in het kader van een procedure over een stakingsbevel zijn opgelegd staan hoger beroep en cassatie niet open, maar is voorzien in rechtsbescherming doordat maatschappelijke organisaties de mogelijkheid hebben de voorlopige maatregelen te laten wijzigen of opheffen door de voorzieningenrechter. Ook bij een ontvangen informatieverzoek staat een gang naar de rechter open. Het informatieverzoek is geen besluit in de zin van de Awb, dus het betreft een gang naar de civiele rechter.⁷⁹ Wordt naar aanleiding hiervan een sanctie opgelegd, kan de rechter het verzoek (indirect) wel toetsen. Tegen een last onder dwangsom van de burgemeester ter handhaving van de informatieverplichting, staan bezwaar, beroep en hoger beroep open. Tot slot wijs ik nog op de rechtsmiddelen op grond van de AVG: de AP is aangewezen als nationale toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens en bevoegd om sancties op te leggen als een organisatie of instantie in strijd handelt met de AVG. Zie daarover ook het antwoord op een vraag van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie.

Met betrekking tot de registratieplicht van donaties door maatschappelijke organisaties maakt de in de Tweede Kamer aangenomen motie-Bikker een uitzondering voor vrijwilligerswerk.⁸⁰ Op welke manier wordt uitvoering gegeven aan deze motie?

Dat is gedaan door de vormgeving van het voorstel.⁸¹ Artikel 1, eerste lid, onder c, van het voorstel zondert "persoonlijke arbeid of activiteiten van leden van de betreffende maatschappelijke organisatie" uit van de definitie "donatie in natura".

Hoewel donaties in natura worden uitgezonderd, zijn maatschappelijke organisaties nog steeds bezorgd dat het bijhouden en bewaren van donatiegegevens de geefbereidheid van mensen zal ontmoedigen. De fractieleden van de ChristenUnie vragen tot slot welk effect de regering verwacht van het wetsvoorstel op het donatiegedrag en waarop die verwachting is gebaseerd.

De inzet van goede doelen en bijbehorende donateurs is van groot belang in Nederland. Daarom is al in een eerder stadium van het wetgevingstraject het systeem verlaten waarbij iedere maatschappelijke organisatie een donatieregister moest bijhouden. Daarvoor in de plaats is een organisatiegerichte benadering gekomen, die inhoudt dat alleen in het kader van handhaving van de openbare orde, of bij twijfel of de wet of de statuten worden nageleefd, de burgemeester of het OM een verzoek aan een individuele organisatie kan doen om informatie te verkrijgen over ontvangen donaties. Als gevolg van deze organisatiegerichte benadering van het voorstel (dat naar verwachting slechts enkele keren per jaar zal worden ingezet), in combinatie met de strenge criteria voor het opvragen van informatie en de drempel van €15.000,-, verwacht ik een verwaarloosbaar effect van het voorstel op de geefbereidheid van mensen.

⁷⁹ Kamerstukken II 2022/23, 35 646, nr. 6, p. 42.

⁸⁰ Kamerstukken II 2024/25, 35 646, nr. 42.

⁸¹ Handelingen II 2024/25, nr. 66, item 8, p. 6.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

In artikel 4a is een vergaande inbreuk op het grondrecht van de vrijheid van vereniging vervat. De in artikel 4a lid 1 vermelde "activiteiten" die "klaarblijkelijk het openbaar gezag dreigen te ondermijnen" zijn niet in de wet nader gedefinieerd.

Stel dat de volgende situatie zich voor doet. Een bedrijf dat zich niet gehouden heeft aan de Arbeidsomstandighedenwet en dat verantwoordelijk is voor de dood van twee werknemers is door leden van een vakbond bezet met als eis dat de directie aftreedt en strafrechtelijk dient te worden vervolgd. De vakbond roept haar leden op aan een door de overheid verboden sit-in deel te nemen die tot doel heeft deelnemers aan die bedrijfsbezetting te steunen. Zij vraagt de leden de sit-in niet te beëindigen als de politie dat vordert.

Onderschrijft de regering het oordeel van de fractieleden van de PvdD dat de hiervoor geschetste activiteiten van de vakbond het openbaar gezag (dreigen te) ondermijnen? Uit welk voorschrift volgt dat toepassing van artikel 4a niet ertoe kan leiden dat dat rechtbank de vakbond beveelt om de activiteiten te staken?

Hoe verhoudt zich het feit dat van de term "ondermijning" een wettelijke definitie ontbreekt, met het lex certa-beginsel en de eisen die voortvloeien uit de verdragsrechtelijke voorschriften die de grondrechten van vrijheid van meningsuiting en van vereniging, het eigendomsrecht en de vrijheid van vakbonden beschermen?

Tijdens het debat van de Tweede Kamer op 22 januari 2025 over het demonstratierecht spraken de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie en Veiligheid over het "ondermijnende" en het "ontwrichtende" karakter van acties van onder meer Extension Rebellion, de blokkeerfriezen en de boerenprotesten. Daarbij werd gewezen op het feit dat "demonstranten bewust de wet overtreden" en dat het "doel van deze demonstraties het ontwrichten van onze maatschappij is."⁸²

De fractieleden van de PvdD vragen of "ondermijnende" en "ontwrichtende" activiteiten, waarbij bewust de wet overtreden wordt, onder "activiteiten" die "klaarblijkelijk het openbaar gezag dreigen te ondermijnen" vallen waarop artikel 4a betrekking heeft? Zo nee, uit welk wettelijk voorschrift volgt dat?

In de memorie van toelichting is vermeld dat demonstraties tegen coronamaatregelen en vanwege de klimaatopwarming en andere vormen van "maatschappelijk activisme" geen grond kunnen opleveren voor toepassing van maatregelen op grond van artikel 4a.⁸³ Uit welk voorschrift vloeit voort dat het OM voor het bestrijden van organisaties die zulke demonstraties organiseren geen gebruik kan maken van artikel 4a als de activiteiten zijn aan te merken als "activiteiten die klaarblijkelijk het openbaar gezag dreigen te ondermijnen"?

In antwoord op de vraag over het lex-certabeginsel en de eisen die voortvloeien uit verdragen, merk ik op dat onder het EVRM een open norm zoals 'ondermijning' is toegestaan om een zekere flexibiliteit te behouden.⁸⁴ Daar komt bij dat de term wel degelijk nader is ingevuld. Zoals ik hiervoor in antwoord op een vraag van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie heb toegelicht, kan ondermijning worden gedefinieerd als het verrichten van stelselmatige, doelbewuste en in vele gevallen heimelijke activiteiten die door de nagestreefde doelen, de gebruikte middelen of ressorterende effecten de democratische rechtsstaat, de bijbehorende instituties en onderlinge samenhang tussen burgers verzwakken, destabiliseren, ondergraven of saboteren.⁸⁵ Voor een nadere invulling kan verder nog worden gewezen op de rechtspraak in het kader van artikel 2:20 BW.⁸⁶ Dat betekent dat de voorbeelden die de leden van de PvdD-fractie noemen – of het nu boerenprotesten, klimaatdemonstraties of een door een vakbond georganiseerde demonstratie die door de overheid is verboden, betreft – niet zullen leiden tot inzet van het handhavingsinstrumentarium uit artikel 4a Wtmo. Terecht wijzen de leden van de PvdD-fractie op de toelichting bij de eerste nota van wijziging waarin is verduidelijkt dat een enkele wetsovertreding die inzet niet rechtvaardigt en dat het zich uitspreken tegen bijvoorbeeld regeringsbeleid die inzet ook niet rechtvaardigt.⁸⁷ In voorkomend geval zal de rechter aan wie een verzoek tot het opleggen van een stakingsbevel wordt voorgelegd, beoordelen of sprake is van activiteiten die het openbaar gezag (dreigen te) ondermijnen.

Onderschrijft de regering het oordeel van de fractieleden van PvdD dat in de hieronder aangegeven twee situaties in de toekomst toepassing zou kunnen worden gegeven aan artikel 4a indien een

⁸² Kamerstukken II 2024/25, 44-12, p. 19

⁸³ Kamerstukken II 2022/23, 35 646, nr. 7, p. 7.

⁸⁴ Kamerstukken II 2022/23, 35 646, nr. 7, p. 10-11.

⁸⁵ Kamerstukken II 2022/23, 35 646, nr. 7, p. 4.

⁸⁶ Kamerstukken II 2022/23, 35 646, nr. 7, p. 11.

⁸⁷ Kamerstukken II 2022/23, 35 646, nr. 7, p. 6-7.

autocratisch ingestelde Nederlandse overheid maatregelen wil nemen tegen maatschappelijk activisme dat tegen die overheid is gericht?

Situatie 1.

Een milieu-organisatie wint een proces tegen de Staat. De rechter veroordeelt de Staat tot bepaalde handelingen en verbindt daaraan een termijn en een dwangsom. De Staat voert de uitspraak van de rechter niet uit en weigert een dwangsom te betalen. De op dat moment heersende regering weigert diensten en ambtenaren die normaliter worden ingeschakeld om uitvoering aan een rechterlijke uitspraak te geven, daartoe opdracht te geven. "Laten de rechters zelf maar zorgen voor het uitvoeren van hun vonnis", zegt de minister-president. De milieu-organisatie blokkeert wegen en toegangen tot de bij de uitspraak betrokken departementen totdat de regering bereid is om de rechterlijke uitspraak uit te voeren, wat leidt tot strafbare feiten en maatschappelijke ontwrichting. De organisatie maakt bekend dat haar wetteloos optreden nodig is om de wettigheid in de samenleving te herstellen. Het OM stelt zich – in navolging van aanwijzingen van de minister van Justitie en Veiligheid – op het standpunt dat de wijze waarop er blijkens de memorie van toelichting in 2023 werd gedacht over activisme en toepassing van artikel 4a onder de nu heersende maatschappelijke omstandigheden niet meer relevant is.

Situatie 2

Een bewonersorganisatie die zich verzet tegen het handhaven van een groot asielzoekerscentrum in haar gemeente, krijgt van de rechter gelijk. De Staat procedeert tot in hoogste instantie maar verliest ook die gedingen. Het rechterlijk bevel om tot sluiting over te gaan blijft gehandhaafd. De zittende regering weigert echter de rechterlijke uitspraak uit te voeren en verbiedt ambtenaren om maatregelen te nemen die het onmogelijk maken om het gebruik van het asielzoekerscentrum te blijven gebruiken. De minister-president stelt dat de staatsmacht niet bedoeld is om "onruststokers en fascistten te bedienen". De bewonersorganisatie en haar leden blokkeren de toegang tot overheidsgebouwen en gaan daarmee door totdat de regering besluit tot uitvoering van de rechterlijke uitspraak. Het OM stelt zich – in navolging van aanwijzingen van de minister van Justitie en Veiligheid – op het standpunt dat de wijze waarop er blijkens de memorie van toelichting in 2023 werd gedacht over activisme en toepassing van artikel 4a onder de nu heersende maatschappelijke omstandigheden niet meer relevant is.

Vooropgesteld zij dat er in het maatschappelijke debat voldoende ruimte moet zijn voor het uiten van meningen en het doen van protest. Ook onconventionele manieren van protesteren zijn toegestaan, binnen het kader van de wet. Bij de beoordeling of aan de criteria van de Wtmo is voldaan, zal de rechter rekening houden met de omstandigheden van het geval, en ook de maatschappelijke context waarbij bepaalde activiteiten zijn verricht. Ik ben ook in dat licht terughoudend om mij uit te spreken over individuele en/of hypothetische gevallen, maar het komt mij voor dat in de door de leden van de PvdD-fractie gegeven voorbeelden, gegeven de maatschappelijke context, de rechter niet snel tot de conclusie zal komen dat er sprake is van ondermijning van de democratische rechtsstaat. Juist omdat het stakingsbevel een ingrijpende maatregel is, is in de eerste nota van wijziging gekozen voor een systeem waarbij altijd een rechterlijke toets plaatsvindt. Zelfs als de situaties die de leden van de PvdD-fractie beschrijven zich zouden voordoen en het OM – in navolging van een aanwijzing van de Minister van Justitie – over zou gaan tot toepassing van artikel 4a, wat ik overigens niet verwacht, dan is er voorzien in voldoende bescherming voor maatschappelijke organisaties door de voorafgaande rechterlijke toetsing.

Vragen en opmerkingen van de leden van de JA21-fractie

De fractieleden van JA21 vragen of het voldoende effectief is om de reikwijdte van de wet te beperken tot donaties uit niet-EU/EER-landen, terwijl antidemocratische invloeden ook uit EU-lidstaten als Ierland (denk aan de Moslimbroederschap) kunnen komen. Heeft de regering hier een afgewogen keuze in gemaakt? Zo ja, wat waren de overwegingen voor deze keuze?

Ik deel de zorgen van de leden van de JA21-fractie over zogenoemde U-bochtconstructies, waarmee de wet zou kunnen worden omzeild door gebruik te maken van een tussenpersoon binnen de EU/EER. Daarom is bij nota van wijziging de reikwijdte van het voorstel uitgebreid tot alle donaties, zowel als deze afkomstig zijn van buiten de EU/EER, als wanneer zij komen van binnen de EU/EER, met inbegrip van Nederland zelf.⁸⁸

⁸⁸ Kamerstukken II 2022/23, 35 646, nr. 7, p. 7-8.

Hoe voorkomt de regering dat religieuze instellingen eenvoudig de wet omzeilen door over te stappen van stichting naar kerkgenootschap als rechtsvorm, die minder transparantieplichtingen kent?

Op grond van artikel 1, eerste lid, onderdeel a, sub iii, van het wetsvoorstel, vallen ook kerkgenootschappen onder de reikwijdte daarvan. Daarmee wordt voorkomen dat de wet kan worden omzeild op de door de leden van de JA21-fractie genoemde wijze.

Hoe wordt gecontroleerd dat opgegeven donaties niet via tussenpersonen kunstmatig binnen de EU worden omgeleid om buiten de meldplicht te vallen?

Door de eerdergenoemde nota van wijziging moet ook informatie worden verstrekt over donaties van binnen de EU, als daar door de burgemeester of het OM naar wordt gevraagd. Deze manier van omzeilen van de wet zal daarom niet kunnen.

De fractieleden van JA21 vragen of het acceptabel is dat we pas repressief kunnen ingrijpen nadat substantiële giften zijn ontvangen, terwijl de indoctrinerende effecten daarvan dan al jaren kunnen spelen binnen kwetsbare gemeenschappen.

Voor veel goedbedoelende maatschappelijke organisaties zijn donaties de kurk waar zij op drijven. Financiering van maatschappelijke organisaties door donaties is dan ook niet bezwaarlijk, ook niet wanneer die financiering uit het buitenland komt. Dat verandert echter als maatschappelijke organisaties activiteiten verrichten die raken aan de openbare orde of in strijd komen met de wet of de statuten van de maatschappelijke organisatie. In dergelijke gevallen biedt de Wtmo de mogelijkheid om inzage te vragen in financiën. Het voorstel laat goedbedoelende organisaties met rust, maar biedt een instrument om in te grijpen bij organisaties als dat nodig is in het kader van handhaving van de openbare orde, of bij ernstige twijfel of de wet of de statuten worden nageleefd. Voor dergelijk ingrijpen hoeft wat mij betreft geen jaren te worden gewacht; zodra dergelijke signalen de burgemeester of het OM bereiken, kan actie worden ondernomen. Voor de inzet van het handavingsinstrumentarium van artikel 4a is overigens niet vereist dat er giften zijn ontvangen. Criterium voor de rechter om, op verzoek van het OM, een stakingsbevel op te leggen, gepaard met eventuele aanvullende maatregelen, is of er sprake is van activiteiten door de maatschappelijke organisatie die onze democratische rechtsstaat of openbaar gezag (klaarblijkelijk dreigen te) ondermijnen.

Wat als een stichting 'formeel netjes' is? Wat betekent deze wet concreet voor donaties aan organisaties die op gespannen voet staan met Nederlandse kernwaarden – zoals salafistische moskeeën of aan Hamas gelieerde stichtingen – maar die zich formeel aan de regels houden?

Bij de toepassing van de bevoegdheden die het wetsvoorstel biedt, staan de activiteiten van de maatschappelijke organisatie centraal. Ten aanzien van de transparantie betekent dit dat informatie over donaties kan worden opgevraagd in het kader van handhaving van de openbare orde, de wet of de statuten. Bij het stakingsbevel geldt dat daarom pas door het OM kan worden verzocht als sprake is van (klaarblijkelijk dreigende) ondermijning van de Nederlandse democratische rechtsstaat of het openbaar gezag. In al deze gevallen is er van 'formeel aan de regels houden' geen sprake.

Hoe waarborgt de regering dat goede doelen die afhankelijk zijn van internationale giften (zoals christelijke zendingsorganisaties) niet onbedoeld en onterecht worden gehinderd of gestigmatiseerd?

Goede doelen zijn ontzettend belangrijk voor Nederland en doneren aan goede doelen moet mogelijk zijn en blijven. Juist om die reden heb ik in dit wetsvoorstel gekozen voor een organisatiegerichte aanpak, waarbij alleen de organisaties die voor fundamentele problemen zorgen worden geraakt, terwijl goedbedoelende organisaties met rust worden gelaten. Daar komt bij dat in het wetsvoorstel geen onderscheid wordt gemaakt tussen donaties van binnen of buiten Nederland afkomstig zijn. Ook de eis een informatieverzoek alleen kan worden gedaan in het kader van handhaving van de openbare orde, zorgt ervoor dat goedbedoelende organisaties die afhankelijk zijn van giften niet worden geraakt. Door de activiteiten van een organisatie voorop te stellen kan, zonder onderscheid te maken tussen achtergrond en herkomst van verschillende organisaties en hun donateurs, inzicht worden verkregen bij organisaties waar dat nodig is, terwijl bonafide organisaties er geen last van ondervinden. Voor zover door de leden van de JA21-fractie wordt bedoeld op christelijke zendingsorganisaties buiten Nederland, geldt dat de Wtmo daarop niet van toepassing is. De reikwijdte van de Wtmo is beperkt tot maatschappelijke organisaties met

een zetel in Nederland en maatschappelijke organisaties die duurzaam in Nederland activiteiten ontplooien.

Vragen en opmerkingen van de leden van de FVD-fractie

In artikel 4a van de eerste nota van wijziging wordt gesproken van "ondermijning" van de "democratische rechtsstaat", maar de betekenis hiervan blijft onduidelijk voor de fractieleden van FVD. Deze fractieleden vragen of er een eenduidig kader of een duidelijke definitie is voor 'ondermijning van de democratische rechtsstaat'?

Hoe dient de bestuursrechter dit begrip in de praktijk te beoordelen, en zijn er concrete voorbeelden van gedragingen die als ondermijnend worden aangemerkt?

Vallen de activiteiten die in de rapportage over anti-institutioneel extremisme worden genoemd hier ook onder?⁸⁹

Indien dit laatste het geval is, biedt dit wetsvoorstel dan expliciete waarborgen voor de bescherming van alternatieve media, zoals Blckbx, ON! of Café Weltschmerz?

Ondermijning kan worden gedefinieerd als het verrichten van stelselmatige, doelbewuste en in vele gevallen heimelijke activiteiten die door de nagestreefde doelen, de gebruikte middelen of ressorterende effecten de democratische rechtsstaat, de bijbehorende instituties en onderlinge samenhang tussen burgers verzwakken, destabiliseren, ondergraven of saboteren.⁹⁰ In de toelichting bij de nota van wijziging, alsmede in de aan de Tweede Kamer geschreven brief in antwoord op de tijdens de eerste termijn gestelde vragen, zijn voorbeelden gegeven, zoals de bedreiging van volksvertegenwoordigers of de introductie van een parallel rechtssysteem.⁹¹ Graag verwijs ik hiernaar. Om misverstand te voorkomen teken ik overigens aan dat de behandeling van een verzoek van het OM tot staking wegens ondermijning, is belegd bij de burgerlijke rechter en niet bij de bestuursrechter (artikel 8a Wtmo).

De rapportage over anti-institutioneel extremisme van de AIVD gaat over de opkomst van anti-institutioneel extremisme in Nederland. In de rapportage wordt extremisme gedefinieerd als uit ideologische motieven bereid zijn om niet-gewelddadige en/of gewelddadige activiteiten te verrichten die de democratische rechtsorde ondermijnen. Wanneer er gesproken wordt over niet-gewelddadige activiteiten gaat het onder meer over haatzaaien, angst verspreiden, desinformatie verspreiden, demoniseren en intimideren, verwerpen van wet- en regelgeving en pogingen om een parallelle samenleving tot stand te brengen. Zoals in de toelichting bij de nota van wijziging, alsmede de geschreven brief in antwoord op de tijdens de eerste termijn gestelde vragen, vallen enkele van deze activiteiten (zoals haatzaaien of de introductie van een parallel rechtssysteem) onder gedragingen die als ondermijnend kunnen worden aangemerkt. Als dergelijke activiteiten worden ontplooid door een maatschappelijke organisatie is de Wtmo daarop van toepassing. Uiteraard gelden in dat geval ook alle waarborgen die de Wtmo maatschappelijke organisaties biedt.

Hoe wordt gewaarborgd dat deze wet niet zal leiden tot het verbieden van dergelijke organisaties, die opereren binnen de grenzen van de vrijheid van meningsuiting?

De Wtmo biedt een grondslag voor het opvragen van informatie over donaties en voor het ingrijpen bij activiteiten die onze democratische rechtsstaat of het openbaar gezag (klaarblijkelijk dreigen te) ondermijnen. Het wetsvoorstel bevat geen grondslag om organisaties te kunnen verbieden. Voor de bevoegdheden op grond van de Wtmo vormen de activiteiten van een organisatie de basis: het moet nodig zijn in het kader van handhaving van de openbare orde, de wet of de statuten om informatie te kunnen opvragen over donaties. Voordat (na rechterlijke toetsing) kan worden overgegaan tot het ingrijpen in geldstromen van maatschappelijke organisaties, moet sprake zijn van (dreigende) ondermijning van de democratische rechtsstaat. Daarmee wordt gewaarborgd dat de Wtmo niet zal leiden tot het verbieden van organisaties, enkel van bepaalde activiteiten of geldstromen van een organisatie. Het verbieden van een organisatie komt pas in een uiterste geval onder artikel 2:20 BW aan de orde. Dat staat echter los van dit wetsvoorstel.

⁸⁹ AIVD, 'Anti-institutioneel extremisme in Nederland: Een ernstige dreiging voor de democratische rechtsorde?', 25 mei 2023.

⁹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 35 646, nr. 7, p. 4.

⁹¹ Kamerstukken II 2022/23, 35 646, nr. 7 en nr. 29.

De fractieleden van FVD vragen tenslotte of het risico bestaat dat een verbod op dergelijke organisaties hun ideeën/activiteiten naar de ondergrondse sfeer verplaatst, waardoor deze niet langer openlijk kunnen worden weersproken.

Op grond van de Wtmo is het niet mogelijk organisaties te verbieden. Het huidige artikel 2:20 BW biedt wel een algemene regeling voor de verbodenverklaring van rechtspersonen. Een verzoek tot verbodenverklaring van een rechtspersoon kan worden gedaan door het OM aan de rechtbank. Hierbij moet het gaan over een rechtspersoon waarvan het doel of werkzaamheid in strijd is met de openbare orde. Pas in uiterste gevallen komt de inzet van artikel 2:20 BW in beeld. Tijdens de parlementaire behandeling in 2020 van de wet tot aanscherping van artikel 2:20 BW is door de toenmalige minister voor Rechtsbescherming aangegeven dat hoewel er inderdaad een kans bestaat dat een organisatie ondergronds gaat na een verbodenverklaring, dit instrumentarium wel degelijk noodzakelijk is (Kamerstukken II 2020/21, 35366, nr. 11, p. 40). Ten eerste vanuit een maatschappelijke normstelling. In een democratische rechtsstaat zijn er grenzen aan hoe ver je kunt gaan in het uitoefenen van grondrechten waar dat andere grondrechten schaadt. Het hoort bij een weerbare democratie dat je niet alleen laat zien dat je tegen een stootje kunt, maar dat je ook ergens een lijn trekt waarvan de boodschap uitgaat dat niet getolereerd wordt dat in Nederland organisaties mogen bestaan die de veiligheid van bijvoorbeeld burgers en ondernemers aantasten. Ten tweede wordt met het verbod op rechtspersonen ook op individueel niveau genormeerd dat bepaalde handelingen strafbaar zijn. Zelfs als een organisatie ondergronds zou gaan, betekent dit uiteraard nog niet dat deze is toegestaan. Sterker nog, dan kunnen leden op individueel niveau strafbaar worden gesteld. Op grond van artikel 140, tweede lid, Wetboek van Strafrecht geldt namelijk dat iedere voortzetting van de verboden organisatie strafbaar is (maximaal twee jaar gevangenisstraf) zodat het OM ook meer mogelijkheden geeft om over te gaan tot vervolging.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De fractieleden van de SGP stellen dat het doel van het initiële wetsvoorstel is om beter inzicht te krijgen op de financiële stromen van organisaties om beter toezicht te houden op geldstromen vanuit het buitenland in het kader van het bestrijden van ongewenste buitenlandse beïnvloeding.

De derde nota van wijziging stelt echter dat geen extra administratieve lasten worden opgelegd en dat geen extra gegevens hoeven worden vastgelegd dan die al wettelijk verplicht zijn.

De fractieleden van de SGP vragen de regering hoe de derde nota van wijziging zich verhoudt tot het initiële doel van de wet?

Het doel van de wet om beter inzicht te krijgen in geldstromen naar maatschappelijke organisaties, wordt bereikt door de burgemeester en het OM de bevoegdheid te geven bij maatschappelijke organisaties informatie op te vragen over ontvangen donaties. In de derde nota van wijziging is verduidelijkt dat voor het voldoen aan een dergelijk verzoek een maatschappelijke organisatie kan volstaan met het bundelen en opsturen van informatie die op grond van bestaande wet- en regelgeving al voorhanden moet zijn – zoals informatie uit de administratie die een maatschappelijke organisatie moet bijhouden op grond van artikel 2:10 BW. Op die manier zorgen we ervoor dat de burgemeester of het OM de benodigde informatie krijgt, zonder dat dit extra lasten oplevert voor maatschappelijke organisaties.

Hoe is voor organisaties duidelijk gemaakt welke gegevens nu in het licht van dit wetsvoorstel moeten worden bijgehouden? En als er geen extra gegevens hoeven worden bijgehouden, hoe verhoudt zich dit ten aanzien van de andere leden van artikel 2?

In het voorgestelde artikel 2 Wtmo is expliciet gemaakt dat inzicht moet worden gegeven in donatiegegevens die worden bijgehouden in het kader van reeds geldende wettelijke verplichtingen. De informatie die op grond van het voorgestelde artikel 3 Wtmo moet worden verstrekt is informatie over geografische herkomst, doel en omvang van de donatie. De omvang van de donatie is hoe dan ook af te leiden uit de financiële administratie van de maatschappelijke organisatie. De geografische herkomst en het doel kunnen worden achterhaald door de overboeking te bekijken. Daar zal uiteraard ook de omvang van de donatie kunnen worden nagegaan. Ik zie dus geen probleem in de verhouding tussen het tweede lid van artikel 2 Wtmo en de overige leden van dat artikel.

Hoe wordt de bepaling uit artikel 2 lid 3 van dit wetsvoorstel, dat deze wet geen aanvullende administratieve verplichtingen oplegt om donatiegegevens bij te houden, gemonitord?

Leidt de voornoemde bepaling tot een materieel recht waarmee organisaties kunnen weigeren om inzicht te geven in bepaalde donatiegegevens omdat voor die betreffende gegevens geen wettelijke verplichting geldt om die bij te houden?

Ik zie geen noodzaak om specifiek artikel 2, derde lid, van het wetsvoorstel te monitoren. Maatschappelijke organisaties worden niet verplicht om meer informatie bij te houden dan zij op dit moment al moeten. Uiteraard zal bij de monitoring en evaluatie van de wet (op grond van de artikelen 11 en 12 van het wetsvoorstel) in zijn algemeenheid worden gekeken of de Wtmo heeft geleid tot meer administratieve lasten voor maatschappelijke organisaties. Gegevens die de organisatie niet heeft en ook niet had hoeven hebben, hoeven niet te worden overgelegd.

Organisaties moeten hun donatiegegevens vijf jaar bewaren volgens artikel 2 lid 4 van het wetsvoorstel, geamendeerd door Tweede Kamerlid Bikker.⁹² Tegelijk volgt uit lid 3 dat geen extra gegevens hoeven worden bijgehouden. Lid 2 wijst op gegevens die "eenvoudig verstrekt" kunnen worden, zoals girale overzichten. Tegelijk zijn girale overzichten, die eenvoudig te verstrekken zijn, soms slechts 18 maanden raadpleegbaar. Overzichten die verder teruggaan moeten worden opgevraagd, maar valt dat nog onder eenvoudig raadpleegbaar?

Wat wordt bedoeld met gegevens die "eenvoudig verstrekt" kunnen worden? Hoe moeten organisaties dit duiden? Hoe verhoudt zich deze wijziging tot chartale giften?

Op grond van artikel 2:10 BW is het bestuur van een maatschappelijke organisatie al verplicht om een administratie te voeren en de daartoe behorende boeken, bescheiden en andere gegevensdragers op zodanige wijze te bewaren, dat te allen tijde de rechten en plichten van de maatschappelijke organisatie kunnen worden gekend. Het ligt daarom voor de hand dat de in dat artikel genoemde gegevens op eenvoudige wijze kunnen worden verstrekt. Daarnaast zou, bijvoorbeeld als gebruik wordt gemaakt van internetbankieren, informatie moeten kunnen worden verstrekt over giraal ontvangen overboekingen. Deze zijn over het algemeen online goed terug te vinden, ook als zij ouder zijn dan achttien maanden. Dit betekent dat donaties in de vorm van contanten in de collectebus, voedsel voor de voedselbank en dergelijke niet specifiek hoeven te worden bijgehouden onder deze wet. Onder de reikwijdte van de Wtmo vallen uitsluitend die relevante gegevens waarover maatschappelijke organisaties reeds uit anderen hoofde beschikken.

Vragen en opmerkingen van de leden van de Volt-fractie

Het wetsvoorstel geeft burgemeesters de bevoegdheid om informatie op te vragen over buitenlandse donaties aan maatschappelijke organisaties "in het kader van de handhaving van de openbare orde."⁹³ De fractieleiden van Volt vragen de regering hoe dit criterium moet worden afgebakend. In welke gevallen kan de burgemeester overgaan tot het opvragen van de informatie? In welke gevallen niet? Hoe ziet de regering dit in het kader van de grondwettelijke verplichting om inbreuken op grondrechten veel explicieter in de wet op te nemen?

Voor een toelichting op de openbareordenotie verwijs ik naar de inleiding. Voorbeelden van situaties waarin een burgemeester kan overgaan tot het opvragen van informatie zijn uitgewerkt in de brief van mijn ambtsvoorganger aan de Tweede Kamer van 14 maart 2025.⁹⁴ Gedacht kan worden aan een voorgenomen demonstratie waarvoor de burgemeester een inschatting wil maken van de risico's voor de openbare orde. In een dergelijk geval vormt de Wtmo een aanvullend instrument om de burgemeester van informatie te voorzien. Voor zover sprake is van een beperking van grondrechten, geldt dat deze wordt gerechtvaardigd door het belang van bescherming van de openbare orde. Juist daarom voorziet het wetsvoorstel in een expliciete grondslag voor het doen van een informatieverzoek.

Ziet de regering, nu het criterium erg ruim is gehouden, een risico op politisering bij de inzet van deze bevoegdheid door burgemeesters? Bevat het wetsvoorstel waarborgen om te voorkomen dat er willekeur kan optreden of dat de bevoegdheid kan worden ingezet om onwelgevallige maatschappelijke acties te bemoeilijken?

Voor het antwoord verwijs ik naar de inleiding.

⁹² Kamerstukken II 2024/25, 35 646, nr. 46.

⁹³ Artikel 3 lid 1 Wtmo.

⁹⁴ Kamerstukken II 2024/25, 35 646, nr. 19, p. 19.

De burgemeester moet ingevolge het amendement-Mutluer⁹⁵ eerst overleg voeren met het OM voordat de bevoegdheden worden ingezet. Wat houdt het overleg in en wat wordt daarbij getoetst?

Het overleg tussen de burgemeester en het OM is vastgelegd in artikel 3, eerste lid, Wtmo. De burgemeester kan de bevoegdheid tot het opvragen van gegevens pas uitoefenen nadat dit overleg heeft plaatsgevonden. De gedachte daarachter is dat de burgemeester via overleg met het OM tegenwicht kan bieden aan mogelijke externe druk die op een burgemeester wordt uitgeoefend om een informatieverzoek te doen. De burgemeester weegt de bevindingen van het OM mee in de afweging om al of niet informatie op te vragen bij een maatschappelijke organisatie.

De fractieleden van Volt vragen waarin volgens de regering de noodzaak ligt om de informatiebevoegdheid bij de burgemeesters neer te leggen, in plaats van deze voor te behouden aan het OM. Kan de regering voorbeelden geven van gevallen waarin burgemeesters niet konden handelen terwijl dat wel nodig was, omdat zij geen inzage hadden in buitenlandse donaties?

Voor een toelichting op het punt van de rol van de burgemeester en de toegevoegde waarde van een informatieverzoek door de burgemeester verwijs ik graag naar de inleiding. In bovenstaand antwoord op een vraag van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie verwees ik bovendien naar het adviesrapport dat de basis vormt voor de vormgeving van het afwegingskader voor nieuwe burgemeestersbevoegdheden, waarin staat dat bevoegdheden op het terrein van de feitelijke handhaving van de openbare orde uitsluitend aan de burgemeester kunnen worden toegekend.

Klopt het dat de gegevens die de burgemeester opvraagt, kunnen worden uitgewisseld met het OM, ook zonder dat sprake is van verdenking van een strafbaar feit? Is het denkbaar dat gegevens die het OM via de burgemeester krijgt tot een verdenking leiden of daarbij worden gebruikt? Hoe verhoudt dit zich tot de strafrechtelijke waarborgen die het OM bij haar andere bevoegdheden in acht moet nemen?

Een burgemeester kan opgevraagde gegevens inderdaad delen met het OM ten behoeve van de waardering en validatie van de gegevens (artikel 3, vierde lid, onderdeel c, Wtmo) en met het oog op een verzoek om een stakingsbevel (artikel 3, vierde lid, onderdeel d, Wtmo). Het is denkbaar dat dergelijke gegevens leiden tot een verdenking of daarbij worden gebruikt. Overigens heeft het OM zelf ook de bevoegdheid deze gegevens op te vragen bij een maatschappelijke organisatie bij ernstige twijfel of de wet of de statuten te goeder trouw worden nageleefd, dan wel het bestuur naar behoren wordt gevoerd.

De fractieleden van Volt stellen dat een sterk maatschappelijk middenveld voor de democratie erg belangrijk is. Heeft de regering onderzoek gedaan naar de nadelige effecten van het wetsvoorstel voor maatschappelijke organisaties, zoals op de donatiebereidheid en de privacy, en hoe is dit in de proportionaliteitsafweging betrokken?

Zoals ook toegelicht in antwoord op een vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie ben ook ik overtuigd van het grote belang van het maatschappelijk middenveld voor de democratie. Daarom is al in een eerder stadium van het wetgevingstraject het systeem verlaten waarbij iedere maatschappelijke organisatie een donatieregister moest bijhouden. Daarvoor in de plaats is een organisatiegerichte benadering gekomen, die inhoudt dat alleen in het kader van handhaving van de openbare orde, of bij twijfel of de wet of de statuten worden nageleefd, de burgemeester of het OM een verzoek aan een individuele organisatie kan doen om informatie te verkrijgen over ontvangen donaties. Omdat dit systeem slechts die organisaties raakt waar zich een probleem voordoet, maak ik me geen zorgen om de proportionaliteit van het voorstel. Als gevolg van deze organisatiegerichte benadering van het voorstel, in combinatie met de strenge criteria voor het opvragen van informatie en de drempel van €15.000,-, verwacht ik bovendien geen effect van het voorstel op de geefbereidheid van mensen.

Volgens de Venetië Commissie, waarnaar de regering verwijst in de memorie van toelichting, kan het gerechtvaardigd zijn om transparantie te vragen van maatschappelijke organisaties, mits daarmee een redelijk doel gemoeid is, zoals het voorkomen van fraude, witwassen, verduistering of terrorisme.⁹⁶ Kan de regering die rechtvaardiging nogmaals wat specifiekere onderbouwen voor de doelen die zij zelf heeft gekozen voor dit wetsvoorstel, namelijk "ter handhaving van de openbare orde of in het algemeen belang door het OM"⁹⁷?

⁹⁵ Kamerstukken II 2024/25, 35 646, nr. 22.

⁹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 646, nr. 3, p. 8.

⁹⁷ Ibidem.

Uit het eindverslag van de POCOB is al in 2020 gebleken dat er sprake is van beïnvloeding van maatschappelijke organisaties in Nederland, door of vanuit onvrije landen.⁹⁸ Ook de Raad van State heeft in het advies bij het oorspronkelijke wetsvoorstel opgemerkt dat uit het buitenland afkomstige financiering van maatschappelijke organisaties in Nederland een risico kan vormen voor de democratische rechtsstaat.⁹⁹ De Wtmo is erop gericht bij te dragen aan het tegengaan van dergelijke ongewenste beïnvloeding en daarin zit de rechtvaardiging van het wetsvoorstel. Als je wilt weten of financiering een risico kan vormen voor de Nederlandse democratische rechtsstaat of het openbaar gezag, zal immers eerst die financiering in kaart moeten worden gebracht. Een integraal samenhangend instrument daartoe ontbrak en dat is precies de lacune die de Wtmo opvult. Er kan echter natuurlijk geen sprake zijn van een ongeclausuleerde bevoegdheid om informatie op te vragen. Daarom is ervoor gekozen een bevoegdheid te introduceren om informatie op te vragen over donaties in het kader van handhaving van de openbare orde (in het geval van de burgemeester) of bij ernstige twijfel of de wet of de statuten worden nageleefd (in het geval van het OM).

De rechtbank wordt bevoegd om een maatschappelijke organisatie te bevelen bepaalde activiteiten te staken voor twee jaar, wanneer die organisatie "activiteiten ontplooit die erop gericht zijn de Nederlandse democratische rechtsstaat of het openbaar gezag te ondermijnen of klaarblijkelijk dreigen te ondermijnen."¹⁰⁰ Wanneer is daarvan sprake? Hoe moet dit criterium precies worden afgebakend en hoe moet de rechter aan dit criterium toetsen?

Kan de regering reflecteren op of nu met het huidige criterium voor maatschappelijke organisaties voldoende kenbaar is waar zij zich aan moeten houden, en van moeten onthouden, om niet met een stakingsbevel te maken te krijgen? Biedt het wetsvoorstel voldoende rechtszekerheid?

Zoals hiervoor toegelicht in antwoord op een vraag van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie kan ondermijning worden gedefinieerd als het verrichten van stelselmatige, doelbewuste en in vele gevallen heimelijke activiteiten die door de nagestreefde doelen, de gebruikte middelen of ressorterende effecten de democratische rechtsstaat, de bijbehorende instituties en onderlinge samenhang tussen burgers verzwakken, destabiliseren, ondergraven of saboteren.¹⁰¹ Dit is nader uitgewerkt aan de hand van verdere criteria, in de nota van toelichting en ook in de brief die aan de Tweede Kamer is gezonden, naar aanleiding van de eerste termijn van de behandeling in de Tweede Kamer.¹⁰² Ik wees ook al op de voorbeelden die daarbij horen: duurzame aantasting van de democratische vrijheden, de introductie van een parallel rechtssysteem naast of buiten de democratische rechtsstaat bijvoorbeeld op basis van religieuze wetgeving, de aantasting van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, de obstructie of onrechtmatige beïnvloeding van vrije verkiezingen, de bedreiging van volksvertegenwoordigers en de (voorgenomen of gepropageerde) omverwerping/afschaffing van onze rechtsstaat.¹⁰³ Daarmee acht ik het criterium voldoende kenbaar en is voldaan aan de eis van rechtszekerheid. In aanvulling daarop zorgt ook het feit dat een stakingsbevel slechts kan worden opgelegd door een rechter.

Een bevel om de activiteiten te staken of bepaalde donaties niet meer te mogen ontvangen kan vergaand ingrijpen op het functioneren van maatschappelijke organisaties. De fractieleden van Volt vragen hoe de regering de noodzaak voor deze bevoegdheden onderbouwt, ook in het licht van de ruime norm die zij nu voorstelt.

Het is juist dat een stakingsbevel en een verbod om bepaalde donaties te ontvangen ingrijpende maatregelen zijn. Deze maatregelen zijn echter gerechtvaardigd in het licht van het doel dat zij dienen: de bescherming van de democratische rechtsstaat en het openbaar gezag. Zoals toegelicht in antwoord op vragen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie heeft de POCOB in het eindverslag uit 2020 gesteld dat er sprake is van beïnvloeding van maatschappelijke organisaties in Nederland, door of vanuit onvrije landen.¹⁰⁴ Ook de Raad van State heeft in het advies bij het oorspronkelijke wetsvoorstel opgemerkt dat uit het buitenland afkomstige financiering van

⁹⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 288, nr. 4.

⁹⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 646, nr. 4.

¹⁰⁰ Kamerstukken I 2024/25, 35 646, A, p. 3.

¹⁰¹ Kamerstukken II 2022/23, 35 646, nr. 7, p. 4-5 en de daar genoemde verwijzingen.

¹⁰² Kamerstukken II 2022/23, 35 646, nr. 7 en nr. 29.

¹⁰³ Kamerstukken II 2022/23, 35 646, nr. 7, p. 4-5 en de daar genoemde verwijzingen. Zie ook de memorie van toelichting bij de wet die art. 2:20 BW heeft gewijzigd: Kamerstukken II 2019/20, 35 366, nr. 3, p. 19-20.

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 288, nr. 4.

maatschappelijke organisaties in Nederland een risico kan vormen voor de democratische rechtsstaat.¹⁰⁵ De noodzaak van het voorstel is daarmee gegeven.

Heeft de regering het voornemen om deze wet ook van toepassing te laten zijn op Caribisch Nederland? Wat zijn de overwegingen hierbij geweest?

Artikel 2 van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba bepaalt dat een regeling alleen in Bonaire, Sint-Eustatius en Saba geldt als dat bij wettelijk voorschrift is bepaald of op andere wijze onmiskenbaar uit enig wettelijk voorschrift volgt. Dat is ten aanzien van de Wtmo niet het geval. De zorgen en discussie over beïnvloeding van maatschappelijke organisaties hebben zich altijd gericht op Europees Nederland. Ook het verslag van de POCOB is daartoe beperkt. Het ligt om deze redenen niet voor de hand deze regeling ook te laten gelden voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Foort van Oosten

¹⁰⁵ *Kamerstukken II 2020/21, 35 646, nr. 4.*