AUTORITEIT
PERSOONSGEGEVENS

**Autoriteit Persoonsgegevens**
Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag
Bezuidenhoutseweg 30, 2594 AV Den Haag
[redacted]
autoriteitpersoonsgegevens.nl

De Minister van Justitie en Veiligheid
De heer prof. mr. dr. F.B.J. Grapperhaus
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

| Datum | Ons kenmerk | Uw brief van |
|---|---|---|
| 7 maart 2019 | [redacted] | 21 december 2018 |
| | Contactpersoon | Uw kenmerk |
| | [redacted] | [redacted] |

Onderwerp
Advies conceptwetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties

Geachte heer Grapperhaus,

Bij brief van 21 december 2018 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) geraadpleegd over het conceptwetsvoorstel houdende regels voor het openbaar maken van grote donaties ontvangen door maatschappelijke organisaties en tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek (BW) in verband met het openbaar maken van de balans en de staat van baten en lasten door stichtingen (hierna: het concept). De wetgever komt afwegingsvrijheid toe bij de vraag of nieuwe wetgeving voor een bepaalde doelstelling van algemeen belang aangewezen is. Dat ligt anders bij de vraag of, gegeven die doelstelling, de verwerking van persoonsgegevens ook noodzakelijk is in de zin van de AVG. Daarbij gaat het in beginsel om een objectieve toets aan een unierechtelijk begrip dat zowel subsidiariteit als proportionaliteit omvat en waarvoor een op dit punt overtuigende verantwoording in de memorie van toelichting een vereiste is. De AP heeft op dit punt ernstig bezwaar tegen het concept en adviseert de procedure niet voort te zetten tenzij dit bezwaar is weggenomen.

## Strekking van het concept

Het kabinet wil voorkomen dat de financiering van maatschappelijke organisaties gepaard gaat met onwenselijke beïnvloeding en misbruik van de vrijheden die hier in Nederland gelden. Daartoe is in het regeerakkoord opgenomen dat moet worden voorkomen dat vanuit het buitenland via geldstromen naar politieke, maatschappelijke en religieuze organisaties onwenselijke invloed wordt gekocht en dat deze geldstromen daartoe meer transparant worden gemaakt. De voorgestelde regels voor het openbaar maken van grote donaties zien op het vergroten van de transparantie van geldstromen naar maatschappelijke

organisaties, waaronder ook religieuze en levensbeschouwelijke organisaties worden verstaan. Maatschappelijke organisaties kunnen allerlei rechtsvormen hebben, doch hebben doorgaans de rechtsvorm van een stichting, vereniging of kerkgenootschap. Maatschappelijke organisaties worden verplicht om een overzicht openbaar te maken van de grote donaties die zij hebben ontvangen. Bepaalde categorieën maatschappelijke organisaties die minder kwetsbaar worden geacht voor onwenselijke beïnvloeding kunnen bij algemene maatregel van bestuur worden vrijgesteld van de openbaarmakingsverplichting.

Het concept bevat tevens een wijziging van het Burgerlijk Wetboek. Naast de inzage in donaties van maatschappelijke organisaties wenst het kabinet de transparantie bij stichtingen verder te vergroten om misbruik van financieel-economische aard tegen te gaan. Op grond van het BW zijn stichtingen reeds verplicht om een balans en staat van baten en lasten op te stellen. Het concept stelt voor het BW te wijzigen waardoor stichtingen verplicht worden om deze interne financiële stukken openbaar te maken. Ook hier biedt het concept de mogelijkheid om bepaalde categorieën stichtingen bij algemene maatregel van bestuur vrij te stellen van de openbaarmakingsverplichting.

## Advies

### Publicatieplicht donatieoverzicht

De voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de publicatieplicht van het donatieoverzicht hebben, aldus de memorie van toelichting, tot doel het voorkomen dat vanuit *het buitenland* via geldstromen naar politieke, maatschappelijke en religieuze organisaties onwenselijke invloed wordt gekocht en dat de financiering van maatschappelijke organisaties gepaard gaat met onwenselijke beïnvloeding en misbruik van de vrijheden die hier in Nederland gelden. In het kader van de aanpak van onwenselijk gedrag is de zogenoemde drie-sporen-aanpak ontwikkeld. Zo kan, aldus de memorie van toelichting, het handelingsperspectief van gemeenten door de transparantieverplichting worden versterkt wanneer zij zien dat er onwenselijke gedragingen plaatsvinden en daarover het gesprek willen aangaan met een maatschappelijke organisatie. Ook wanneer er geen donaties openbaar zijn gemaakt, kan de transparantieverplichting aanleiding geven om het gesprek aan te gaan. Bij een vermoeden van of een risico op onwenselijke beïnvloeding, kan de gemeente vragen of er donaties openbaar hadden moeten worden gemaakt nu daartoe een wettelijke verplichting bestaat. Ook bij onderzoek of er sprake is van strafbare gedragingen of gedrag dat strijdig is met de openbare orde kan de transparantieverplichting mogelijk een rol vervullen. Zo kunnen bijvoorbeeld vormen van financieel-economische criminaliteit eerder worden onderkend. Indien er aanwijzingen zijn dat er strafbare feiten worden gepleegd, kan de informatie over donaties door het Openbaar Ministerie (OM) worden onderzocht op aanknopingspunten voor strafrechtelijk onderzoek, aldus de memorie van toelichting.

Het bekendmaken van naam en woonplaats van donateurs, zo wordt ook in de memorie van toelichting onderkend[1], raakt aan de privacy van die donateurs. De AP onderkent dat het maatschappelijk belang dat

[1] Memorie van toelichting, p. 6;

gemoeid is met het tegengaan van het onwenselijke beïnvloeding, de opsporing en vervolging van strafbare gedragingen of gedrag dat strijdig is met de openbare orde en vormen van financieel-economische criminaliteit, inbreuken op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer zouden kunnen rechtvaardigen. Dat neemt evenwel niet weg dat steeds een zorgvuldige afweging van de aard en omvang van de in dit kader noodzakelijke gegevensverwerking en daarmee samenhangende inbreuken zal moeten plaatsvinden en dat dit ook inzichtelijk moet worden gemaakt. De memorie van toelichting schiet op die punten ernstig te kort, met name ten aanzien de noodzaak van de voorgestelde maatregelen in relatie tot het bereiken van het doel. De enkele overweging in de memorie van toelichting: "*De verplichting heeft tot doel (...), omdat is gebleken dat zij* (maatschappelijke organisaties, toevoeging AP) *kwetsbaar zijn voor beïnvloeding leidend tot onwenselijk gedrag*"[2], biedt in ieder geval onvoldoende rechtvaardiging voor een zo grootschalige inbreuk als wordt voorgesteld in het concept. Ook het feit dat niet op voorhand zou zijn in te schatten hoeveel maatschappelijke organisaties in een jaar donaties hebben ontvangen van €15.000 of meer van een donateur[3] getuigt niet van een gedegen onderzoek naar de noodzaak van de voorgestelde maatregelen.

Het ontbreken van dergelijke beschouwingen wekt de indruk dat het accent vooral ligt op het ter beschikking krijgen en houden van zoveel mogelijk informatie, zonder dat de grootschaligheid en de impact op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen voldoende heeft meegewogen. Het concept heeft daarbij een nog grotere reikwijdte dan het regeerakkoord al voorstaat: namen en woonplaatsen van *alle* donateurs vanaf het grensbedrag van€15.000 dienen in het donatieoverzicht te worden opgenomen, niet alleen van buitenlandse donateurs. Wat de reden daarvan is, komt niet uit de memorie van toelichting naar voren.

Daarmee wordt een onvolledig beeld gegeven van de aard en achtergrond van de gegevensverwerking en daarmee van de noodzaak van een zo ingrijpende maatregel op een zo grote schaal, te meer nu een en ander ook de donateurs van alle 'bonafide' maatschappelijke organisaties raakt. De AP is dan ook van oordeel dat onderbouwd moet worden waarom de voorgestelde maatregelen in het concept ten aanzien van de gegevensverwerking - in deze omvang en op deze schaal - noodzakelijk zijn voor de regulering van de transparantie van de maatschappelijke organisaties en dat de voorgestelde maatregelen criminele doeleinden ook daadwerkelijk kunnen tegengaan.

De AP zet daarbij grote vraagtekens bij de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen. De AP acht het onwaarschijnlijk dat niet - bonafide donateurs na inwerkingtreding van de wet nog in persoon donaties zullen doen, maar schat in dat zij gebruik zullen gaan maken van een stroman.

De AP wijst er tenslotte op dat voor zover bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt, verwerking van die gegevens verboden is, tenzij sprake is van een in de artikelen 9 van de AVG genoemde uitzonderingen, en dat dat moet worden gemotiveerd.

[2] Memorie van toelichting, p. 5;
[3] Memorie van toelichting, p. 9;

Gelet op de overweging in de memorie van toelichting dat de verwerking van genoemde gegevens noodzakelijk zou zijn om redenen van zwaarwegend algemeen belang[4], is kennelijk toepassing gegevens aan de in artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG neergelegde uitzondering op het verbod van de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Uit hetgeen hiervoor is overwogen ten aanzien van de noodzaak van het concept volgt automatisch dat ook een beroep op de uitzonderingsgrond "zwaarwegend algemeen belang" niet is aangetoond.

Openbaarmaking balans en staat van baten en lasten stichtingen
Voor zover de verwerking van persoonsgegevens ten aanzien van dit onderdeel van het concept aan de orde is, merkt de AP het volgende op.

Zoals de memorie van toelichting ook aangeeft[5] sluit het concept aan bij het voorontwerp publicatieplicht stichtingen. In dat voorontwerp werden stichtingen verplicht om ontvangen donaties op te nemen in de staat van baten en lasten en moesten deze openbaar gemaakt worden. Het voorontwerp is, zo blijkt uit onderzoek[6], niet ter advisering aan de Raad van State aangeboden met name vanwege het ontbreken van het kunnen aantonen van de noodzaak. In het concept worden stichtingen wettelijk verplicht om jaarlijks hun balans en staat van baten en lasten openbaar te maken. Het doel van het concept is misbruik van stichtingen voor belasting- en faillissementsfraude, witwassen of terrorismefinanciering tegen te gaan.

Ook op dit onderdeel van het concept is de noodzaak onvoldoende onderbouwd.
De openbaarmakingsplicht blijft beperkt tot stichtingen en dan specifiek tot stichtingen die niet al uit anderen hoofde tot openbaarmaking van een jaarrekening of andere financiële informatie verplicht zijn, zoals commerciële stichtingen (stichtingen met een bepaalde omzet), bepaalde zorginstellingen en pensioenfondsen. Waarom een openbaarmakingsplicht voor stichtingen nodig is en waarom juist niet ook voor andere niet-deponeringsplichtige rechtsvormen, zoals verenigingen en personenvennootschappen, blijkt niet uit de memorie van toelichting bij het concept. De memorie van toelichting geeft slechts in algemene zin aan dat misbruik van financieel-economische aard moet worden tegengegaan.

De omvang van misbruik door en via stichtingen dat aanleiding geeft tot de openbaarmakingsplicht komt niet in het concept aan de orde. Ook komt uit de memorie van toelichting niet naar voren waarin het concept in positieve zin afwijkt van het voorontwerp dat vanwege het ontbreken van het kunnen aantonen van de noodzaak niet aan de Raad van State ter advisering is aangeboden. De AP adviseert hieraan in de memorie van toelichting aandacht te besteden.

De stichtingen waarop het concept het oog heeft, zijn bovendien niet onderworpen aan accountantscontrole; de openbaar te maken balans en staat van baten en lasten is daarmee niet op juistheid en/of volledigheid gecontroleerd. De AP acht onwaarschijnlijk dat stichtingen die

[4] Memorie van toelichting, p. 7;
[5] Memorie van toelichting, p. 9. De AP is overigens niet geconsulteerd ten aanzien van dit voorontwerp;
[6] Kamerstukken II, 2017/18, 29614, nr. 71, p. 4.

criminele activiteiten ontplooien daarvan verslag doen. Daarmee rijst de vraag of de openbaarmakingsplicht de opsporingsdiensten wel daadwerkelijk zal ondersteunen bij de opsporing van criminele activiteiten door of via een stichting .

## Openbaarmaking van het advies

De AP is voornemens dit advies na vier weken geanonimiseerd openbaar te maken op haar website www.autoriteitpersoonsgegevens.nl. Behoudens tegenbericht gaat de AP ervan uit dat hiertegen geen bezwaar bestaat.

[redacted]