SBF

samenwerkende
brancheorganisaties
filantropie

Ministerie van Justitie en Veiligheid
t.a.v. de heer drs. S. Dekker, Minister voor Rechtsbescherming
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Tien redenen om het wetsvoorstel in te trekken

Reactie SBF internetconsultatie conceptwetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties

Den Haag, 21 februari 2019

Geachte heer Dekker,

Hierbij ontvangt u de reactie van de Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie (SBF)[1] op de internetconsultatie van het conceptwetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties.

Conceptwetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties

Het conceptwetvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties is op 21 december jl. in internetconsultatie gegaan. In het regeerakkoord staat dat moet worden voorkomen dat via geldstromen vanuit het buitenland naar politieke, maatschappelijke en religieuze organisaties onwenselijke invloed wordt gekocht en dat deze geldstromen daartoe meer transparant moeten worden gemaakt. Het wetsvoorstel is een uitwerking hiervan en is bedoeld om de vergroting van de transparantie van geldstromen naar maatschappelijke (waaronder religieuze) organisaties te regelen.

SBF staat volledig achter de noodzaak om maatschappelijke problemen met betrekking tot polarisatie en segregatie aan te pakken zoals die in het regeerakkoord wordt genoemd, en die nader wordt toegelicht in de recente 'Kamerbrief inzake integrale aanpak problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering van maatschappelijke en religieuze instellingen' van SZW. Wij vinden echter de manier waarop de desbetreffende passage uit het regeerakkoord in het wetsvoorstel is uitgewerkt onacceptabel en maatschappelijk onverantwoord.

---

[1] Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie (SBF) is een platform dat de gemeenschappelijke belangen behartigt van vier zelfstandige brancheorganisaties:

- Goede Doelen Nederland (GDN), brancheorganisatie van ruim 170 erkende goede doelen
- Nederland Filantropieland (NLFL), brancheorganisatie van fondsenwervende instellingen en kennisplatform voor filantropie
- Vereniging van Fondsen in Nederland (FIN), brancheorganisatie van ruim 350 vermogensfondsen
- Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO), samenwerkingsverband van 29 christelijke kerken en 2 joodse gemeenschappen.

Doel van SBF is het bevorderen van goede randvoorwaarden voor een optimaal functionerende filantropische sector. SBF overlegt daartoe met de overheid inzake voorgenomen beleid, uitvoeringskwesties en wetgeving..

info@sbf-filantropie.nl | www.sbf-filantropie.nl
Koninginnegracht 15, 2514 AB 's-Gravenhage | KvK 52655571 | NL10RABO0128845848

Het recht om in stilte te geven wordt, als dit wetsvoorstel werkelijkheid wordt, met voeten getreden. Het conceptwetsvoorstel is schadelijk voor de privacy en de veiligheid van donateurs. Het brengt de geefbereidheid in gevaar, en daarmee de inkomsten van goede doelen, culturele instellingen, kerken en vele andere maatschappelijke initiatieven. Het wetsvoorstel tast het maatschappelijk middenveld in Nederland aan en heeft grote negatieve impact op het vele goede werk dat door deze 'civil society' wordt verricht.

Miljoenen Nederlanders zijn als donateur of vrijwilliger betrokken bij de vele goede doelen die ons land kent. Particulier initiatief pakt maatschappelijke vraagstukken op die de overheid of markt laten liggen en is daarmee een onmisbaar fundament voor onze samenleving. Vanuit idealen werken veel mensen en filantropische organisaties aan oplossingen en concrete resultaten. De overheid heeft de verantwoordelijkheid om de voorwaarden te versterken waarbinnen filantropie, zelfstandig en onafhankelijk, kan floreren. Met dit wetsvoorstel doet de overheid echter het tegenovergestelde.

SBF is, als vertegenwoordiger van de filantropische sector, van mening dat dit wetsvoorstel moet worden ingetrokken om de volgende tien redenen:

1. Het wetsvoorstel is schadelijk voor privacy, veiligheid en geefbereidheid van donateurs, en brengt daarmee de inkomsten en continuïteit van het vele goede werk van maatschappelijke organisaties in gevaar;

2. Het maatschappelijke probleem dat de aanleiding is voor dit wetsvoorstel is niet duidelijk gedefinieerd en wordt er niet mee opgelost;

3. Deze maatregel is buiten proportie, het is 'schieten met een kanon op een mug';

4. Het wetsvoorstel houdt geen rekening met wat al in andere wet- en regelgeving is voorzien;

5. Het wetsvoorstel gaat in tegen het belang dat de overheid zelf toekent aan de filantropische sector;

6. Het wetsvoorstel is niet handhaafbaar en controleerbaar. Kwaadwillenden zullen andere wegen bedenken om hun doel te bereiken;

7. Het wetsvoorstel brengt voor maatschappelijke organisaties onaanvaardbare extra regeldruk met zich mee;

8. Het wetsvoorstel is in strijd met de geest en bedoelingen van de AVG;

9. Het wetsvoorstel verhoudt zich slecht tot bindende internationale mensenrechtenverdragen;

10. Het wetsvoorstel is problematisch in het licht van EU wetgeving t.a.v. gegevensbescherming en het EU Grondrechtenhandvest.

T 06-12236609 | info@sbf-filantropie.nl | www.sbf-filantropie.nl
Koninginnegracht 15, 2514 AB 's-Gravenhage | KvK 52655571 | NL10RABO0128845848

De uitwerking van deze 10 punten treft u aan vanaf pagina 4 van deze brief.

Vanzelfsprekend zijn wij beschikbaar voor een nadere toelichting op deze reactie. Daarvoor kunt u contact met ons opnemen via onze secretaris, [redacted] of info@sbf-filantropie.nl.

Hoogachtend,

[redacted]

Voorzitter Platform SBF (Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie)

| info@sbf-filantropie.nl | www.sbf-filantropie.nl
Koninginnegracht 15, 2514 AB 's-Gravenhage | KvK 52655571 | NL10RABO0128845848

Uitwerking van de tien redenen waarom wij u dringend verzoeken het wetsvoorstel in te trekken

1. Het wetsvoorstel is schadelijk voor de privacy, veiligheid en geefbereidheid van donateurs, en brengt daarmee de inkomsten en continuïteit van het vele goede werk van maatschappelijke organisaties in gevaar

Als dit voorstel wet wordt, zal dit donateurs afschrikken om grotere bedragen te geven. Met dit wetsvoorstel wordt een belangrijk maatschappelijk principe doorkruist: geven is privé, het is een onaantastbaar recht om in stilte goed te doen.

Het wetsvoorstel is schadelijk omdat het:
a. de anonimiteit van de donateur bedreigt;
b. risico's voor veiligheid en onwenselijke benadering met zich meebrengt;
c. de geefbereidheid aantast en daarmee het werk van nonprofits en goede doelen in Nederland.

a. Het wetsvoorstel bedreigt anonimiteit donateur

Voor veel donateurs is geven een privé-aangelegenheid. Geven is iets wat anderen niet aangaat. De enige die daarvan op de hoogte is, is de ontvanger.[2] Een belangrijk element in de relatie tussen filantropische instellingen (kerken, goede doelen, culturele instellingen etc.) en donateur is het respecteren van de privacy van donateurs. Zo geldt voor een culturele instelling als het Rijksmuseum dat een op de vijf gevers aan het museum anoniem wenst te blijven. Anoniem houdt in dit geval in dat het Rijksmuseum weet wie de schenker is maar dat de schenker geen prijs stelt op naamsvermelding. De voorgestelde verplichting naam en woonplaats van de donateur te publiceren bedreigt deze anonimiteit.

Donaties openbaar maken druist in tegen het principe 'dat de linkerhand niet mag weten wat de rechterhand doet'.[3]

Cordaid constateert:

> **'Met dit wetvoorstel lijkt het erop dat donateurs zich moeten verantwoorden aan de samenleving, hoe ze in hun levensovertuiging en idealen willen investeren. Terwijl dit naar onze stellige overtuiging een privéaangelegenheid is.'[1]**

---

[2] Vanzelfsprekend is er volledige transparantie naar de fiscus bij de aftrek van giften door donateurs.

[3] Het Reformatorisch Dagblad (5 februari 2018, 'Vrees voor daling van grote giften door nieuwe wet') zegt in een hoofdredactioneel commentaar over de typisch Nederlandse wens om bij het geven niet in de publiciteit te willen komen: 'Het sluit aan bij het Bijbelse uitgangspunt om bij het geven van een aalmoes de linkerhand niet te laten weten wat de rechterhand doet.'

[redacted] | info@sbf-filantropie.nl | www.sbf-filantropie.nl
Koninginnegracht 15, 2514 AB 's-Gravenhage | KvK 52655571 | NL10RABO0128845848

Hoe belangrijk voor donateurs hun anonimiteit is bij het geven van grotere bedragen, blijkt onder andere uit de reactie op de internetconsultatie van het Amsterdams Universiteitsfonds[4]:

> **'Onder onze grote donateurs zijn er verschillende die aangeven dat zij hechten aan hun privacy, in de zin dat zij niet willen dat publiek bekend wordt dat zij een groot bedrag aan ons fonds hebben geschonken. De overwegingen die zij daarbij hebben, lopen uiteen: sommigen willen geven in stilte en hebben geen behoefte aan publieke aandacht, anderen vrezen dat andere organisaties bij hen op de stoep staan zodra blijkt dat zij zich grote giften kunnen permitteren. Weer anderen hebben heel persoonlijke redenen om niet met naam en toenaam te willen worden genoemd. Zo heeft een particuliere donateur vanuit een persoonlijke betrokkenheid bij het onderwerp eerder een zeer omvangrijk bedrag beschikbaar gesteld voor wetenschappelijk onderzoek naar alcoholverslaving. U zult begrijpen dat publicatie van donateursgegevens in dergelijke delicate kwesties funest is voor de fondsenwerving, daar veertig procent van het geef geld (gerekend over 2018) dan in de gevarenzone zit.'**

Bijzondere aandacht verdient de relatie tussen een gift aan een kerkgenootschap en de overtuiging van de gever. In de memorie van toelichting wordt gesteld – in paragraaf 4 privacy – dat wie een donatie doet aan een religieuze organisatie daarmee niet zonder meer aangeeft dat hij de overtuiging deelt van die organisatie deelt. Deze opvatting wordt bestreden. Naar de ervaringen van het CIO dragen nagenoeg uitsluitend kerkleden bij aan de kosten van de plaatselijke kerken, gemeenten en parochies, bijv. in de jaarlijkse actie Kerkbalans. Door de namen van deze gevers en hun woonplaatsen te publiceren wordt daarmee hun persoonlijke overtuiging en kerklidmaatschap gepubliceerd. Hetgeen strijdig is met de AVG en andere wetgeving op het gebied van privacybescherming.[5]

b. Het wetsvoorstel genereert risico's voor veiligheid en onwenselijke benadering

Publicatie van donateursgegevens kan ook onwenselijke benadering met zich meebrengen, variërend van bedelverzoeken tot diefstal, of, ernstiger, vormen van bedreiging. Met het voorstel om donateursgegevens te publiceren op de website of via de Kamer van Koophandel komen deze gegevens op straat te liggen. Niet alleen de veiligheid van de donateur komt in het gedrang, ook de verhoudingen binnen verenigingen en lokale gemeenschappen kunnen hierdoor ernstig verstoord raken.

Elsevier Weekblad stelt in een zeer kritisch redactioneel commentaar[6] op het wetsvoorstel:

> **'Er zijn tal van redenen waarom goede gevers liever anoniem blijven. Uit bescheidenheid, onder het motto 'doe wel en zie niet om'. Of uit overwegingen van privacy, want voor je het weet staat een vage kennis voor de deur die zichzelf ook als een goed doel ziet en meldt wel wat geld te kunnen gebruiken.**
>
> **Maar vaker zal het zijn vanwege de veiligheid. Als je met naam en adres op een website staat als gulle gever, lokt dat allicht een verkeerd soort mensen naar je huis. Of mensen die het er niet mee eens zijn dat je geld geeft aan Amnesty International, de Vereniging Rembrandt of de Waddenvereniging.'**

---

[4] Zie de reactie van het Amsterdams Universiteitsfonds op de internetconsultatie.

[5] In deze zin ook A. Overbeeke, verbonden aan faculteit rechtsgeleerdheid VU, in Nederlands dagblad dd 24 januari 2019. Zie verder hieronder bij 8. 'Het wetsvoorstel is in strijd met geest en bedoelingen van de AVG'. Wat Europese wetgeving betreft: Artikel 17 van het IVBPR, artikel 8 van het EVRM en artikel 7 van het CFR beschermen ieders recht op privacy, familie, thuis en correspondentie.

[6] Elsevier Weekblad: 'Geven is privé; Minister Sander Dekker moet geefgrage burgers niet willen outen', 16 februari 2019

9 | info@sbf-filantropie.nl | www.sbf-filantropie.nl
Koninginnegracht 15, 2514 AB 's-Gravenhage | KvK 52655571 | NL10RABO0128845848

Carel Kok, directeur van Terre des Hommes, schrijft in een ingezonden stuk in het dagblad Trouw dat zijn organisatie, die opkomt voor kinderen die wereldwijd het slachtoffer zijn van o.a. seksuele uitbuiting, ernstige schade kan oplopen door het wetsvoorstel. Veel donateurs steunen de missie van Terre des Hommes 'op voorwaarde van anonimiteit, bijvoorbeeld omdat ze niet publiekelijk bekend willen staan als schenker of een toestroom van giftverzoeken vrezen.' Donateurs van Terre des Hommes zullen zich terugtrekken als deze wet doorgang vindt. Kok stelt:

> **'Of de uitgebuite kinderen die we met minder geld niet kunnen bereiken hiervan de dupe worden, is geen vraag maar een feit.'**[1]

In de toelichting bij het wetsvoorstel staat dat bij veiligheidsrisico's een uitzondering kan worden gevraagd, maar daarvan zou voor alle betrokken partijen de uitkomst te onzeker zijn: hoe gaat het ministerie dit beoordelen?[7] Bovendien is het een onwenselijke verzwaring van de administratieve lasten, die het doneren complex en bureaucratisch maakt.

c. Wetsvoorstel tast de geefbereidheid aan

De verwachting is dat mensen minder of in het geheel niet meer bereid zullen zijn om te schenken wanneer hun schenking in detail bekend wordt gemaakt, zoals het conceptwetsvoorstel bepaalt. [8] Filantropische instellingen als goede doelen en culturele instellingen ontvangen onder meer nalatenschappen, die geregeld een bedrag van € 15.000 te boven gaan. Als deze onder de nieuwe regelgeving vallen, tast dit ook de privacy van families aan en doet dit afbreuk aan de geefbereidheid in Nederland.

Er is een zeer reëel risico dat een groot deel van de grotere gevers hun donatie zal stopzetten als deze wet wordt ingevoerd. Dit zal een enorme impact hebben op de inkomsten en slagkracht en het vele goede werk van non-profitorganisaties. De filantropische sector investeert circa 5,7 miljard euro per jaar in maatschappelijke doelen. Uit onderzoek van filantropieonderzoeker Paul Smeets van Maastricht University blijkt dat 'grotere gevers een significante duidelijke voorkeur hebben voor anonimiteit. Hier geldt nog steeds de tegeltjeswijsheid 'Spreken is zilver, zwijgen is goud'. Geven in stilte is een belangrijk motief.'[9]

Uit een Quick Scan onder 170 goede doelen (leden van brancheorganisatie Goede Doelen Nederland) blijkt dat zij gezamenlijk 7.000 à 10.000 giften hoger dan € 15.000 per jaar ontvangen. Geschat wordt dat zo'n € 250 miljoen aan geefgeld 'at risk' is. Veel donateurs hebben al laten weten hun donatie te stoppen of minder te gaan geven bij de openbare publicatie van hun persoonsgegevens. Dit heeft grote negatieve impact op het werk van goede doelen. Drie voorbeelden om dit te illustreren:

---

[7] In de reactie op de internetconsultatie van EY Accountants wordt hierover terecht gesteld: ' Een soortgelijke ontheffing is opgenomen in artikel 1a lid 7 letter f onder ten tweede van de Uitvoeringsregeling AWR 1994, waar de inspecteur een ontheffing van de publicatie van namen van bestuurders van ANBI's kan verlenen. In de praktijk is ons gebleken dat een dergelijk verzoek zelden wordt gehonoreerd omdat niet duidelijk is wanneer sprake is van een reëel gevaar, welke omstandigheden een inspecteur hierbij in ogenschouw zal nemen en hoe ANBI's het hiervoor benodigde bewijs moeten aandragen. Diezelfde problemen zullen ook ongetwijfeld optreden wanneer een maatschappelijke organisatie verzoekt om publicatie achterwege te laten.'

[8] Zie ook de Venetië Commissie in haar advies CDL-AD(2018)004.

[9] Paul Smeets, Maastricht University: 'Van vermogen naar verandering 2014' samen met ABNAMRO Mees Pierson.

[redacted] | info@sbf-filantropie.nl | www.sbf-filantropie.nl
Koninginnegracht 15, 2514 AB 's-Gravenhage | KvK 52655571 | NL10RABO0128845848

De **Maag Lever Darm stichting** heeft globaal berekend welk effect het voorstel heeft op de inkomsten vanuit major donors:

- Wanneer alle majors >15.000 hun gift verlagen naar 14.999, dalen onze inkomsten major donors met 32% (afgerond)
- Wanneer alle majors >15.000 geen gift meer doen dalen onze inkomsten major donors met 66% (afgerond)

Rutger van Slobbe, voorzitter Raad van Toezicht van de Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij (KNRM):

'Het wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties heeft gevolgen voor de veiligheid op het water. De KNRM garandeert al bijna 200 jaar - *kosteloos voor de overheid* - dat er 24 uur per dag reddingboten en vrijwilligers ingezet kunnen worden voor het redden en helpen van mensen in nood op zee. In 2018 zijn wij daarvoor 2500 keer ingezet. Dat kunnen we doen dankzij vrijwillige bijdragen van 98.000 donateurs en inzet van 1.300 professioneel opgeleide vrijwillige redders.

Reddingboten, opleidingen en onderhoud worden *zonder overheidssubsidie* volledig particulier gefinancierd van giften en nalatenschappen. In 2018 ontvingen we 30 giften en 40 nalatenschappen die groter waren dan € 15.000. Bij elkaar meer dan acht miljoen euro. Donateurs hebben de vrijheid om aan de besteding van deze gulle gaven hun naam te verbinden, of niet. Geven is een privézaak en desgewenst een anonieme persoonlijke keuze. Als we dat niet langer kunnen garanderen, vrees ik het ergste voor de exploitatie en aanschaf van nieuwe reddingboten in de toekomst. Daarmee komt, ik zeg het nog maar een keer, de veiligheid van mensen op het water in het geding. Dat mag toch niet de wrange bijvangst van deze maatregel zijn?'

Mathijs Veenstra, voorzitter Stichting Humanitaire Hulpgoederen Internationaal (HRIF) te Weesp:

'Het wetsvoorstel Transparantie maatschappelijke organisaties heeft enorme gevolgen voor grote groepen mensen in zowel Nederland als wereldwijd. HRIF heeft afspraken en contracten met groot aantal multinationals, bedrijven, partnerstichtingen. Zij doneren goederen in natura, een 'gift in kind'. Het betreft goederen die in meeste gevallen geen economische marktwaarde meer vertegenwoordigen. Dit vanwege het afschrijven van overtollige voorraden, productiefouten of kwaliteit problemen.

Zonder enige uitzondering willen donateurs van de goederen geen ruchtbaarheid en/of publiciteit, dit is in sommige gevallen zelfs contractueel vastgelegd. Vaak betreft het artikelen van bekende merken en dan is het schadelijk als er restpartijen op de markt komen of mogelijk het imago van het merk negatief beïnvloeden. Wij, HRIF, maken deze partijen 'tweedehands' door ze te ontdoen van prijskaartjes en ze om te pakken. Daarna vinden deze producten hun weg over de hele wereld. Een deel van met name kleding en speelgoed vindt zijn weg via de kerken in speciale pakketten voor Nederlandse kinderen.

Dit wetvoorstel zal leiden tot intrekking van dit type donaties en hierdoor zullen grote aantallen mensen bijv., geen nieuwe kleding , dekbedden, medische goederen en hulpmiddelen meer krijgen. Simpel gevolg is dat vele mensen voortijdig kunnen sterven in vluchtelingenkampen. En het tweede gevolg is dat goederen, zoals voorheen, zullen worden verbrand. De wetgever helpt onze bijdrage aan de milieudoelstellingen zo om zeep.

Stichting Humanitaire Hulpgoederen Internationaal (www.hrif.nl) ziet jaarlijks een goederenstroom met een boekwaarde van meer dan 6 miljoen euro (10% van de ruim 60 miljoen marktwaarde) uit haar loodsen vertrekken naar bestemmingen over de hele wereld.'

Ook het ondernemerschap dat de overheid in haar beleid van culturele instellingen vraagt, komt door deze maatregel in gevaar. Toen de overheid enkele jaren geleden bezuinigingen in de culturele sector doorvoerde, werd de cultuursector *door diezelfde overheid* opgedragen meer in mecenaat te investeren. Dat hebben de culturele instellingen met succes gedaan. Juist dat door de overheid gewenste mecenaat komt met dit wetsvoorstel aantoonbaar in de knel.

info@sbf-filantropie.nl | www.sbf-filantropie.nl
Koninginnegracht 15, 2514 AB 's-Gravenhage | KvK 52655571 | NL10RABO0128845848

In hun gezamenlijke reactie op het wetsvoorstel verzoeken 34 directeuren van vooraanstaande culturele instellingen, waaronder het Rijksmuseum, het Concertgebouw, ARTIS, het Mauritshuis, het Stedelijk Museum, daarom het wetsvoorstel in te trekken.[10]

Directeuren van Natuurmonumenten, KWF en Amnesty International in een ingezonden stuk in NRC Handelsblad (4 februari 2019):

> 'Onze organisaties – en heel veel andere goede doelen in Nederland – ontvangen regelmatig grote giften van mensen die zich oprecht betrokken voelen bij onze missie, zonder dubbele agenda. Bijna altijd willen zij dat hun gift vertrouwelijk behandeld wordt. Het wordt bij uitstek gezien als een intieme en persoonlijke keuze om aan een goed doel te schenken. Omdat mensen zich intrinsiek betrokken voelen bij natuurbescherming. Omdat ze zelf ervaren hebben wat de impact is van een ziek kind dat bezocht wordt door een CliniClown. Omdat mensen in hun persoonlijke levenssfeer geconfronteerd zijn met brandwonden, laaggeletterdheid, sociaal isolement of kanker. En tot nog toe was de vertrouwelijkheid van de gift gegarandeerd. Want hoe jij uiting geeft aan je idealen, dat is niemands zaak behalve de jouwe. Dat alles verandert als het aan het kabinet ligt.
>
> Als de plannen doorgaan, is het risico groot dat weldoeners afhaken. Geven is dan niet langer een privézaak. Voor veel mensen zal dat afschrikwekkend werken. Ineens moet je je afvragen of je omgeving mag weten dat jij geld geeft aan het Aidsfonds, aan KWF of aan Amnesty. Ineens moet je openbaar maken dat je over een vermogen beschikt. Het zal onze maatschappelijke slagkracht verzwakken.'

2. Het maatschappelijke probleem dat de aanleiding voor dit wetsvoorstel is niet duidelijk gedefinieerd en wordt er niet mee opgelost

In de Memorie van Toelichting is onvoldoende onderbouwd waarom ongelimiteerde publieke toegang tot de persoonsgegevens van donateurs zou bijdragen aan het beoogde doel van het wetsvoorstel. De afgelopen weken hebben vele experts ernstige twijfels geuit bij de veronderstellingen die aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggen.

Het ATR stelt hierover het volgende:

> 'De toelichting geeft niet aan of er, en zo ja welke, cijfers bekend zijn van het aantal situaties waarin donaties aan maatschappelijke organisaties aantoonbaar te maken hadden met onwenselijke beïnvloeding en misbruik van de Nederlandse vrijheden. Ook geeft de toelichting geen kwantitatieve onderbouwing van situaties waarin stichtingen financieel economisch misbruikt zijn. Daarnaast constateert het college dat een heldere onderbouwing van de omvang van de problematiek, wat kan helpen om de noodzaak van deze regeling kracht bij te zetten, ontbreekt. Een onderbouwing met behulp van cijfers over bij betrokkenen bekende situaties waarin aantoonbaar sprake is (geweest) van misbruik of ongewenste beïnvloeding van een maatschappelijke organisatie, is nodig. Met name van stichtingen waarbij er aantoonbaar sprake is (geweest) van strafrechtelijk misbruik van financieel-economische aard zouden cijfers voorhanden moeten zijn.'

In de recente SZW Kamerbrief 'Integrale aanpak problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering van maatschappelijke en religieuze instellingen' (11 februari 2019) wordt het conceptwetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties genoemd als één van de maatregelen die het Kabinet wil treffen specifiek in het kader van de integrale aanpak van

[10] NRC Handelsblad, 13 februari 2019: '34 directeuren: minister Dekker, trek uw wetsvoorstel over schenkingen in', en NRC Handelsblad, 14 februari 2019: 'Musea: wetsvoorstel Dekker schaadt schenkingen cultuur'.

[redacted] | info@sbf-filantropie.nl | www.sbf-filantropie.nl
Koninginnegracht 15, 2514 AB 's-Gravenhage | KvK 52655571 | NL10RABO0128845848

'problematisch gedrag met de focus op het salafisme, ongewenste buitenlandse financiering en extremistische sprekers'.

In deze Kamerbrief wordt gesteld: indien buitenlandse financiering gepaard gaat met 'invloed die problematisch gedrag bij de ontvangende organisatie teweegbrengt dan wel versterkt', deze financiering 'ongewenst is en dient te worden tegengegaan'. Het handelingsperspectief van gemeentes moet volgens de Kamerbrief worden versterkt: 'Indien sprake is van problematisch gedrag, moet hiertegen kunnen worden opgetreden'. Voor het ontwikkelen van dit 'handelingsperspectief' is volgens de Kamerbrief 'het creëren van meer inzicht in de aard en omvang van buitenlandse geldstromen van cruciaal belang. Daarom heeft, aldus de Kamerbrief, het Kabinet het conceptwetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties in consultatie gebracht.
De in het regeerakkoord en in de Kamerbrief van SZW genoemde problematiek heeft dus betrekking op een specifieke groep en niet op maatschappelijke organisaties in het algemeen. Deze maatregel van transparantie zal het probleem niet oplossen.

Op 11 november 2013 is een evaluatie van de Wcr (Wet controle op rechtspersonen) verschenen over de eerste twee jaar na invoering. Daaruit volgt dat slechts 37 risicomeldingen gedaan werden en op verzoek nog eens 28 meldingen. Het is niet duidelijk hoeveel van deze meldingen betrekking hadden op stichtingen, verenigingen of kerkgenootschappen. Volgens het meest recente jaarverslag van Justis (http://jaarverslagjustis.nl) waren er in 2016 240 risicomeldingen en 34 risicomeldingen op verzoek. Wij zien niet de toegevoegde waarde van aanvullende regelingen en zouden verwachten dat efficiënter en effectiever gebruik van bestaande regelingen tot betere resultaten kan leiden.

In 2014 een soortgelijk onderzoek uitgevoerd naar terrorismefinanciering binnen de EU. Hierover stelt Edwin Venema in een recente column.[11]

'De netto vangst: twee verdachte kerkgenootschappen, geen vervolgactie'

Professor Beatrice de Graaf, expert op het gebied van terrorismebestrijding, ziet maar een beperkte link tussen buitenlandse financiering van moskeeën en problematisch gedrag:

'Er is al jarenlang een discussie gaande over buitenlandse financiering van moskeeën en de mogelijke link met terrorisme. Die is er slechts in beperkte mate. Terrorisme kost niet veel. Bovendien vinden de meeste aanslagen plaats los van moskeeën, daders mijden vaak juist reguliere gebedshuizen als ze radicaliseren. De maatregel verkopen als antiterrorismemaatregel is dus misleidend.'

Wat het handelingsperspectief van gemeentes betreft stelt De Graaf:

'Er bestaat handelingsverlegenheid bij gemeentes om om te gaan met fundamentalistische organisaties, die mensen en kinderen opvoeden en opleiden en instrueren om weg te kijken van de Nederlandse samenleving. In Utrecht loopt er nu een onderzoek naar de invloed van een bepaalde stichting op polarisatie en segregatie (gefinancierd door de Stad Utrecht), Een probleem is dat die stichting waarschijnlijk ook geld uit het buitenland krijgt en daardoor door kan blijven gaan. De stichting doet evenwel niets crimineels, illegaals en ondermijnt ook niet direct de nationale veiligheid. AIVD, NCTV, politie kunnen dus helemaal niets doen. Dit zijn zulke specifieke casussen dat het onzinnig is om daar een generieke wet op los te laten. Daar moet je op maat gemaakte, veel creatievere oplossingen voor verzinnen.'

[11] De Dikke Blauwe, 31 januari 2019: 'Minister Dekker koerst op een major donor shutdown'.

info@sbf-filantropie.nl | www.sbf-filantropie.nl
Koninginnegracht 15, 2514 AB 's-Gravenhage | KvK 52655571 | NL10RABO0128845848

Uit dit voorbeeld uit de praktijk, toegelicht door een expert op dit gebied, wordt duidelijk dat dit wetsvoorstel het handelingsperspectief van gemeentes en andere stakeholders niet zal vergroten. Bovendien trekken vele experts in twijfel of transparantie in de geldstromen rondom dit soort organisaties het daadwerkelijke probleem van polarisatie en segregatie zal helpen oplossen.

Het Human Security Collective (HS Collective) stelt in haar inbreng:

> 'De Memorie van Toelichting spreekt over de noodzaak om ongewenst gedrag en invloeden te voorkomen, en merkt op dat beïnvloeding kan leiden tot mogelijk 'ongewenst gedrag' of gedrag dat op een bepaald moment crimineel kan worden, maar biedt geen informatie over bedreigingen voor de constitutionele of publieke orde, de rechtsstaat of de rechten en vrijheden van anderen. Bovendien bevat de toelichting bij het wetsontwerp weinig informatie over waarom en hoe precies de daadwerkelijke publicatie van donaties, in plaats van bijvoorbeeld de onmiddellijke communicatie met de relevante autoriteiten op verzoek in geval van onderzoek, noodzakelijk zou zijn om ernstige misdrijven zoals fraude, witwassen van geld en terrorismefinanciering of oproepen tot haatdelicten te bestrijden. In het wetsvoorstel wordt gesteld dat de voorgestelde maatregel onderzoek naar dergelijke gevallen zal vergemakkelijken en versnellen, maar het is twijfelachtig of dit zo is nu er niet kan worden onderbouwd hoe deze maatregelen onderzoek zou versnellen.'

3. Deze maatregel is buiten proportie, het is 'schieten met een kanon op een mug'

> 'Wat doet een boer als hij vermoedt dat in zijn maisveld enkele schadelijke planten staan? Hij kan gericht op zoek gaan en deze planten onschadelijk maken. Hij kan ook het hele maisveld besproeien met gif of alles platmaaien.'

Aldus beschrijft hoogleraar ondernemingsrecht Gerard van Solinge de desastreuze werking van dit wetsvoorstel in zijn artikel in het Financieele Dagblad 'Nieuwe wet die financiering moskeeën in kaart moet brengen, zal vooral goede doelen verarmen'.[12]

Het voorstel is, zoals Van Solinge net als vele anderen betoogt, disproportioneel. Het is schieten met een kanon op een mug. Alle 223.000 stichtingen, 129.000 verenigingen en 1.600 kerkgenootschappen die ingeschreven staan bij de Kamer van Koophandel zouden hiermee een publicatieverplichting opgelegd krijgen die inhoudt dat zij op hun website iedere gift boven € 15.000 euro moeten vermelden, voorzien van naam en woonplaats van de gever.

In de Memorie van Toelichting is niet gespecificeerd bij hoeveel van de meer dan 350.000 rechtspersonen waarop het Wetsvoorstel zich richt, sprake is van "onwenselijk gedrag" of "onwenselijke beïnvloeding" door donateurs.

Het HS Collective zegt hierover:

> 'In de Memorie van Toelichting geven de opstellers niet aan (....) waarom het noodzakelijk is om zich te concentreren op de gehele sector in plaats van op die maatschappelijke organisaties die als risicovol kunnen worden beschouwd.'

[12] 'Nieuwe wet die financiering moskeeën in kaart moet brengen, zal vooral goede doelen verarmen', Financieele Dagblad, 18 februari 2019

[redacted] | info@sbf-filantropie.nl | www.sbf-filantropie.nl
Koninginnegracht 15, 2514 AB 's-Gravenhage | KvK 52655571 | NL10RABO0128845848

Evenmin onderbouwt de Memorie van Toelichting dat met een donatie van € 15.000 per jaar onwenselijke invloed kan worden gekocht.[13] Daarnaast voorziet bestaande wet- en regelgeving (zie ook ons punt 4 hieronder) al in mechanismen ter waarborging van controle en toezicht op verenigingen, stichtingen en kerkgenootschappen.[14]

Uit adviezen en richtlijnen van de Venetië Commissie - tevens aangehaald in de Memorie van Toelichting - en uit jurisprudentie van het EHRM volgt dat het Wetsvoorstel in strijd is met het EVRM, in het bijzonder de vrijheid van vereniging (artikel 11 EVRM). Dit recht kan alleen worden ingeperkt in het belang van de openbare orde. Dit lijkt onvoldoende te zijn onderzocht.[15]

Zo moeten de honderdduizenden 'goeden' lijden onder het zeer gering aantal 'kwaden'. Dit is een enorme last voor deze organisaties, waarvan velen ook nog door vrijwilligers gedraaid worden, terwijl er vermoedelijk slechts enkele organisaties zijn waar een probleem is. Waarom noemt de minister niet man en paard en waarom gebruikt hij geen andere, bestaande, middelen om de specifieke problemen die spelen aan te pakken? (zie hieronder paragraaf 4)

Ook het ATR signaleert deze disproportionaliteit in haar reactie. De ATR stelt dat

> **'(...) er voor de aanleiding tot het invoeren van een transparantieverplichting een gerede vermoeden moet zijn in welke mate er reeds misbruik wordt gemaakt van maatschappelijke organisaties en stichtingen. Het college vermoedt, maar dit staat niet expliciet in de toelichting vermeld, dat de financiering vanuit het buitenland van een beperkt aantal specifieke organisaties de aanleiding is voor dit voorstel. Het college (...) is van mening dat het voorliggende voorstel disproportioneel is om het beoogde doel te bereiken. Het gaat in de opvatting van het college te ver om alle maatschappelijke organisaties en stichtingen te belasten met de voorgestelde verplichting.'**

---

[13] Dat bewijs moet de wetgever leveren voordat een wetsvoorstel tot beperking van een grondrecht wordt aangeboden (Aanwijzing 2.2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (**AR**)).

[14] Onder andere de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft), de Wet controle op rechtspersonen (Wcr) en de regelingen voor de Algemeen Nut Beogende Instelling en de Sociaal Belang Behartigende Instelling. Op 11 november 2013 is een evaluatie van de Wcr verschenen over de eerste twee jaar na invoering. Daaruit volgt dat slechts 37 risicomeldingen gedaan werden en op verzoek nog eens 28 meldingen. Het is niet duidelijk hoeveel van deze meldingen betrekking hadden op stichtingen, verenigingen of kerkgenootschappen. Volgens het meest recente jaarverslag van Justis (http://jaarverslagjustis.nl) waren er in 2016 240 risicomeldingen en 34 risicomeldingen op verzoek. Wij zien niet de toegevoegde waarde van aanvullende regelingen en zouden verwachten dat efficiënter en effectiever gebruik van bestaande regelingen tot betere resultaten kan leiden.

[15] Zie o.a. EHRM 19 januari 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0119JUD005949100 (*The United Macedonian Organisation Ilinden and others v. Bulgaria*), r.o. 58-61.

info@sbf-filantropie.nl | www.sbf-filantropie.nl
Koninginnegracht 15, 2514 AB 's-Gravenhage | KvK 52655571 | NL10RABO0128845848

4. Het wetsvoorstel houdt geen rekening met wat al in andere wet- en regelgeving is voorzien. De door SZW aangekondigde overige maatregelen zijn beter toegespitst op de geschetste problematiek dan dit wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel houdt geen rekening met datgene wat al in andere wet- en regelgeving is voorzien. Omdat er al diverse andere instrumenten zijn, is juist een gerichte aanpak het beste. Er zijn al voldoende instrumenten die deze gerichte aanpak mogelijk maken.

Accountskantoor EY zegt in zijn reactie hierover:

> 'Om Justis, of andere overheidsorganen, toegang te geven tot (...) financiële informatie hoeft de betreffende informatie echter niet ter openbare inzage te liggen. De Wet controle op rechtspersonen, waarnaar wordt verwezen in de MvT, biedt al vergaande mogelijkheden voor de overheid om te achterhalen wat speelt binnen de stichting en hoe het netwerk achter de stichting eruitziet. Voorts zijn diverse groepen (dienstverlenende) instellingen, zoals banken, advocaten en notarissen verplicht tot melding van ongebruikelijke transacties op grond van de Wwft.'

Wat de ANBI-regeling betreft, waar bijvoorbeeld ook integriteitseisen deel van uitmaken: de directe invloed van de gever op de ontvanger is in Nederland middels de ANBI-wetgeving uitgesloten. Donateurs kunnen bij ANBI's helemaal geen invloed kunnen 'kopen' of 'afdwingen' met hun schenking, omdat ze geen zeggenschap hebben vanwege 'checks and balances' en het onafhankelijke bestuur dat de statutaire doelstelling uitvoert.

Conform de ANBI-regelgeving publiceren vermogensfondsen en kerken de staat van baten en lasten. In goed overleg met het Ministerie van Financiën is overeengekomen dat vermogensfondsen en kerken geen balans hoeven te publiceren. Daar waren en zijn goede redenen voor, waaronder de veiligheid van de instellingen en de medewerkers en de herkomst van dit vermogen. Voor de maatschappelijke doelbesteding zijn de uitgaven van een vermogensfonds of kerk van belang en die worden gepubliceerd. Het vermogen speelt in het maatschappelijk verkeer niet mee en het publiceren daarvan kan naast de veiligheidsrisico's een gevaarlijk verkeerd beeld geven en daarom is destijds deze uitzondering ook in de ANBI-regelgeving opgenomen.

Er is in de Memorie van Toelichting op geen enkele wijze aangetoond waarom de uitbreiding van deze specifieke publicatie bijdraagt aan de doelstelling van de wet. De redenen voor deze regeling zijn daarentegen nog steeds van toepassing en daarom moet deze bepaling ongewijzigd in stand blijven.

Er zijn voldoende bestaande wettelijke instrumenten om geldstromen inzichtelijk te maken en te controleren, zoals de MOT (Wet melding ongebruikelijke transacties) en WFT (Wet Financieel Toezicht). Bestaande wet- en regelgeving zou beter kunnen worden benut, verbetering van de handhaving daarvan zou een eerste stap kunnen zijn.

Van Solinge [16] stelt hierover:

> 'Beter kunnen er op basis daarvan tijd, geld en energie worden gestoken in een gerichte aanpak'

[16] 'Nieuwe wet die financiering moskeeën in kaart moet brengen, zal vooral goede doelen verarmen', Financieele Dagblad, 18 februari 2019

[redacted] | info@sbf-filantropie.nl | www.sbf-filantropie.nl
Koninginnegracht 15, 2514 AB 's-Gravenhage | KvK 52655571 | NL10RABO0128845848

Daarnaast zijn er diverse systemen van zelfregulering in de sector die het verkrijgen van ongewenste invloed via donaties tegengaan. Zo hebben in de cultuursector musea een Ethische Code Commissie ingesteld, die zich uitspreekt over alle ethische zaken in de museale sector. Het CIO heeft ten behoeve van de aangesloten kerkgenootschappen een convenant met de Belastingdienst gesloten over de toepassing van de ANBI-regelgeving en het horizontale toezicht daarop.

De goededoelensector heeft de afgelopen jaren de Erkenningsregeling voor Goede Doelen ontwikkeld (deze wordt door het Ministerie van J&V actief ondersteund) en een convenant met de Belastingdienst afgesloten om Erkenning en ANBI nader op elkaar te laten aansluiten. De vermogensfondsen hebben de toetsing aan de FIN Code Goed Bestuur. Zo zetten maatschappelijke partijen zelf al stappen om de transparantie te vergroten en onwenselijke invloed tegen te gaan.

In de recente SZW Kamerbrief 'Integrale aanpak problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering van maatschappelijke en religieuze instellingen' wordt naast het onderhavige wetsvoorstel een heel scala aan andere (mogelijke) interventies genoemd om de geschetste problemen aan te pakken. Deze maatregelen (genoemd worden in de Kamerbrief o.a. het intrekken van vergunningen, het afbouwen van subsidies en het inzetten van juridisch instrumentarium om strafbare gedragingen aan te pakken) lijken ons beter toegespitst op de specifieke in de Kamerbrief nader omschreven problematiek, en creëren niet dezelfde 'collateral damage' voor het gehele maatschappelijk middenveld.

5. Het wetsvoorstel gaat in tegen het belang dat de overheid zelf toekent aan de filantropische sector

Inzet voor betere samenleving loopt gevaar

Het merendeel van de Nederlanders geeft aan goede doelen of doet aan vrijwilligerswerk. Dagelijks zetten miljoenen mensen in ons land zich in voor een betere samenleving. Als vrijwilliger, gever of als lid van een kerk of vereniging. Zij voeren gezamenlijk vele onmisbare maatschappelijke taken uit die de overheid in het kader van de participatiesamenleving aan de civil society overlaat.
De filantropische geldstromen die dit mogelijk maken (elk jaar wordt meer dan zes miljard euro door burgers en bedrijven in de maatschappij geïnvesteerd) lopen door het conceptwetsvoorstel gevaar.

Kabinet doorkruist hiermee het eigen beleid van 'Ruimte voor Geven'

Faciliterend overheidsbeleid, zoals de giftenaftrek en het ANBI-SBBI-stelsel, vormt een onmisbare pijler onder de inzet van al deze burgers voor onze samenleving. Met dit conceptwetsvoorstel doorkruist het kabinet zijn eigen faciliterende beleid dat dit maatschappelijke belang erkent en waardeert.

In het regeerakkoord staat, dat 'de vele positieve krachten in onze samenleving van burgers, verenigingen en geloofsgenootschappen' ruimte verdienen. Hiermee geeft deze duidelijke steun aan de oproep van de sector om filantropie te erkennen als een belangrijk fundament voor maatschappelijke binding en actief burgerschap. Het belang dat het regeerakkoord aan filantropie toekent blijkt ook uit de continuering van de Geefwet. In de kabinetsreactie op de evaluaties van giftenaftrek en het ANBI-SBBI-stelsel wordt eveneens de belangrijke rol onderstreept die het kabinet aan de filantropische sector toekent. Het Ministerie van Financiën werkt momenteel in dat kader samen met SBF aan maatregelen om het stelsel te versterken en daarmee de geefbereidheid van burgers in stand te houden.

ıfo@sbf-filantropie.nl | www.sbf-filantropie.nl
Koninginnegracnt 15, 2514 AB 's-Gravenhage | KvK 52655571 | NL10RABO0128845848

In 2017 is in het sector-brede Manifest 'Filantropie is onmisbaar voor onze samenleving', een rechtstreeks vervolg op het in 2011 met de overheid gesloten convenant 'Ruimte voor geven', gepubliceerd.
Hierin wordt een kabinetsbeleid gevraagd dat ruimte biedt voor de civil society, barrières wegneemt en nieuwe barrières voorkomt. Het conceptwetsvoorstel beperkt deze ruimte en werpt juist enorme barrières op voor het goed functioneren van het maatschappelijk middenveld dat afhankelijk is van particuliere giften. Het wetsvoorstel is daarmee volkomen in tegenspraak met de visie op filantropie in het regeerakkoord en met het overheidsbeleid om een goede werking van de civil society te bevorderen.
De WRR legt in haar haar onlangs verschenen rapport 'Filantropie op de grens van overheid en markt' juist de grote maatschappelijke rol van de filantropie bloot.

Partos, de brancheorganisatie voor ontwikkelingssamenwerking, noemt de wet dan ook tegenstrijdig aan het overheidsbeleid. Koos de Bruijn van Partos stelt:

> 'Bij het verstrekken van subsidies verwacht de overheid dat ontwikkelingsorganisaties eigen middelen inbrengen. Hiervoor zijn donateurs erg belangrijk. De overheid zou private donaties moeten stimuleren. Het is onbegrijpelijk dat er meer drempels worden voorgesteld'

6. Het wetsvoorstel is niet handhaafbaar en controleerbaar. Kwaadwillenden zullen andere wegen bedenken om hun doel te bereiken.

Mocht een stichting echt kwaadwillend zijn, aldus EY in hun reactie op de internetconsultatie, dan 'maakt zij een balans waaruit niet duidelijk valt op te maken of sprake is van misbruik van financieel-economische aard zoals bijvoorbeeld het financieren van terrorisme. Met andere woorden: voor criminele en/of terroristische organisaties is het voorgestelde systeem zo lek als een mandje'.

Van Solinge vraagt zich af:

> 'gaat de overheid daadwerkelijk controleren of de circa 350.000 betrokken organisaties voldoen aan deze openbaarmaking-verplichtingen? ... Bovendien zullen na invoering van de wet direct tienduizenden vrijstellingsverzoeken worden ingediend - het laat zich raden dat de bureaucratische machine dan vastloopt'.

De ATR signaleert in aanvulling hierop nog een ander probleem wat de controleerbaarheid betreft:

> 'Het is voor te stellen dat donateurs die een grote donatie aan een maatschappelijke organisatie willen doen maar niet kenbaar willen worden, bij het doen van hun donatie gebruik maken van 'stromannen' die hun naam aan de donatie verbinden. Ook zullen met dit voorstel grote anonieme donaties in contanten niet worden voorkomen. Sterker nog, mogelijk dat de transparantieverplichting het aantal anonieme (grote) donaties zal doen toenemen. Op die manier zal de transparantieplicht haar doel voorbij schieten. Immers, onwenselijke beïnvloeding en misbruik zullen daarmee wellicht niet voorkomen worden'.

Organisaties die niet bonafide zijn en kwaad willen kunnen deze regelgeving gemakkelijk ontwijken en zoeken naar andere wegen (bijvoorbeeld via crypto-currency). In het Nederlands Dagblad zegt Daniëlle Woestenberg van het CIO: 'Bonafide organisaties worden opgezadeld met administratieve lasten en grote donoren die niet bekend willen worden, gaan afhaken, verwachten we. Deze

[redacted] | info@sbf-filantropie.nl | www.sbf-filantropie.nl
Koninginnegracht 15, 2514 AB 's-Gravenhage | KvK 52655571 | NL10RABO0128845848

maatregel raakt vooral organisaties die wat betekenen in de samenleving, terwijl de relatief kleine groep rotte appels ermee wegkomt en haar geld toch wel krijgt.'
Het idee dat kwaadwillende organisaties zich zullen laten reguleren door deze wet wordt door velen in reacties en media weerlegd.
Drs. A.N. van der Wind stelt in zijn reactie:

> 'Transparantie zou het kwaad moeten blootleggen. Ten eerste is het naïef te veronderstellen dat het kwaad zich op deze manier láát blootleggen. Kwalijke beïnvloeding is niet eenvoudigweg te achterhalen door het openbaar maken van namen en bedragen van giften. Ten tweede moet deze taak van justitie (het opsporen van het kwaad) niet worden uitbesteed aan de openbaarheid (het publiek of de journalistiek). Dit kan immers een 'heksenjacht' uitlokken met onnodige polarisatie.'

Van Solinge vraagt zich in het Financieele Dagblad retorisch af:

> 'Zal een kwaadwillende stichting in het donatie-overzicht werkelijk netjes gaan vermelden: 'Ontvangen op 1 april 2020: € 50.000 van Isis te Baghuz, Syrië?'

7. Het wetsvoorstel levert voor maatschappelijke organisaties onaanvaardbare extra regeldruk op

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel wordt een onrealistisch lage inschatting gedaan van de administratieve lastendruk die de wet voor organisaties op zal leveren. In werkelijkheid zal die druk vele malen zwaarder zijn dan daar wordt voorgesteld. De Memorie van Toelichting schat de kosten voor het openbaar maken van het donatieoverzicht op slechts € 22,50 per organisatie.
Dit klopt niet met de realiteit.

De Hersteld hervormde gemeente Zuilichem-Brakel stelt terecht in hun reactie:

> Het concept legt **onuitvoerbare lasten** op. Giften per bank geven niet de woonplaats van de gever aan. Bovendien kan een gever over meerdere bankrekeningen met verschillende tenaamstellingen beschikken. Verder is het mogelijk dat een ander dan degene op wiens naam de bankrekening staat, over de rekening kan beschikken. Giften in collecten zijn anoniem. Door deze feiten is het niet eens mogelijk een juiste lijst vast te stellen.
> De kosten voor het maken van de lijst zijn zeker bij grotere organisaties niet gering gelet op de samentel-bepaling.

De werkelijke tijdsbelasting die het monitoren van alle donaties, het selecteren van die donaties die boven de € 15.000 euro vallen, het maken en publiceren op de website van een overzicht daarvan, het bepalen in welke gevallen het publiceren gevaar kan opleveren, het aanvragen van uitzonderingen - dit zal voor vele organisaties veel meer tijd in beslag nemen dan het krappe uur dat in de Memorie van Toelichting hiervoor wordt berekend. Bij die berekening is geen rekening gehouden met het feit dat vele administraties door vrijwilligers worden gerund, die niet altijd over goede geautomatiseerde financiële systemen beschikken. Bij grote goede doelen gaat het dan weer om grote aantallen donaties van boven de € 15.000, die allemaal uit het geheel aan donaties gefilterd moeten worden en stuk voor stuk beoordeeld moeten worden of er al dan niet een uitzondering op publicatie dient te worden gemaakt.

Het probleem van de regeldruk wordt in o.a. de reacties van EY, van het Adviescollege Toetsing Regeldruk en van de NOV, vereniging voor vrijwilligersorganisaties, aangekaart. Ook Sabine de Wijkerslooth benadrukt dit in een artikel in het Vakblad Fondsenwerving: 'Maatschappelijke

info@sbf-filantropie.nl | www.sbf-filantropie.nl
Koninginnegracht 15, 2514 AB 's-Gravenhage | KvK 52655571 | NL10RABO0128845848

organisaties worden geconfronteerd met steeds meer administratieve lasten zoals door het Bel me niet-Register, de privacywetgeving en de registraties van de Ultimate Beneficial Owner.
Veel fondsenwervende instellingen hebben te maken met de Erkenning van het Centraal Bureau Fondsenwerving. Het voorliggende conceptwetsontwerp gaat maatschappelijke organisaties met nog meer administratieve lasten opzadelen.'[17] In dat kader wordt ook de AVG veel genoemd, waarvan de recente invoering voor veel organisaties zeer tijdrovend, zwaar en administratief belastend is geweest, en waarmee deze wet niet te rijmen valt.

8. Het wetsvoorstel is in strijd met de geest en bedoelingen van de AVG

Het publiceren van naam en woonplaats van gevers is strijdig met de filosofie achter de privacywetgeving, die vorig jaar nog is uitgebreid en aangescherpt onder de AVG.

De problematische relatie van het wetsvoorstel tot de AVG wordt in veel reacties onder de aandacht gebracht. In de reactie van EY wordt gesteld:

> 'De Verordening geeft een limitatieve opsomming in de gevallen wanneer verwerking van persoonsgegevens rechtmatig is. In de Verordening wordt onder persoonsgegevens onder meer een naam en locatiegegevens verstaan. Het verwerken (en vervolgens publiceren) van persoonsgegevens van grote donateurs is gebaseerd op de rechtmatigheid dat verwerking noodzakelijk is om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke (lees: maatschappelijke organisatie) rust. Blijkens de toelichting hierop dient het Unierecht of het lidstatelijke recht het doel van de verwerking te bepalen.
> Het doel van de wet is om onwenselijke invloed in maatschappelijke organisaties te voorkomen. Hoewel het niet met zoveel woorden uit het conceptwetsvoorstel blijkt, lijkt het erop dat de wet zich vooral richt op bepaalde organisaties. In het licht van de AVG is sprake van een erg beperkt doel, terwijl met deze wetgeving voornamelijk organisaties worden geraakt die daar niets mee te maken hebben. Acht de Autoriteit Persoonsgegevens – de toezichthouder op naleving van de Verordening – het doel van de wetgever gerechtvaardigd voor een dergelijke verwerking van persoonsgegevens?'

Het Wetsvoorstel ziet op alle mogelijke donaties uit binnen- en buitenland, ongeacht de herkomst of het doel van deze donaties. Deze aanpassing van de doelstelling uit het regeerakkoord wordt echter niet toegelicht in de Memorie van Toelichting. Dit is problematisch, omdat op grond van de AVG verwerking van persoonsgegevens enkel is toegestaan op grond van 'welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden' (artikel 5 sub b van de AVG). Daarnaast moeten deze persoonsgegevens op grond van de AVG 'toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt' (artikel 5 sub c van de AVG). Nu de (aangepaste) doeleinden van de verwerking niet of nauwelijks zijn toegelicht in de Memorie van Toelichting, worden deze beginselen uit de AVG mogelijk ondermijnd.

[17] Sabine de Wijkerslooth-Lhoëst: 'In stilte geven aan goede doelen kan straks niet meer!', Vakblad Fondsenwerving, 25 januari 2019

[redacted] | info@sbf-filantropie.nl | www.sbf-filantropie.nl
Koninginnegracht 15, 2514 AB 's-Gravenhage | KvK 52655571 | NL10RABO0128845848

Daniëlle Woestenberg, secretaris van het CIO, schrijft hierover in het Nederlands Dagblad, 4 februari 2019:

> 'Wat zal een Autoriteit Persoonsgegevens adviseren over openbaarmaking en de gevolgen voor privacy van mensen? In de Algemene Verordening Gegevensbescherming van de kerken staat klip en klaar dat het verboden is persoonsgegevens te verzamelen waaruit je de religieuze identiteit van de persoon kunt afleiden. Ambtenaren zeiden tegen ons: je kunt dat niet een-op-een zien straks. Maar denk je werkelijk dat iemand die van de Hersteld Hervormde Kerk is, volgend jaar denkt: laat ik dit jaar de PKN of de Rooms-Katholieke Kerk eens steunen, dat is ook best een leuke kerk? Ditzelfde principe geldt voor bijvoorbeeld patiëntenverenigingen en homo-organisaties. Je doneert geld aan datgene waarvoor je staat. Jouw donatie zegt wat jij belangrijk vindt. Dat wil je toch niet altijd op straat hebben liggen?'

Een specifiek probleem bij dit wetsvoorstel met de AVG doet zich dan ook voor bij de kerken, zoals Adriaan Overbeeke, universitair docent aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid schrijft in het Nederlands Dagblad:

> 'Die openbaarmakingsplicht levert een privacykwestie op, of de maatschappelijke organisatie een religieus karakter heeft of niet. In het voorstel wordt betoogd dat de privacybeperking van grote gevers, alles afwegend, aanvaardbaar is. Als we dat toespitsen op geloofsgemeenschappen is het lastiger voor de overheid, want daar spelen privacy én de godsdienstvrijheid, die inhoudt dat je je levensovertuiging voor jezelf mag houden.
>
> Donateurs van geloofsgemeenschappen behoren in de regel tot die gemeenschappen. Een donateurslijst is in die omstandigheid niets anders dan een lijst van gelovigen. Wie daarop vermeld staat, kan rekenen op de bijzondere bescherming die de wetgeving geeft aan 'persoonsgegevens waaruit (...) religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen (...) blijken'. De ruimte om dit type persoonsgegevens te verwerken is aan strenge voorwaarden gekoppeld. Dat is vastgelegd in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) van de EU.
>
> Het geven aan een geloofsgemeenschap is [volgens de MvT] op z'n best 'een indicatie' dat de gever met de gift iets zegt over zijn religieuze identiteit. Daarom wordt de bescherming van de AVG niet van toepassing geacht, want alleen de naam en de woonplaats van de donateur moeten openbaar gemaakt worden 'maar niet diens religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging' en daarom, zegt de toelichting bij het wetsvoorstel, is er 'geen sprake van directe informatie die bijzondere gegevens onthult. Wie een donatie doet aan een religieuze organisatie geeft daarmee niet zonder meer aan dat hij de overtuiging van die organisatie deelt.' Die redenering is gewaagd. De uitzondering (dat bijvoorbeeld een agnost een moskee financieel steunt) wordt zo ten onrechte tot hoofdregel gemaakt.
>
> **Uitgangspunt moet zijn dat het hier om de verwerking van persoonsgegevens gaat die wél iets zeggen over de levensbeschouwing van de gevers.** Ook het Straatsburgse Mensenrechtenhof zal het publiceren van deze donateurslijsten naar verwachting als een kwestie onderzoeken die het rekent tot de negatieve godsdienstvrijheid, de vrijheid om een godsdienst níét te openbaren of te manifesteren. De godsdienstvrijheid van gevers én geloofsgemeenschappen is hier in het geding. Op dit gevoelige punt mankeert een deugdelijke verantwoording.'

9. Het wetsvoorstel verhoudt zich slecht tot bindende internationale mensenrechtenverdragen

Het European Center for Not for Profit Law (ECNL) en het Human Security Collective (HS Collective) spreken twee grote zorgen uit vanuit mensenrechten-perspectief:

..ıfo@sbf-filantropie.nl | www.sbf-filantropie.nl
Koninginnegracht 15, 2514 AB 's-Gravenhage | KvK 52655571 | NL10RABO0128845848

1) de impact die deze wetgeving kan hebben op alle in Nederland actieve maatschappelijke organisaties (het recht van vereniging)
2) het recht van donoren, wiens naam, woonplaats en de bijdrage die zij leveren, openbaar worden gemaakt (het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer/private life).

Beide rechten zijn vast gelegd internationale mensenrechtenverdragen die ook voor Nederland bindend zijn, waaronder artikel 22 en 17 van de Internationaal Verdrag voor Burgerrechten en Politieke rechten (IVBPR) en artikel 11 en 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

Het HS Collective stelt wat het eerste punt betreft:

> 'Over het algemeen is het toegestaan om de vrijheid van vereniging te beperken als een dergelijke beperking in de wet is vastgelegd, maar volgens het EVRM moet de relevante wetgeving ook op een duidelijke manier worden opgesteld. De wetten moeten voldoende begrijpelijk en gedetailleerd zijn in hun terminologie om personen een inzicht te geven in de omstandigheden en omstandigheden waaronder overheidsinstanties bevoegd zijn mensenrechten te beperken. Gezien het feit dat de criteria om bepaalde maatschappelijke organisaties vrij te stellen van de verplichting om donoroverzichten te verstrekken niet in de ontwerpwet zelf zijn opgenomen, betekent dat er geen duidelijkheid in de voorgestelde wet bestaat over de vraag welke omstandigheden tot dergelijke vrijstellingen zullen leiden. Daarmee voldoet het wetsontwerp niet of niet volledig aan het legaliteitsbeginsel van wetgeving.'

Het ontbreken van een legitiem doel (dat noodzakelijk is als de overheid mensenrechten wil inperken) bij dit wetsvoorstel licht het HS Collective verder als volgt toe:

> 'Het wetsvoorstel moet verder steeds een legitiem doel dienen. De meeste doelstellingen die in de toelichting worden besproken (met name de bestrijding van het witwassen van geld en het financieren van terrorisme of het aanzetten tot haatmisdrijven of discriminatie) zouden allemaal afzonderlijk kunnen worden beschouwd als legitieme doelstellingen van de bescherming van de nationale veiligheid en openbare orde, het voorkomen van wanorde of misdaad en/of het beschermen van de rechten en vrijheden van anderen. Maar de memorie van toelichting bij de voorgestelde wet transparantie van organisaties spreekt over 'ongewenst gedrag en ongewenste invloeden', deze zouden kunnen leiden tot ongepaste invloeden van donoren bij de activiteiten en personeelsbesluiten van maatschappelijke organisaties, wat uiteindelijk weer zou kunnen leiden tot ongrondwettelijk, ontwrichtend, niet-democratisch, intolerant gedrag dat op zijn beurt van invloed zou kunnen zijn op de mensenrechten. Het is echter om te beginnen al niet duidelijk wat 'ongewenst gedrag' en 'ongewenste invloeden' betekenen, laat staan dat er duidelijk causaal verband is tussen het ongewenst gedrag en inbreuk op bijv. mensenrechten. Maatschappelijke organisaties hebben het recht om hun eigen donoren te kiezen, en ook om de relaties te bepalen die zij met hen hebben; dit maakt deel uit van hun recht op vrijheid van vereniging. In het licht hiervan, en vanwege de vaagheid van de termen die worden gebruikt, kan het voorkomen van 'ongewenst gedrag en invloeden' niet worden beschouwd als een legitiem doel in de zin van het IVBPR en het EVRM. Vanuit het oogpunt van de mensenrechten is het in onze ogen dan ook lastig te rechtvaardigen dat het verhinderen van de invloed van bepaalde donoren op maatschappelijke organisaties ook zo'n legitiem doel zou kunnen zijn. Het wetsontwerp voldoet niet of niet volledig aan de eis dat beperkingen van rechten een legitiem doel moeten dienen.'

[redacted] | info@sbf-filantropie.nl | www.sbf-filantropie.nl
Koninginnegracht 15, 2514 AB 's-Gravenhage | KvK 52655571 | NL10RABO0128845848

10. Het wetsvoorstel is problematisch in het licht van EU wetgeving t.a.v. gegevensbescherming en het EU Grondrechtenhandvest

Inmenging in de persoonlijke levenssfeer van de donoren van maatschappelijke organisaties zou volgens Europese wetgeving evenredig moeten zijn, stelt het HS Collective:

> **'Hoewel de Memorie van Toelichting stelt dat belangrijke persoonlijke gegevens zoals religieuze en filosofische overtuigingen van donoren niet in het overzicht zullen worden opgenomen, is de lijst met namen en adressen van personen even problematisch, aangezien het de bezittingen en huizen (adressen) van mensen raakt. In dit verband moet worden opgemerkt dat de Commissie van Venetië in het verleden de openbaarmaking van namen van donoren al als buitensporig en onnodig heeft beschouwd; dit lijkt ook van toepassing te zijn op adressen van donoren. Bovendien kunnen in gevallen waarin donoren geld geven aan organisaties die zich bezighouden met aangelegenheden die het onderwerp zijn van controversiële openbare debatten, hun donoren hun anonimiteit onthouden, ook hun opvattingen of voorkeuren blootleggen. Dit zou dergelijke donoren kunnen blootstellen aan intimidatie en zelfs bedreigingen, die, omdat de adressen van de donoren ook worden genoemd, zelfs tot hun voordeur kan reiken.**
>
> **Wij concluderen dat op basis van het bovenstaande dat de vereiste voor organisaties om de namen en adressen van bepaalde donoren te publiceren geen evenredige maatregel is om misdaden zoals fraude, witwassen van geld, financiering van terrorisme of aanzetten tot haat te bestrijden, laat staan ongewenst gedrag of invloed. Gezien de grote reikwijdte van het wetsvoorstel, kunnen deze maatregelen van invloed zijn op veel burgers en andere personen die in Nederland wonen en die daardoor, buiten hun schuld, een doelwit worden in de strijd van de staat tegen het witwassen van geld en financiering van terrorisme. Het is belangrijk om in deze context te onthouden dat het bestrijden en ook voorkomen van criminaliteit de exclusieve verantwoordelijkheid van de staat is. Het is niet de verantwoordelijkheid van individuele personen. Hun rechten mogen daarom niet op deze manier in gevaar worden gebracht. Bovendien moeten, zoals ook door de Commissie van Venetië is aangegeven, adequate waarborgen worden ingebouwd om ervoor te zorgen dat alle persoonlijke gegevens die worden verzameld, verwerkt en opgeslagen, worden beschermd tegen misbruik en misbruik in overeenstemming met internationale normen, met name het Verdrag van de Raad van Europa voor de bescherming van personen met betrekking tot de automatische verwerking van persoonlijke gegevens.'**

[18]

De minister stelt in de MvT dat een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (**DPIA**) is uitgevoerd, op grond waarvan hij heeft geconcludeerd dat het wetsvoorstel niet in tegenspraak is met Artikel 9 van de GDPR. Dit artikel verbiedt het verwerken van speciale data categorieën zoals 'persoonlijke data die etnische afkomst, politieke voorkeur, religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging, lidmaatschap van een vakbond....en data die betrekking heeft op de gezondheid van een persoon of zijn/haar seksuele oriëntatie en leven".[19] Gezien de risico's van de wet voor de persoonlijke levenssfeer en rechten van donateurs, en werknemers van mensenrechten en maatschappelijke organisaties, is deze DPIA van groot belang.

---

[18] Joint Venice Commission-OSCE/ODIHR Opinion on Draft Law No. 6674 on Introducing some Legislative to Ensure Public Transparency of Information on Finance Activity of Public Associations and of the Use of international Technical Assistance and on Draft Law No. 6675 on Introducing Changes to the Tax Code of Ukraine to Ensure Public Transparency of the Financing of Public Associations and of the Use of International Technical Assistance, of 16 March 2018, adopted by the Venice Commission at its 114th session, par 46.

[19] Note to ECNL on privacy and data protection issues arising from Dutch government proposals on non-profit funding disclosure, Ben Hayes and Lucy Hannah, 2019

info@sbf-filantropie.nl | www.sbf-filantropie.nl
Koninginnegracht 15, 2514 AB 's-Gravenhage | KvK 52655571 | NL10RABO0128845848

Op grond van het 'Model gegevensbeschermingseffectbeoordeling rijksdienst' dient in de MvT een samenvatting te worden gegeven van de belangrijkste afwegingen en keuzes in deze DPIA (p. 11). Een dergelijke samenvatting is echter niet opgenomen in de MvT. De enkele stelling op p. 8 van de MvT dat 'de uitkomsten zijn verwerkt in deze toelichting' is onvoldoende. Uit de MvT blijkt niet wat de uitkomsten van de uitgevoerde PIA zijn en op welke manier deze dan zijn verwerkt in de MvT. Van het Ministerie van Justitie en Veiligheid hebben we inmiddels begrepen dat het de DPIA zal publiceren met inachtneming van de reacties via de internetconsultatie.

Bijlage

Comments to the draft Act on Transparency of Civil Society Organisations of the Netherlands. Developed by the European Center for Not-for-Profit Law (ECNL) as of February 19, 2019

[redacted] | info@sbf-filantropie.nl | www.sbf-filantropie.nl
Koninginnegracht 15, 2514 AB 's-Gravenhage | KvK 52655571 | NL10RABO0128845848

Web: www.ecnl.org
E-mail: info@ecnl.org
Twitter: @enablingNGOLaw

Comments to the draft Act on Transparency of Civil Society Organisations of the Netherlands[1]

Developed by the European Center for Not-for-Profit Law (ECNL) Stichting
as of February 19, 2019

Contents

Executive Summary 2
I. Introduction 6
II. Possible Negative Effects of the Draft Act 7
III. Analysis 7
1. The Right to Freedom of Association 8
Legality, Proportionality, Necessity 9
Risk based Approach – FATF and EU Directive 2015/849 12
Sanctions 13
2. The Right to Private Life and Protection of Personal Data 14
3. Restriction of the Free Movement of Capital within the EU 16
Annex: Note to European Center for Not-for-Profit Law on privacy and data protection issues arising from Dutch government proposals on non-profit funding disclosure 18

[1] Developed by the European Center for Not-for-Profit Law (ECNL). For more information contact info@ecnl.org

Web: www.ecnl.org
E-mail: info@ecnl.org
Twitter: @enablingNGOLaw

Executive Summary

ECNL Stichting respectfully submits its comments to the draft Act on the Transparency of Civil Society Organisations. In the development of this analysis, ECNL consulted with Dutch law experts and CSOs, as well as with the Donors and Foundations Network in Europe (DAFNE)/the European Foundation Centre (EFC) and Data Protection Support and Management (DPSM).

The draft Act, if passed, would require all civil society organisations (CSOs) operating in the Netherlands to publish so-called 'donor overviews' either directly on their web site or via the Commercial Register. These overviews would include, among others, private information (i.e. the names and places of residence) of all donors whose donations reached or exceeded 15,000 EUR per year. The failure to do so would be sanctioned under the Economic Offences Act.

Given the wide scope of the draft Act, its adoption will very likely impact a large number of donors, who would find themselves in the impossible situation of wanting to fund certain CSOs, but at the same time wishing to protect their private lives. This would have serious repercussions on individual donors' willingness to spend funds on CSOs and their activities, which would jeopardize the ability of CSOs to implement projects and activities, including those helping people in need.

From the Explanatory Memorandum, it is clear that the drafters of this new legislative proposal took international and European standards into consideration, and sought to ensure compliance with relevant international instruments, notably the European Convention on Human Rights (ECHR). We welcome this diligent approach. Nevertheless, based on our expertise, a few concerns still remain regarding the full compliance of the draft Act with European and international standards including European Union (EU) law and the ECHR, as well as the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) and Financial Action Task Force (FATF) recommendations.

While preparing this analysis, we have taken into consideration recent initiatives of other EU countries to enhance the transparency of funding of CSOs. In some of these cases, notably Hungary and Romania, European institutions[2] have provided guidance which unequivocally criticises regulations that are disproportionate to the intended aims and actual needs of the respective countries.

General concerns with respect to the draft Act include:

- The draft Act does not seem to follow a risk-based and proportionate approach – instead it proposes a measure that would target all CSOs. The Venice Commission, the FATF and European Union Directive 2015/849, on the other hand, all require that legislative measures that restrict human rights follow a risk-based approach, which starts by identifying a specific risk and involves proportionate observance and investigations of individual CSOs affected by the identified risk, rather than supervision of all organisations. Evidence from similar approaches in legislative proposals from other countries, notably Hungary and Romania, shows that this may not only be counter-productive or ineffective to the intended aims of such laws, but that it will also affect individual rights.

[2] These include the European Union, the Council of Europe's Expert Council on NGO Law and European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), at times jointly with the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE).

Web: www.ecnl.org
E-mail: info@ecnl.org
Twitter: @enablingNGOLaw

- Further, the draft Act appears to turn on its head the general rights-based approach that the Netherlands has subscribed to in its Constitution and ratified international instruments: instead of treating the right to privacy as the general rule and the disclosure of private details as the exception, the draft Act creates a situation where the disclosure of private information becomes the rule, and the right to privacy the exception, which is granted only upon request or by further discretionary regulatory measures of the Executive.

- Finally, instead of focusing on how funds received by CSOs are actually being spent, and whether the activities supported by such funds are compliant with the laws and Constitution of the Netherlands, the draft Act zeroes in on the amount of money received by the organisation, which, by itself, may not appear to be of much help in the fight against serious crimes.

Specific concerns include:

(1) The draft Act interferes unduly with the fundamental right of freedom of association including the right to access and disburse resources, as enshrined in the ECHR and the Charter of Fundamental Rights of the European Union (CFR), in particular the right to freedom of association. The new law could prevent CSOs from raising funds and would restrict their ability to carry out their activities.

- The draft Act does not seem to be in line with European standards concerning the legality and foreseeability of legislation. According to case law of the European Court of Human Rights (ECtHR), legislation must be clear and foreseeable, so that individuals wishing to apply the law will know how to do so and will know which behaviour leads to which consequences. Here, the draft Act foresees exemptions for certain CSOs to the new reporting and disclosure obligations, and to new reporting obligations for foundations, but does not include the criteria for such exemptions in the draft Act. Instead, the draft Act states that these criteria will be determined in future by-laws. Also, the draft Act states that if the disclosure of a donor's name and place of residence would endanger his/her safety, the Minister for Legal Protection may issue an exemption for this donor; the reasons and criteria for this exemption are also not mentioned in the draft Act. This is not in line with the above principles of legality and foreseeability of legislation.

- The aims and measures proposed in the draft Act will likely not be fully legitimate, nor are they necessary or proportionate according to the requirements set out in the ICCPR and ECHR. While the Explanatory Memorandum lists several aims, which are considered legitimate aims under the ICCPR and ECHR, preventing undesirable behaviour, i.e. the influence of certain donors over CSOs, does not fall under the legitimate aims listed in the ECHR, also due to the vague nature of this term. CSOs have the right to choose their own donors and donors/foundations also have the right to give funding to CSOs. This is part of their right to freedom of association.

  Further, the need to pass legislation that impacts civil society per se so strongly, is not enumerated clearly in the Explanatory Memorandum. It is unclear why the requirements set out in existing legislation are insufficient to combat serious crimes such as money laundering or terrorism financing, and how publishing personal information of certain donors will facilitate oversight over CSOs. Even if certain donors may be seen as "undesirable" in terms of their actions and views, this, and the mere fact that they are supporting a certain CSO

Web: www.ecnl.org
E-mail: info@ecnl.org
Twitter: @enablingNGOLaw

would, by itself, not necessarily have a negative impact on the CSOs that they fund. The potential effect of restricting CSOs' access to resources ultimately may also infringe their right to association established by Article 12 of the CFR.

Moreover, given that many potential donors could reach or pass the threshold of 15,000 EUR (even those that donate smaller sums on a monthly basis), the proportionality of the measure, which impacts the entire civil society sphere, but is directed at only a few potentially suspicious or at-risk cases, remains in doubt. It is equally uncertain whether treating violations of the draft Act as economic offences (i.e. criminal offences) is per se proportionate.

(2) The draft Act will likely restrict the free movement of capital as guaranteed under EU law – in other words, the flow of capital via donations from individual donors from EU Member States towards CSOs based in the Netherlands. This is because the draft Act affects the donors' right to privacy and as such is likely to have a chilling effect on donors and make it more difficult for Dutch CSOs to access funding from other EU Member States. Dissuaded donors are more likely to shift their donations to other CSOs based in EU countries with less discouraging legislation.

(3) The provisions of the draft Act also appear to be incompatible with the General EU Data Protection Regulation (GDPR), particularly with regard to:
- Article 9 (processing and publication of special categories of data), since it is inevitable that publishing the personal data of individuals who support a particular CSO will also publicly reveal details about some of these special categories of data, in contravention of their fundamental rights;
- The risk-based approach required by the GDPR (Recitals 75-78) – which obliges CSO to evaluate the risks involved for the rights and freedoms of their donors when they receive and process their personal data – and the transparency requirements (Article 12 and 13 GDPR), which oblige CSOs to describe those risks as objectively as possible to their donors when they are about to process their personal data. Since individual donors donating to a controversial or unpopular cause may well be at risk of reprisals, the obligation to publish their names and places of residence, with the risks that this may entail for their safety, would likely have a significant chilling effect on them and consequently on the CSOs' ability to raise and disburse funds.

(4) Individuals and CSOs' right to privacy may be compromised and in turn this will likely affect donations to CSOs. As stated above, the further reporting and disclosure requirements of the draft Act would affect the private lives of the affected donors and protection of personal data (protected under the ICCPR, ECHR and CFR). Also here, the right to private life may be limited by a law that follows a legitimate aim, if the law is necessary and proportionate. With respect to the legal basis and the legitimacy of the aims, the same considerations apply as above. At the same time, the need to expose the private information of a wide range of individuals in order to protect national security, prevent disorder or crime, or protect the rights and freedoms of others is not outlined clearly in the Explanatory Memorandum. Similarly, such a measure cannot be proportionate, bearing in mind that the names and places of residence of the affected individuals will remain public for a period of 7 years, as part of a fight against crime that is, after all, the main responsibility of the state, and not of individual citizens. This could well expose

Web: www.ecnl.org
E-mail: info@ecnl.org
Twitter: @enablingNGOLaw

these persons and make them vulnerable to threats and harassment in a way that is not compliant with their rights to privacy.

In conclusion, while we welcome the openness of the Government of the Netherlands, and its willingness to consult widely on the proposed draft Act, numerous concerns remain regarding the requirements that the draft Act would impose on CSOs. In particular, we believe that the draft Act and the requirement to publish donor information of all persons whose cumulative donations in a given year reach, or exceed 15,000 EUR in the public domain is neither necessary nor proportionate to achieve the stated aims.

Rather than adopting such a blanket approach, similar goals could be achieved by, e.g., introducing carefully considered reporting requirements on the spending of the funds by CSOs in proportion to specific identified risks that would not, however, involve publishing personal details of individuals. We remain open to further engagement in this matter with the Government, civil society and other stakeholders, and are ready to provide further expertise as needed.

Web: www.ecnl.org
E-mail: info@ecnl.org
Twitter: @enablingNGOLaw

I. Introduction

In the second half of 2018, the Dutch Ministry for Legal Protection opened a draft Act on Transparency of Civil Society Organisations for consultations. Comments can be submitted until 22 February 2019.

According to the Explanatory Memorandum, the aim of the draft Act is to enhance the transparency of funds flowing from both international and domestic donors to Dutch civil society organisations (CSOs),[3] as well as foreign CSOs operating in the Netherlands to avoid "undesirable influences" on such organisations. In this context, the Explanatory Memorandum refers in particular to funds flowing to "religious and ideological organisations" from certain undemocratic countries, which could increase outside influence in such organisations and lead to the abuse of rights and potentially criminal behaviour.[4] The Explanatory Memorandum also refers to other aims such as enhancing public security, the prevention of disorder and criminal offenses and the protection of the rights and freedoms of others and, more specifically, combatting crimes like tax or bankruptcy fraud, terrorist financing or money laundering, or incitement to hatred or discrimination.

To achieve these aims, Articles 2 and 3 of the draft Act introduce additional reporting requirements to those that Dutch organisations are already obliged by law to fulfil. Specifically, all CSOs need to provide annual overviews of received donations (monetary and in-kind) that reach or exceed a threshold of 15,000 EUR per year, complete with the names and places of residence/seats of the donors. The draft Act also requires CSOs to publish these overviews, either on their own websites, or via the Chamber of Commerce (see Article 2 par 5); the overviews are to be kept directly and permanently accessible for seven years (Article 2 pars 5 and 6). In case the overviews remain public after this time, then the personal data contained therein shall be removed (Article 2 par 5). The public prosecutor's office and any interested party may demand that a CSO fulfil the transparency and disclosure requirements. Any violations of the law will be seen as economic offences, which may lead to sanctions such as detention, community service or fines.[5]

The draft Act foresees two ways for CSOs to be exempted from these requirements: (1) CSOs affected by the new reporting and disclosure requirements may request the Minister for Legal Protection to exempt individual donors from the disclosure requirement if this is necessary in the interests of these donors' safety (Article 2 par 7) and (2) certain CSOs may be fully or partially exempted from the disclosure obligations altogether pursuant to administrative regulations based on criteria that remain to be determined after the adoption of the Act (Article 2 par 10).

Further, Article 3 of the draft Act proposes changes to the Civil Code for foundations that are not already required to draw up financial statements according to the Code. The latter category of foundations would be required to publish their balance sheets and statements of income and expenditure, by submitting said documents to the Commercial Register. These documents will then be publicly available for seven years (Article 3 par 4). The public prosecutor and interested parties can demand fulfilment of

[3] According to Article 1 of the Explanatory Memorandum to the draft Act the term CSO includes associations, foundations and churches.
[4] See Explanatory Memorandum to the draft Act.
[5] Article 4 of the draft Act also seeks to add the draft Act and amended parts of the Civil Code (once adopted) to the list of laws that fall under the purview of the Economic Offences Act. This would mean that violations of the respective laws will be treated as 'economic offences', leading to sanctions as set out in the Economic Offences Act.

Web: www.ecnl.org
E-mail: info@ecnl.org
Twitter: @enablingNGOLaw

these obligations (Article 3 par 5), and under a future by-law, following conditions that still remain to be determined, foundations may be partially or fully exempted from the above requirements (Article 3 par 6).

ECNL hereby submits the following analysis of how the draft Act complies with international and European standards regarding freedom of association and privacy. In the development of the analysis, ECNL consulted with Dutch law experts and CSOs, as well as with the Donors and Foundations Network in Europe (DAFNE)/the European Foundation Centre (EFC) and Data Protection Support and Management (DPSM).

II. Possible Negative Effects of the Draft Act

After reviewing the draft Act, ECNL is concerned that it may have a negative impact on CSOs, individual donors and the general public:

(1) the obligation to publish the names and places of residence of certain donors on an annual basis is likely to have a chilling effect on donors and could lead to a severe drop in donations for many CSOs. Currently, it appears that CSO in the Netherlands are not obliged to publicly disclose the amounts received, or the names and places of residence/seats of their donors. The draft Act would change this, and it would expose personal details of organisations' donors to the public for a period of at least seven years. This may lead to a considerable reduction of such funding if donating individuals not wishing to see their names and places of residence published online reduce their donations or discontinue them altogether. For example, donors often donate to causes linked to their passions or concerns and may not wish the public to know that they are associating themselves with a particular issue. Or they may not wish the public to know how many resources they have to donate. The law will affect not only big donors but also individual donors, who give on a monthly basis and whose combined contributions may at the end of the year exceed the established threshold.

(2) As a result, some donors may face a higher risk of harassment and attacks on their reputation or even their physical well-being as a result of the forced disclosure of information on their donations.

(3) Also, people in need may not be able to obtain vital services that certain CSOs provide because of reduced philanthropic funding to support such services.

III. Analysis

From a human rights law point of view, the two main concerns with respect to the new draft Act relate to its impact on the rights of the affected CSOs (primarily the right to freedom of association) and the rights of the donors whose names and places of residence would be published (the right to private life). Both rights are set out in key international human rights instruments signed and ratified by the Netherlands, namely in Articles 22 and 17 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), and in Articles 11 and 8 of the European Convention on Human Rights (ECHR).

Web: www.ecnl.org
E-mail: info@ecnl.org
Twitter: @enablingNGOLaw

In addition, the draft Act was also reviewed from the perspective of its compliance with European Union (EU) law, specifically the EU's General Data Protection Regulation (GDPR) (see attached analysis) and the Charter of Fundamental Rights of the EU (CFR) – whose Articles 7, 8 and 12 include the right to privacy, the protection of personal data and the freedom of association – as well as with the fundamental freedoms (capital, goods, services and people) established in the EU Treaties. Article 52 of the CFR also reiterates that any restrictions on the rights and freedoms acknowledged therein must be subject to the principle of proportionality and necessity for the pursuit of a legitimate interest; the meaning and scope of such rights are the same as those laid down by the ECHR.

Finally, the Explanatory Memorandum specifies that one of the aims of the draft Act is to protect organisations against money-laundering and counter-terrorism abuse. It therefore merits analysis from the perspective of international standards in this area.

The draft law will hence be analysed from the following angles:

- Fundamental rights as protected under the ICCPR and ECHR; including the international money laundering/countering terrorism financing standards, with a specific focus on the Recommendation 8 of the Financial Action Task Force and the EU Anti-Money Laundering Directive;
- EU law and the CFR.

In addition, experts from Data Protection Support and Management (DPSM) prepared a separate opinion on privacy and data protection issues arising from the draft Act (see attached opinion).[6]

1. The Right to Freedom of Association

The draft Act raises some key concerns with respect to the right to freedom of association and particularly the right to access resources, as set out below.

The right to freedom of association, as set out in international and European documents, involves the right of associations to exist and conduct activities and the right of their members to participate in associations and their activities. For the purposes of the ICCPR and the ECHR, the term "associations" is to be interpreted widely. The above right thus applies to a wide array of entities, including civil society organisations and foundations. This right to freedom of association also includes the right to access and to distribute resources, as these are necessary prerequisites for the functioning of associations.[7]

In order to establish whether the new reporting and publication requirements set out in the draft Act are permissible under international law, it is important to first assess whether (i) they are set out in law, (ii) whether they follow a legitimate aim, and (iii) whether the proposed measures are necessary and proportionate to achieve this aim (see Article 22 par 2 of the ICCPR and Article 11 par 2 of the ECHR). In addition, this analysis reviews whether the draft Act follows a risk-based approach.

[6] https://dpsm.co.uk/

[7] 2015 OSCE/ODIHR-Venice Commission Guidelines on Freedom of Association (Guidelines), pars 102-103.

Web: www.ecnl.org
E-mail: info@ecnl.org
Twitter: @enablingNGOLaw

Legality, Proportionality, Necessity

i. **The draft Act constitutes a law, but may not satisfy the principle of legality and foreseeability of legislation.**

First of all, under Article 2, the draft Act indicates that in the future and based on criteria that still need to be determined, certain CSOs may be exempted from the reporting and disclosure requirements via implementing (secondary) regulation passed by the Executive. Such vague wording is problematic because: (1) it does not allow CSOs to foresee what will be expected of them under the draft Act and (2) it provides the Executive with wide discretion to determine the criteria and process that would lead to exemptions from the law, and to decide which organisations would then be exempt in practice, and which would not. Such extensive, unfettered discretion may not be in line with the principle of legality as set out in the case law of the European Court of Human Rights (ECtHR). [8]

Second, Article 2 par 7 of the draft Act provides that CSOs may request that information on individual donors not be disclosed; the Minister for Legal Protection can then decide to grant such specific exemptions if this is in the interest of safety of the respective donor. It seems that the draft Act leaves room for wide discretion of the Minister – for example, it is not clear from the draft Act in which circumstances the Minister will decide to grant such exemption or how long such a process will last or if the exemption will be applicable for all future donations of that donor. This could also raise concerns with respect to the principle of legality.

Third, Article 3 par 6 of the draft Act also provides that foundations obliged to publish their balance sheets and statements of income and expenditure may receive exemptions from these requirements, but again under conditions that will remain to be determined in an implementing regulation. The lack of criteria and prescribed process around such exemptions raises the same concerns from the perspective of legality and foreseeability of the draft Act.

Generally, it is permissible to limit the freedom of association if such limitation is set out in law, but according to the ECtHR, the relevant legislation also needs to be drafted in a clear and foreseeable manner.[9] The laws must be sufficiently understandable and detailed in their terms to give individuals an adequate indication as to the circumstances and conditions in which public authorities are empowered to interfere with their human rights.[10] Considering that the criteria for exempting certain CSOs from the requirement to provide donor overviews are not listed in the draft Act itself, this means that there is no clarity in the law as to which circumstances will lead to such exemptions. Furthermore, since the criteria are to be determined in secondary legislation, which is not subject to parliamentary review, this means that the establishment of such criteria will lie within the sole discretion of the Executive.

[8] See, *mutatis mutandis*, ECtHR, Maestri v. Italy, 39748/98, judgment of 17 February 2004, pars 30-42.
[9] ECtHR Koretskyy v. Ukraine, no. 40269/02, judgment of 3 April 2008, par 47; and The Sunday Times v. the United Kingdom (No. 1), no. 6538/74, judgment of 26 April 1979, par 49.
[10] This was clarified in by the ECtHR in numerous cases, including some relating to wire-taps, see Doerga v. The Netherlands, no. 50210/99, judgment of 27 April 2004, pars 50-52 and Copland v. the United Kingdom, no. 62617/00, judgment of 3 April 2007, pars 45-46 and 48.

Web: www.ecnl.org
E-mail: info@ecnl.org
Twitter: @enablingNGOLaw

ii. The draft Act may not fully satisfy the requirement that restrictions of rights need to be based on a legitimate aim

Most of the aims debated in the Explanatory Memorandum (notably combatting money laundering and terrorism financing or inciting to hate crimes or discrimination) could be said to follow the legitimate aims of protecting national security and public order, preventing disorder or crime, and/or protecting the rights and freedoms of others[11], if they are adequately justified (NB: whether or not the draft Act proposes necessary and proportionate means to achieve these aims will be reviewed under point iii below).

The Explanatory Memorandum, however, also mentions the fight against 'undesirable behaviour' and 'undesirable influences' and the need for transparency of monetary flows to CSOs in the Netherlands as aims to realize via the draft Act. It is welcome that the drafters of the Explanatory Memorandum recognize that transparency is not a legitimate aim under international human rights law in itself.

However, the manner in which "undesirable behaviour" or "influences" is discussed is more ambiguous. The Explanatory Memorandum implies that these terms relate to undue influences of donors in the activities and personnel decisions of CSOs, which may, in the end, lead to unconstitutional, disruptive, non-democratic, intolerant behaviour that may also affect the human rights of others. While the latter would be covered by the legitimate aims mentioned in the previous paragraph, it is difficult to justify from a human rights law perspective how preventing the influence of certain donors over CSOs would be an equally legitimate aim. CSOs have the right to choose their own donors and donors/foundations also have the right to give funding to CSOs. Generally, CSOs and donors have the right to determine their relationships - this is part of their right to freedom of association. Moreover, it is not clear from the Memorandum what 'undesirable behaviour' and 'undesirable influences' mean (it is not clear what would be undesirable and what would not). In light of this, and due to the vagueness of the terms, the prevention of undesirable behaviours and influences will likely not be seen as a legitimate aim within the meaning of the ICCPR and the ECHR.

iii. The draft Act does not appear to satisfy the requirements of necessity and proportionality

With respect to the question of necessity, it is important to note that according to the ECtHR, even if limitations of the right to freedom of association aim to protect a country's national interest and fight corruption, this is still only permissible to counter a concrete threat for the public and/or constitutional order, or if there is a concrete indication of individual illegal activity;[12] hypothetical dangers will not be sufficient in this respect. [13] The Explanatory Memorandum discusses the need to prevent undesirable behaviour and influences, and notes that influencing can lead to possibly unconstitutional behaviour, or behaviour that may at some point turn criminal, but does not provide any information on clear and imminent threats for the constitutional or public order, the rule of law or the rights and freedoms of others.

Moreover, the Explanatory Memorandum to the draft Act provides little information as to why and how exactly the actual publication of the donations on a CSO web site, rather than, for example, its prompt

[11] These are the legitimate aims that are set out in Article 22 of the ICCPR and Article 11 of the ECHR.
[12] See ECtHR, Sindicatul "Păstorul cel Bun" v. Romania, application no. 2330/09, judgment of 31 January 2012, par 69.
[13] See the U.N. Human Rights Committee, Mr. Jeong-Eun Lee v. Republic of Korea, Communication No. 1119/2002, U.N. Doc. CCPR/C/84/D/1119/2002(2005), par 7.2.

Web: www.ecnl.org
E-mail: info@ecnl.org
Twitter: @enablingNGOLaw

communication to the relevant authorities upon request in case of investigations, would be necessary in order to fight serious crimes such as fraud, money laundering and terrorism financing, or incitement or calls for hate crimes. The draft Act states that the proposed measure will facilitate and accelerate investigations into such cases, but it is doubtful whether oversight would really hinge on the publicity of the information – rather, law enforcement officials would have access to such information equally if it existed in CSO internal databases, without it needing to be open to the public. Other examples set out in the Explanatory Memorandum also do not clearly justify the need for publicizing the personal data of donors. In particular, the Explanatory Memorandum does not address why the current laws or legal measures are not sufficient to address any identified needs and risks.

Additionally, it is unclear whether divulging the sources of funds of CSOs is indeed of assistance in the fight against crimes such as fraud, money laundering or terrorism financing. Here, it should be borne in mind that even if certain donors may be seen as "undesirable" in terms of their actions and views, this would, by itself, not necessarily have a negative impact on the CSOs that they fund. It would be more important to look at the ways in which such funds are spent, and in particular, whether funding is used in a way that could result in threats to the constitutional order, the rule of law, or the rights and freedoms of others. Merely reporting on and publishing the amount received would not appear to constitute appropriate measures to achieve the intended aims.

For the reasons set out above, it is thus doubtful whether the proposed additional reporting and disclosure measures are necessary in a democratic society to enhance and protect the above-mentioned legitimate aims of protecting national security and public order, preventing disorder or crime, and/or protecting the rights and freedoms of others.

With respect to the question of whether the publication requirements are proportionate measures to achieve the intended aims, it is important to look at the potential effects of these measures. First of all, the requirement to publish overviews of larger donors applies to the cc. 350,000 legal entities operating in the Netherlands (at least for the moment, as it is as yet unclear which organisations would be exempt in the implementing regulations and based on which criteria).

Second, the organisations would be obliged to publish the names and places of residence/seats of those donors having donated a total sum of at least 15,000 EUR per year. This may seem like a large sum, but also includes smaller donations made by the same donors, if the total amount of these smaller donations amounts to at least 15,000 EUR in a year. That means that if an individual were to donate around 1500 EUR per month to a CSO, he/she would already fall into the category of donors whose private details would be published.

Thus, individuals wishing to support a worthy cause on a monthly basis would also end up having their personal details published online for a period of seven years, which is quite a long time. The threat of being exposed to the public eye in this way, and for this stretch of time, could lead to a drastic reduction of funding across the entire civil society sector, which may have serious effects on the activities of all organisations. In this way, the financial security of the civil society sector in the Netherlands as a whole would be placed in great jeopardy, in order to facilitate investigations into a small percentage of potentially or actually criminal organisations.

Generally, as stated in the OSCE/ODIHR-Venice Commission Guidelines on Freedom of Association, blanket bans or requirements, that have negative effects on large parts of society but are actually aimed

Web: www.ecnl.org
E-mail: info@ecnl.org
Twitter: @enablingNGOLaw

at preventing improper or criminal actions of individuals, are usually not in line with the principle of proportionality.[14]

Risk based Approach – FATF and EU Directive 2015/849

Rather than adopting such a blanket approach, international standards thus require a risk-based approach, which would identify a specific risk and involve heightened observance and investigations of those organisations identified as being at risk, rather than enhanced supervision of all organisations. The fact that the drafters of the draft Act included the possibility of exempting CSOs from the reporting and disclosure requirement in Article 2 par 7 likely indicates that also the drafters of the Act do not consider it necessary or proportionate for all CSOs to fall under these new obligations.

With regard to the legitimate aims of fighting criminal abuse (money laundering and terrorism financing), relevant European and international policy[15] requires a targeted approach to potential threats, following risk-based assessments. For example, Articles 22-27 of the EU's Anti-Money Laundering Directive 2015/849[16]requires a risk-assessment, evidence-based decision-making, and a proportionate approach that considers the specific needs and the nature of the business of the entities that will be affected also requiring compliance with the Charter on Fundamental Rights.

Recommendation 8 of the Financial Action Task Force (FATF)[17] also requires a targeted and risk based approach and does not provide a basis for introducing reporting and transparency rules on all civil society organisations as such.

Rather, Recommendation 8 also requires states to first undertake an assessment of the sector in order to identify which organisations are at risk. Only after this, states may apply focused and proportionate measures, but only to those organisations identified as being at risk. The FATF regime also asks states to respect international human rights law and avoid over-regulation. Indeed, MONEYVAL, which is a FATF-style body responsible for monitoring the compliance with the FATF recommendations, concluded that the draft law in Hungary which aimed to increase transparency of donations was not based on a risk-based approach.[18]

---

[14] Guidelines, pars 35 and 115.

[15] See the Joint Venice Commission-ODIHR Opinion on Draft Law No. 140/2017 of Romania on amending Governmental Ordinance No. 26/2006 on Associations and Foundations of 16 March 2018, adopted by the Venice Commission at its 114th session, par 66, where the Venice Commission and ODIHR note that where there are indications of money laundering activities on the side of individual NGOs, the correct response to this would be criminal investigations against these particular associations, and not blanket reporting requirements that affect numerous other organisations engaging in entirely legitimate activities.

[16] Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing

[17] The Financial Action Task Force (FATF) 'International standards on combating money laundering and the financing of terrorism and proliferation: The FATF Recommendations' (last updated 2016). See FATF Recommendation 1 on adopting a risk-based approach ensure that measures to prevent or mitigate money laundering and terrorist financing are commensurate with the risks identified. See also Recommendation 8 relating to not-profit organisations, stating that "[c]ountries should apply focused and proportionate measures, in line with the risk-based approach, to such non-profit organisations to protect them from terrorist financing abuse".

[18] See MONEYVAL Follow-up report on Hungary, March 2018, par 109: https://rm.coe.int/moneyval-2017-21-hungary-1st-enhanced-follow-up-report-technical-compl/1680792c61. See also Venice Commission, Opinion on Hungary's Draft Law on the Transparency or Organisations Receiving Support from Abroad, adopted on 20 June 2017, par 38, and in particular footnote 24, noting that while the Explanatory Memorandum to the Hungarian draft law spoke of "challenges posed by financial flows of non-transparent origin associated with money laundering and the financing of terrorism", statistical data

Web: www.ecnl.org
E-mail: info@ecnl.org
Twitter: @enablingNGOLaw

Furthermore, the FATF itself has stressed that there is no "one size fits all" approach to mitigating terrorist financing risks of CSOs and has noted that while protecting CSOs from terrorist abuse is important, measures taken to achieve this should not disrupt or discourage legitimate charitable activities, nor unduly or advertently restrict CSOs' access to resources, including financial resources. The FATF also stated that "*as a matter of principle, complying with the FATF Recommendations should not contravene a country's obligations under the Charter of the United Nations and international human rights law to promote universal respect for, and observance of, fundamental human rights and freedoms, such as freedom of expression, religion or belief, and freedom of peaceful assembly and of association.*" The FATF also noted that "*additional reporting requirements (...), may not be appropriate for CFT purposes for those NPOs facing little to no TF risk. Any of these or other TF risk mitigation measures should be proportionate to the TF risk they face*".[19]

Hence the draft law and the requirement to publish donor information for all donations that amount to or exceed 15,000 EUR in the public domain appear neither necessary nor proportionate to achieve the stated aims. Rather than adopting such a blanket approach, similar goals could be achieved by introducing carefully considered reporting requirements on the spending of funds by CSOs in proportion to the identified risks.

The relevant provisions of the draft Act may thus raise concerns with respect to the affected CSOs' right to freedom of association. The potential effect of restricting CSOs' access to resources ultimately also may infringe their right to association established by Article 12 of the CFR.

Sanctions

iv. Sanctions for breaches of the draft Act seem disproportionate

Article 4 of the draft Act states that the draft Act, once adopted, will fall under the scope of the Economic Offences Act. This means that if the donations are not published as required by law, then such breaches of law will lead to sanctions as set out in the Economic Offences Act, which include fines, community service, or even detention of up to six months.

Recommendation CM/Rec (2007)14 of the Council of Europe's Committee of Ministers states that in most instances, the appropriate sanction against CSOs for breach of the legal requirements applicable to them should merely be the requirement to rectify their affairs and the imposition of administrative, civil or criminal penalties on them and/or any individuals who are directly responsible. Such penalties should be based on the law in force and observe the principle of *proportionality*.[20]

In this context, it must be stressed that economic offences are still (minor) criminal offences. It is questionable whether the failure to publish the donors' overview as set out in the draft Act, which would

---

and information on criminal proceedings conducted in cases of acts of terrorism and money laundering provided by the Office of the Prosecutor-General of Hungary did not reveal that civil society organisations, in particular those receiving foreign funding, were involved in the commission of those crimes during the two previous years.

[19] par 8 and 22, FATF Best Practices Paper on Combatting the Abuse of Non-Profit Organizations (Recommendation 8), June 2015.

[20] See Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Council of Europe Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe, adopted by the Committee of Ministers on 10 October 2007, par 72.

Web: www.ecnl.org
E-mail: info@ecnl.org
Twitter: @enablingNGOLaw

appear to be a minor breach, should really lead to criminal liability included in the economic offences act, and whether such criminal liability could, by definition, guarantee proportionate sanctions.

2. The Right to Private Life and Protection of Personal Data

This section highlights issues relating to the right to private life of the donors of CSOs, which includes the privacy of their homes. Article 17 of the ICCPR, Article 8 of the ECHR and Article 7 of the CFR protect every person's right to privacy, family, home and correspondence. Under Article 8 par 2 of the ECHR, this right may only be limited in accordance with the law and where this is necessary in a democratic society "in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others". For analysis on the compliance of the draft Act with the EU GDPR please see attached analysis of Data Protection Support and Management.

Publication of information and details about the names and residence of the donors are impacting the right to private life. The question is whether this is necessary and proportionate to reach the stated aims.

Generally, when regulating the reporting of CSOs, Governments should consider that all reporting and disclosure requirements should be subject to a duty to respect the rights of donors, beneficiaries and staff, as well as the right to protect legitimate business confidentiality.[21] The Guidelines on Freedom of Association, state that "the right to privacy applies to an association" and that *"[l]egislation should contain safeguards to ensure the respect of the right to privacy of the clients, members and founders of the associations, as well as provide redress for any violation in this respect".*[22]

i. The obligation to publish names and places of residence of certain donors does not seem necessary

Even if the obligations to publish the donor overviews with names and places of residence of the donors are set out in law (although, as stated in the previous section, concerns with respect to the principle of legality persist), and follow legitimate aims set out in the ICCPR and ECHR (see previous section), the additional requirements introduced by the draft Act would need to be necessary and proportionate to the intended aims.

With regard to the question of necessity, the arguments made with respect to the compliance of the draft Act with the right to freedom of association under the ECHR also apply here. Moreover, given the importance of the right to private life, it is highly questionable whether listing the names and places of residence of certain donors on an annual basis and keeping them as public information for a period of seven years is a necessary measure to strengthen national security, prevent disorder or crime and/or protect the rights and freedoms of others. To achieve certain legitimate aims such as protecting national security or preventing disorder or crime, much less intrusive rules could be envisaged, for example, by

[21] Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Council of Europe Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe, adopted by the Committee of Ministers on 10 October 2007 at the 1006th meeting of the Ministers' Deputies

[22] Guidelines, pars 228 and 231.

Web: www.ecnl.org
E-mail: info@ecnl.org
Twitter: @enablingNGOLaw

requiring CSOs to include only anonymous data in the required overview, or by asking for total figures.[23] Ideally, and as stated above, while reporting on funding received to relevant state organs is permissible, this should ideally happen without needing to publish such information as well.

ii. **The obligation to publish the names and places of residence of donors is not proportionate**

This interference with the rights to private life of the donors of CSOs would also need to be proportionate. While the Explanatory Memorandum rightly states that key personal data such as religious and philosophical convictions of donors will not be included in the overview, the listing of individuals' names and places of residence is equally problematic and concerning, as it may well even touch on peoples' assets and homes[24] (even addresses are not difficult to establish if the names and places of residence of individuals are known) and will reveal which organizations they consider worth supporting. Importantly, in cases where donors give funds to organisations engaged in matters that are the subject of controversial public debates, depriving such donors of their anonymity may also expose their views or affiliations. This could subject such donors to harassment and even threats, which, as the donors' places of residence are also listed, may, as stated above, even extend to their front door.

The Venice Commission also established, when reviewing Hungary's 2017 Law on the Transparency of Organisations Receiving Support from Abroad, that while it is legitimate for states to monitor in the general interest the main sponsors of CSOs, disclosing the identity of also minor sponsors is excessive and also unnecessary, in particular with regard to the requirements of the right to privacy as enshrined under Article 8 ECHR.[25] As noted above, since the threshold of 15,000 EUR also applies where several donations amount to 15,000 EUR, small continuous donations over a period of one year can also reach this threshold.

The draft Act does include exceptions for cases involving potential threats to donors' safety. However, the suggested exceptions do not lead to a different analysis/judgement with regard to the proportionality of the measures set out in the draft Act. Further, this type of opt-out system appears to turn the general rights-based approach that the Netherlands has subscribed to, also in its Constitution, on its head. The right (in this case the right to privacy) is the rule, and the disclosure of private details of an individual the exception. The draft Act, however, will create a situation where the disclosure of private information is the rule, and will allow the exception (privacy) only upon request, and only if the Minister for Legal Protection confirms that disclosure may create problems for an individual donor's safety.

Also, the respective provision does not take into account cases where both the organisation, and the individual donor are initially not aware of any possible threats or harassment, and thus do not apply for

[23] See Joint Venice Commission-OSCE/ODIHR Opinion on Draft Law No. 6674 on Introducing some Legislative to Ensure Public Transparency of Information on Finance Activity of Public Associations and of the Use of international Technical Assistance and on Draft Law No. 6675 on Introducing Changes to the Tax Code of Ukraine to Ensure Public Transparency of the Financing of Public Associations and of the Use of International Technical Assistance, of 16 March 2018, adopted by the Venice Commission at its 114th session, par 47.

[24] According to ECtHR case law, Article 8 includes the right to live privately, away from unwanted attention. See Smirnova v. Russia, application nos. 46133/99 and 48183/99, judgment of 24 July 2003, par 95, and also Alkaya v. Turky, application no. 42811/06, judgment of 9 October 2012.

[25] Venice Commission, Opinion on Hungary's Draft Law on the Transparency or Organisations Receiving Support from Abroad, adopted on 20 June 2017, pars 52-53

Web: www.ecnl.org
E-mail: info@ecnl.org
Twitter: @enablingNGOLaw

an exemption from the disclosure requirement – once the name and place of residence of the donor have been published, it will be difficult to reverse possible chains of events, even if such personal details are later deleted from the overview.

Based on the above considerations, it may be concluded that the requirement for organisations to publish the names and places of residence of certain donors would not be a proportionate measure to fight crimes such as fraud, money laundering, terrorism financing or incitement to hatred, let alone undesirable behaviour or influence. Given the large scope of the draft Act, these measures could affect many citizens and other persons living in the Netherlands, who would thus, through no fault of their own, become targets in the state's fight against money laundering and terrorism financing. It is important to remember in this context that fighting and also preventing crime is the sole responsibility of the State. It is not the responsibility of individual persons, whose rights should therefore not be placed in jeopardy in this way.

The respective provisions of the draft Act are thus not in line with the affected donors' rights to private life under the ICCPR and the ECHR. By imposing a disproportionate and unnecessary requirement on CSOs, the draft Act also seems to violate Article 7 and Article 8 of the CFR (respect for private life and protection of personal data).

Moreover, as also stated by the Venice Commission,[26] adequate safeguards should be in place to ensure that any personal data that are collected, processed and stored are protected against misuse and abuse in line with international standards, particularly the Council of Europe Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data.[27] Similarly, all data processing should be in line with the EU GDPR (see attached opinion).

3. Restriction of the Free Movement of Capital within the EU

The European Commission has acknowledged that CSOs are not-for-profit economic actors and that as such, the money that they receive, either in donations or in payments, falls within the scope of the EU Treaties' provisions on free movement of capital.[28] The Dutch draft Act does not discriminate between foreign and national funding when it requires the publication of donations that amount to or exceed 15,000 EUR along with donors' personal details. However, the adoption of the respective provision may still potentially restrict the flow of capital via donations from abroad, particularly as the declared purpose of the draft Act is "to prevent undesirable influence being bought abroad from money flows".[29]

Further, as noted above, the publication of donors' residence details infringes their right to respect for their private life. The fact that such information will be publicly available may have a chilling effect on

[26] Joint Venice Commission-OSCE/ODIHR Opinion on Draft Law No. 6674 on Introducing some Legislative to Ensure Public Transparency of Information on Finance Activity of Public Associations and of the Use of international Technical Assistance and on Draft Law No. 6675 on Introducing Changes to the Tax Code of Ukraine to Ensure Public Transparency of the Financing of Public Associations and of the Use of International Technical Assistance, of 16 March 2018, adopted by the Venice Commission at its 114th session, par 46.

[27] See Council of Europe Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (ETS 108), Strasbourg, 28 January 1981

[28] See European Commission press release, 7 December 2017, IP/17/5003, regarding the referral of the Hungarian NGO Law to the Court of Justice of the EU.a

[29] Dutch Draft Act, Explanatory Memorandum – Introduction, page 1.

Web: www.ecnl.org
E-mail: info@ecnl.org
Twitter: @enablingNGOLaw

them and other potential donors, let alone the fact that other personal information about their affiliation, political opinion or belief may be deduced from the fact that they are donating to certain CSOs and not to others. Hence, there will presumably be donors from EU countries who will likely feel uncomfortable to donate to Dutch CSOs under the proposed legal rule.

As a result, the relevant provision can infringe the fundamental freedom of movement of capital within the EU established by Article 63 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Directive 88/361 concerning free movement of capital. According to the jurisprudence of the Court of Justice of the EU, it is sufficient to prove that the national provisions are "capable of hindering, directly or indirectly, actually or potentially" the exercise of a fundamental freedom for them to amount to EU law restrictions.[30] In this case, this restriction is not justified as it imposes unnecessary and disproportionate requirements on CSOs for the pursuit of a legitimate purpose (for the reasons explained above) and does not set out any criteria for the regulation of exemptions.

[30] See ECJ, Berlington Hungary and Others v. Hungary, Case 98/14

Note to European Center for Not-for-Profit Law on privacy and data protection issues arising from Dutch government proposals on non-profit funding disclosure

15 February 2019

1. Right to privacy (Article 7 EU Charter, Article 8 ECHR)

The right to private and family life is enshrined in European human rights instruments and plainly extends to individual donors to charities and non-profit organisations. While the Dutch government asserts that it may legitimately restrict this right by demanding the publication of donations over 15,000 Euros in the public interest in knowing who funds a particular organisation, this must be demonstrably necessary and proportionate. It is clear that, contrary to the claims made by the Dutch government in its explanatory memorandum, a mandatory requirement affecting all non-profit organisations regardless of their size, activities or mandate and absent any meaningful safeguards for the affected individuals meets either of these tests.

While the draft legislation makes provision for organisations to request that the personal data of certain donors be suppressed from publication in the interests of protecting those individual donors, this will be at the discretion of the Minister for Legal Protection.[1] Similarly, despite a reference to future provisions allowing for the exemption of certain types of organisations from the requirement to publish donor data altogether,[2] it remains quite unclear how and to which types of organisations these exceptions may be granted. As such the proposed legislation itself does not contain adequate safeguards and it is difficult to foresee how these discretionary exemptions could offer meaningful guarantees in practice.

It should also be noted that the European Court of Human Rights has been asked to rule on the privacy implications of precisely these kinds of statutory provisions (the "Foreign Funding Law") in Hungary in a case bought by the Hungarian Civil Liberties Union, the Hungarian Helsinki Committee and other NGOs.[3] The European Commission has also initiated infringement proceedings against Hungary at the EU Court of Justice on the grounds that its Foreign Funding Law violates, *inter alia*, the rights to the protection of private life, the protection of personal data and freedom of association.[4]

---

[1] Draft Act, Article 2(7).

[2] Draft Act, Article 2(10) and Article 3(6).

[3] ***Társaság a Szabadságjogokért and Others v Hungary***, no. 83749/17, ECHR; see also"**14 Hungarian NGOs Bring ECHR Case Against New Anti-Civil Society Bill**", 31 January 2018: https://www.liberties.eu/en/news/fourteen-hungarian-ngos-have-brought-an-action-before-the-ecthr/14186.

[4] See "**European Commission steps up infringement against Hungary on NGO Law**", 4 October 2017: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3663_en.htm.

2. Processing and publication of data, including 'special categories' (Article 9 GDPR, Article 8 EU Charter)

Article 9 of the EU General Data Protection Regulation (GDPR) prohibits the processing of special categories of data, including "personal data revealing racial or ethnic origin, political opinions, religious or philosophical beliefs, or trade union membership... data concerning health or data concerning a natural person's sex life or sexual orientation". Data protection is included in the EU Charter of Fundamental Rights (Article 8). Contrary to the argument made by the Dutch government in its Explanatory Memorandum to the proposal, it is inevitable that publishing the personal data of individuals who support a particular non-profit will also publicly reveal details about some of these special categories of data, in contravention of their fundamental rights. It would also appear self-evident from the alarming trend we have witnessed across Europe in recent years that such action could result in a high risk to individual data subjects who may be subject to attacks on their reputation or even their physical person as a result of the forced disclosure of their philanthropic activities.

While Article 9 of the GDPR contains an express derogation permitting the processing of special categories of data for reasons of substantial public interest, this must be demonstrably proportionate to the aim pursued, respect the essence of the right to data protection and provide for suitable and specific measures to safeguard the fundamental rights and the interests of the data subject. It is again clear that, contrary to the claims made by the Dutch government in its explanatory memorandum, mandatory requirements affecting all non-profit organisations regardless of their size, activities or mandate and absent any meaningful safeguards for the affected individuals meets none of these tests.

Moreover, the draft legislation requires that both the names *and* places of residence of donors are to be made public in the interests of transparency and accountability. Such processing is surely excessive and could clearly exacerbate the aforementioned risks to data subjects. It also contradicts one of the fundamental data protection principles on which the GDPR is based: that data processed must be adequate, relevant and limited to what is necessary to the purpose of the processing.[5] The significant risks associated with the publication of both names and places of residence pursuant to the draft legislation are also contrary to the risk-based approach that the GDPR requires.[6]

[5] GDPR, Article 5.
[6] GDPR, Recitals 75-78.

3. Transparency requirements (Articles 12 and 13 GDPR)

As noted above, the draft legislation would impose a legal obligation on non-profit organisations to process the personal data of certain donors by publishing their names and places of residence. Under the GDPR, complying with a legal obligation is one of the six legal bases that can be relied upon for data processing,[7] and as such it does not require the data subject's consent (which is a separate legal basis). However, regardless of the legal basis relied upon for processing, data controllers are obliged to render their data processing operations transparent at the point of data collection.[8] In practice this means that non-profit organisations will be required to inform donors that they are legally obliged to publish donor personal data, so that donors can make an informed decision as to whether or not they want to provide their data, which under the draft legislation becomes inextricable from a decision as to whether or not to actually donate. Furthermore, in accordance with the risk-based approach that underpins the GDPR,[9] data controllers are required to evaluate the risks involved for the rights and freedoms of the data subjects (see further below), and should in turn describe those risks as objectively as possible to the data subjects when notifying them about the processing. In specific cases – donating to a controversial or unpopular cause for example – this may well include the risk of reprisals. Complying with these obligations would therefore appear highly likely to have a significant 'chilling effect' on individual donors, and with it certain organisations' capacity to fundraise, particularly those organisation working on controversial or sensitive issues.

4. Data Protection Impact Assessment (Article 35 GDPR)

In its explanatory memorandum to the proposal the Dutch government states that it conducted a Data Protection Impact Assessment (DPIA) and ascertained on that basis that there will be no contravention of Article 9 GDPR. Since Article 35 GDPR requires a DPIA be conducted "Where a type of processing... taking into account the nature, scope, context and purposes of the processing, is likely to result in a high risk to the rights and freedoms of natural persons", this is a welcome step. What is far from clear, however, is whether the government's DPIA followed internationally recognised best practice, which requires, *inter alia*, (i) consultation of the affected data subjects and other relevant stakeholders during the DPIA process; and (ii) publication of at least a summary of the DPIA findings.[10] While neither of these things appears to have happened in practice, we have not conducted exhaustive checks. Given these and other potential omissions in respect

---

[7] GDPR, Article 6.

[8] GDPR, Articles 12 and 13.

[9] GDPR, Recitals 75-78.

[10] See "**Data protection impact assessments**": https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/guide-to-the-general-data-protection-regulation-gdpr/accountability-and-governance/data-protection-impact-assessments/; "**Guidelines on Data Protection Impact Assessment (DPIA) and determining whether processing is "likely to result in a high risk" for the purposes of Regulation 2016/679**", 4 October 2017: https://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=47711; "**ISO 31000:2009: Risk management — Principles and guidelines**": https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:31000:ed-1:v1:en; and "**ISO/IEC 29134:2017: Information technology — Security techniques — Guidelines for privacy impact assessment**": https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso-iec:29134:ed-1:v1:en.

to the DPIA and its surprising findings with respect to the safety of the envisaged processing, it is imperative that the government at least publish the DPIA in accordance with internationally recognised best practice.

5. Prior consultation for high-risk processing (Articles 36 and 58 GDPR, Article 8(3) EU Charter)

Article 36 of the GDPR requires Data Controllers to consult their national data protection supervisory authority prior to processing "where a data protection impact assessment under Article 35 indicates that the processing would result in a high risk in the absence of measures taken by the controller to mitigate the risk". The processing may not begin until the supervisory authority has provided its opinion, which could include a prohibition on the processing or the exercise of other powers vested in supervisory authorities pursuant to Article 58 of the GDPR. Such consultation is not optional but mandatory under the GDPR, and the role of supervisory authorities is enshrined in the EU Charter (Article 8(3)). As noted above, it is self-evident from the alarming trend we have witnessed across Europe in recent years that the processing could result in a high risk to individual data subjects who may be subject to attacks on their reputation or even their physical person as a result of the forced disclosure of their philanthropic activities. The Dutch government appears to be cognisant of these risks insofar as it has suggested that some future exemptions may be necessary but by failing to explain exactly how these safeguards will work in practice it is conceivable that the government is in breach of Article 36(1) of the GDPR. However, this can only be properly assessed subject to disclosure of the DPIA.

6. Prior consultation for legislative proposals (Article 36(4))

Irrespective of the findings of the DPIA or the level of risk ascribed to the processing, Article 36(4) of the GDPR requires EU Member States to consult the supervisory authority "during the preparation of a proposal for a legislative measure to be adopted by a national parliament, or of a regulatory measure based on such a legislative measure, which relates to processing". This provision is designed to "ensure compliance of the intended processing with this Regulation and in particular to mitigate the risk involved for the data subject" (see Recital 96, GDPR). At the moment of drafting this note, we received an indication that the supervisory authority is developing an advice on the proposal but to the best of our knowledge the supervisory authority and the government have not yet publicly shared the details of this arrangement with the concerned stakeholders.

Note prepared by Ben Hayes & Lucy Hannah