Ministerie van Justitie en Veiligheid

Minister van Justitie en Veiligheid

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Privaatrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum
30 november 2022

Ons kenmerk
4349535

nota

Nota van wijziging aanpak geldstromen (WTMO)

1. Aanleiding

- Eerder is door het kabinet het streven aangekondigd, in reactie op de uitkomsten van de Parlementaire Ondervragingscommissie ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen (POCOB), om meer greep te krijgen op geldstromen die ongewenste beïnvloeding van in Nederland gevestigde organisaties faciliteren.
- Verder roept de motie Becker c.s. op om handhavingsinstrumenten beschikbaar te hebben die ontvangen financiële middelen kunnen bevriezen, organisaties kunnen verbieden deze financiële middelen te ontvangen, of deze verbeurd te kunnen verklaren, wanneer sprake is van ondermijning van onze democratische waarden, fundamentele vrijheden en/of mensenrechten.
- Bijgaande nota van wijziging bij de Wet transparantie maatschappelijke organisaties (Wtmo) geeft hier uitvoering aan. Op 18 november 2021 heeft de Raad van State advies uitgebracht. Het advies is een dictum C, waardoor het nader rapport opnieuw in de ministerraad moet worden behandeld.
- Dit advies is eerder met u besproken en in de nota van wijziging verwerkt. Verder is een nader rapport opgesteld.
- Beide stukken zijn nu gereed voor behandeling in de ministerraad. Recent, in de brief vrij en veilig onderwijs, is aangekondigd dat u deze stukken nog in 2022 wil indienen bij de Tweede Kamer.
- Deze beslisnota is aangevuld op de punten (1) vervallenverklaring, (2) inzet instrumentarium bij recidiverend ondermijnend gedrag, (3) evaluatie van de effectiviteit van het instrument en (4) de inzet van het OM vwb toepassing instrument. De aanvullingen op de vorige versie van de nota zijn in blauw weergegeven.

2. Geadviseerd besluit

U wordt gevraagd akkoord te gaan met agendering in de MR van het (1) nader rapport, en (2) de gewijzigde nota van wijziging, alsmede met (3) ondertekening van het MR-formulier. Na uw akkoord zullen de stukken via AZ aan de MR worden aangeboden.

3. Kernpunten

- Aan de Raad van State (RvS) is voorgelegd een nota van wijziging met daarin de bevoegdheid voor de rechter om op verzoek van het openbaar ministerie bepaalde goederen vervallen te verklaren, wanneer sprake is

van (dreigende) ondermijning van de Nederlandse democratische rechtsstaat door een maatschappelijke organisatie.

- Het advies van de RvS was kritisch: deze bevoegdheid gaat te ver, in het licht van proportionaliteit en vereiste duidelijkheid van de norm.
- Daarover is in het nader rapport aangescherpt opgenomen:
- (1) Met de vervallenverklaring van gelden zouden de (financiële en andere) middelen van maatschappelijke organisaties worden aangepakt die met hun door donaties of anderszins gefinancierde activiteiten de democratische rechtsstaat ondermijnen of dit klaarblijkelijk dreigen te doen. In zoverre acht het kabinet de vervallenverklaring een effectieve maatregel. Zoals ook de Afdeling aangeeft, was in het ontwerp van de nota van wijziging voorzien in de mogelijkheid van maatwerk door de rechter, doordat de rechter ruimte zou krijgen om de reikwijdte van de vervallenverklaring te bepalen en zo nodig in te perken.
- Tegelijk erkent het kabinet dat de vervallenverklaring van goederen een vergaand middel is op de terzake spelende grondrechten, zoals het recht op eigendom en het recht op vrijheid van vereniging. De vervallenverklaring is immers naar zijn aard definitief en onomkeerbaar en dat kan op gespannen voet komen te staan met de proportionaliteit en subsidiariteit van de maatregel en de verhouding met verschillende grondrechten (waaronder het recht op eigendom). Hoewel het kabinet de vervallenverklaring niet onverdedigbaar acht, in het licht van het doel van bescherming van de samenleving in combinatie met de gehanteerde norm en aangebrachte waarborgen, heeft het kabinet naar aanleiding van het advies de vervallenverklaring heroverwogen.
- Dit heeft geleid tot introductie van een middel dat een minder vergaande inbreuk maakt op de terzake spelende grondrechten, zoals het recht op eigendom en het recht op vrijheid van vereniging, maar waarbij hetzelfde effect kan worden bereikt, namelijk het voorkomen of beëindigen van de ondermijnende activiteiten. Naar aanleiding hiervan is de nota van wijziging gewijzigd en is de vervallenverklaring geschrapt en vervangen door een bevel om bepaalde activiteiten te doen staken met zo nodig bijkomende maatregelen (o.a. dwangsom, openlegging boeken, bevriezing), zoals eerder met u besproken.
- Doordat de rechter de nodige vrijheid heeft in het opleggen van het stakingsbevel en bijkomende maatregelen, bestaat er ruimte voor flexibiliteit en maatwerk en kan proportioneel worden gereageerd op een vastgestelde ondermijning. Dit vergroot t.o.v. van de vervallenverklaring naar onze inschatting de kans dat de rechter op verzoek van het OM een gepaste maatregel zal opleggen.
- Vervallenverklaring kan wel aan de orde zijn wanneer een organisatie op grond van artikel 2:20 BW wordt ontbonden en verbodenverklaard. De wet zegt dan dat het overschot dat na vereffening van schulden overblijft aan de Staat vervalt.
- (2) Artikel 2:20 BW kan worden ingezet bij ontwrichting van de democratische rechtsstaat. Blijkt een opgelegd stakingsbevel onvoldoende effectief of vervalt de organisatie opnieuw in ondermijnend gedrag, dan kan het verbieden van een organisatie in beeld komen. Dit is geëxpliciteerd in de toelichting van de nota van wijziging.
- Thans wordt voorgesteld een mogelijkheid voor het OM om de rechter te verzoeken een bevel af te laten geven aan maatschappelijke organisaties om zich te onthouden van bepaalde activiteiten, of deze te staken en gestaakt te houden. Hierbij kunnen nog o.a. door de rechter worden

opgelegd de bijkomende maatregel van een dwangsom (een bepaald bedrag dat je moet betalen als je het bevel van de rechter overtreedt) en bevriezing van gelden. Het OM en de rechter kunnen – naar gelang de omstandigheden – differentiëren in de aanpak.

- (3 en 4) Verduidelijkt is in de toelichting van de nota van wijziging dat de effectiviteit van het instrument zal worden geëvalueerd. Dat sluit aan bij de in de nota nav het verslag opgenomen toezegging om de Wtmo na vijf jaar te evalueren. In de tussentijd zal ook monitoring plaatsvinden, onder meer doordat met organisaties, OM en diensten zal worden gesproken. U kunt in uw reguliere overleg met het college van PG's ook de inzet van het OM op de Wtmo aan de orde stellen. Wij zullen komend jaar nog een ambtelijk overleg plannen met het OM.
- Na interdepartementale afstemming via het directeurenoverleg problematisch gedrag / ongewenste buitenlandse financiering, is het concept nu gereed voor behandeling in de ministerraad.
- De TK heeft in november 2020 verslag uitgebracht over de Wtmo; u krijgt de nota naar aanleiding van het verslag tegelijk maar omwille van de overzichtelijkheid bij separate nota voorgelegd. Dat stuk hoeft niet aan de MR te worden aangeboden. Voorzien is dat de nota van wijziging en de nota naar aanleiding van het verslag gelijktijdig naar de Tweede Kamer gaan, gelet op de sterke inhoudelijke samenhang tussen beide stukken. Voor de (vorige) MRb was deze samenhang ook reden om te wachten met indiening van de nota naar aanleiding van het verslag tot het moment waarop de nota van wijziging gereed was. De nota nav verslag wordt gelijktijdig maar ivm de overzichtelijkheid separaat, aan u aangeboden in DigiJust (nr. 435241).

4. Toelichting

4.1. Nadere inhoudelijke toelichting

Er is nu nog onvoldoende wettelijk instrumentarium beschikbaar om effectief maatschappelijke organisaties aan te kunnen pakken die met hun - door donaties of anderszins gefinancierde - activiteiten de democratische rechtsstaat ondermijnen of dit dreigen te doen. De nu met de nota van wijziging voor te stellen maatregelen beogen de nog ontbrekende tussenschakel te vormen tussen enerzijds de in de Wtmo, zoals nu aanhangig in de TK, opgenomen mogelijkheden om donaties inzichtelijk te maken en anderzijds de bevoegdheid van de rechter om in extremis een organisatie waarvan het doel of de werkzaamheden in strijd zijn met de openbare orde verboden te verklaren (art. 2:20 BW). Deze maatregelen vullen de bestaande mogelijkheden om bijvoorbeeld via het strafrecht individuen en organisaties aan te pakken aan. Daarbij staat een organisatiegerichte, gedragsgerichte, aanpak centraal. Simpel gezegd: het maakt niet uit dat je geld ontvangt als organisatie, het gaat erom wat je ermee doet.

4.2 Politieke context

De nota van wijziging volgt op een eerdere kabinetsreactie naar aanleiding van de bevindingen van de Parlementaire ondervragingscommissie die onderzoek heeft gedaan naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen (POCOB). In genoemde reactie is aangekondigd dat wordt gewerkt aan een instrumentarium om geldstromen van maatschappelijke organisaties te kunnen bevriezen, een verbod op ontvangst van geldmiddelen in te stellen of deze verbeurd te verklaren wanneer sprake is van (dreigende) ondermijning van onze democratische waarden, fundamentele vrijheden of mensenrechten. Daarmee wordt tevens

uitvoering gegeven aan de motie Becker c.s. [1] Verder is ook in het coalitieakkoord aangegeven dat de behandeling van de Wtmo zal worden voortgezet en dat ongewenste buitenlandse beïnvloeding en financiering moet worden tegengegaan.

Het stuk is met uw politiek assistent besproken. De komende periode, voor behandeling in de ministerraad, wordt bezien in hoeverre er politiek draagvlak is voor het voorstel.

4.3 Communicatie
Met DCOM zal worden overlegd over een persbericht.

4.4 Ontwikkelingen hiervoor
Gedurende het wetgevingsproces zijn grofweg drie verschillende opties overwogen en voorgesteld. Deze worden in het onderstaande op hoofdlijnen besproken, waarbij ook telkens de voor- en nadelen aan bod komen. U bent hierover in de vorige nota geïnformeerd.

Optie 1 ("versie consultatie")
De in de consultatieversie van de nota van wijziging opgenomen regeling kwam er op neer dat kon worden ingegrepen indien aannemelijk is dat een maatschappelijke organisatie donaties ontvangt en activiteiten ontplooit die er op gericht zijn de Nederlandse democratische rechtsstaat te ondermijnen of klaarblijkelijk dreigen te ondermijnen en deze maatregelen noodzakelijk zijn om deze ondermijning in voldoende mate af te wenden.

Werd aan dit criterium voldaan, dan kon op verzoek van OM door de rechter een meldingsplicht van donaties worden opgelegd, goederen worden bevroren, een verbod op donaties worden ingesteld of worden bepaald dat donaties moesten worden teruggestort of zouden vervallen aan de staat. Daaraan voorafgaand konden enkele voorlopige maatregelen worden opgelegd (opnieuw door tussenkomst van de rechter), zoals beslag op tegoeden. Deze versie van de regeling sloot nauw aan bij de kabinetsreactie POCOB en de motie Becker c.s. die oproept tot het aanpakken van geldstromen van maatschappelijke organisaties.

De consultatie van optie 1 leidde tot kritiek en aandachtspunten vanuit verschillende hoeken. Deze kritiek zag vooral op de nut/noodzaak van de maatregelen. Ambtelijk zagen wij vanuit het oogpunt van de uitvoerbaarheid en effectiviteit van de voorgestelde maatregelen nog verbeterpunten: het kon namelijk lastig zijn om vast te stellen of een organisatie donaties ontvangt en activiteiten verricht die de democratische rechtsstaat ondermijnen. Daar kwam bij dat de in het voorstel opgenomen maatregelen bijna alleen op donaties waren gericht. Andere vormen van financiering werden niet geraakt.

Optie 2 ("versie RvS")
Genoemde inzichten die zijn opgedaan naar aanleiding van optie 1, leidden tot **optie 2** (versie RvS). Deze optie was er op gericht om goederen (waaronder gelden) van een organisatie op verzoek van het OM door de rechter vervallen te laten verklaren. Daartoe zou dan kunnen worden overgegaan wanneer deze organisatie activiteiten ontplooit die er op gericht zijn de Nederlandse democratische rechtsstaat of het openbaar gezag te ondermijnen of klaarblijkelijk dreigen te ondermijnen en deze maatregel noodzakelijk is om deze ondermijning of de gevolgen ervan af te wenden. Als voorlopige maatregelen, voorafgaand aan

[1] Zie Kamerstukken 2020-21, 35 228, nr. 7.

deze vervallenverklaring, konden onder meer gelden worden bevroren, kon worden gelast dat donaties zouden worden teruggestort en kon conservatoir beslag worden gelegd. Deze versie is voor advies aan de RvS voorgelegd.

De RvS heeft kritisch (dictum C) geadviseerd op optie 2. Hoewel de RvS de noodzaak om organisaties die de democratische rechtsstaat ondermijnen aan te pakken onderschreef, had de RvS een aantal kritische aandachtspunten. De RvS ging met name in op de proportionaliteit van de maatregelen en de voorzienbaarheid van de norm, in relatie tot verschillende grondrechten zoals de vrijheid van vereniging. In hoofdlijnen kwam de RvS tot de volgende bevindingen:

1. de vervallenverklaring van eigendom is niet proportioneel en te ingrijpend voor de maatschappelijke organisatie. De maatregel tot bevriezing is mogelijk proportioneler en daarmee een beter alternatief dan de vervallenverklaring.
2. de gebruikte norm 'ondermijning van de democratische rechtsstaat en van het openbaar gezag' is te open en onduidelijk. De term 'klaarblijkelijke dreigende ondermijning' gaat volgens de RvS te ver.

Optie 3 ("versie naar aanleiding van advies RvS)

Met de nieuwe **optie 3** (uiteindelijke versie) beogen we zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de kritiek van de RvS bij optie 2, zonder het doel van de beoogde regeling uit het oog te verliezen. Allereerst stellen we voor de maatregel van vervallenverklaring te schrappen en te vervangen door een mogelijkheid voor het OM om de rechter te verzoeken een bevel af te laten geven aan maatschappelijke organisaties om zich te onthouden van bepaalde activiteiten, of deze te staken en gestaakt te houden. Hierbij kunnen nog o.a. door de rechter worden opgelegd de bijkomende maatregel van een dwangsom (een bepaald bedrag dat je moet betalen als je het bevel van de rechter overtreedt) en bevriezing van gelden. Het OM en de rechter kunnen – naar gelang de omstandigheden – differentiëren in de aanpak. Onze inschatting is dat daarmee de kritiek van voorzienbaarheid en proportionaliteit in voldoende mate is ondervangen. Bovendien is telkens sprake van een rechterlijke toetsing vooraf: het is de rechter die (op verzoek van het OM) een bevel geeft om bepaald handelen te staken – eventueel op straffe van een dwangsom – en het is de rechter die beslist over bevriezing van gelden. Tegen deze beslissingen staan uiteraard rechtsmiddelen open.

Voorts achten wij de kritiek van de RvS op de voorgestelde norm 'ondermijning van de democratische rechtsstaat' weerlegbaar. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens staat niet op voorhand in de weg aan het gebruik van open normen in de wet. Ook bestaande wetgeving, met in potentie nog verdergaande consequenties (zoals art. 2:20 BW) kent het gebruik van open normen, terwijl in onze voorstellen aan de inzet van de maatregelen telkens een rechterlijke toets vooraf gaat. Bovendien zal in onze voorgestelde aanpak, waarbij de rechter tevoren een specifiek verbod uitspreekt, duidelijk zijn voor de organisatie welke activiteiten wel en niet zijn toegestaan. Tegenover de genoemde belangen proportionaliteit, subsidiariteit en kenbaarheid staat voorts dat het evenzeer van belang is dat er voldoende (wettelijke) instrumenten beschikbaar moeten zijn om klaarblijkelijk dreigende ondermijning aan te pakken. We moeten niet afwachten totdat 'het leed is geschied' als preventief ingrijpen dat kan voorkomen. Wij kunnen aan de door de RvS genoemde kritiekpunten tegemoet komen door de nota van wijziging op onderdelen bij te stellen en de toelichting daarop aan te vullen.

Opgemerkt zij dat ook met optie 3 de bezwaren ten aanzien van proportionaliteit en kenbaarheid niet volledig zijn weggenomen. Vanuit de wetgevingstoetsing op de voorliggende nota van wijziging is ook ten aanzien van optie 3 op deze risico's gewezen: de open normering en het ontbreken van een helder toetsingskader blijven kwetsbare punten in dit voorstel. In onze optiek wordt er met optie 3 een goede balans gevonden tussen enerzijds het belang van bescherming van de samenleving en om in dat kader maatschappelijke organisaties aan te kunnen pakken die de democratische rechtsstaat (dreigen te) ondermijnen en anderzijds de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en voorzienbaarheid en fundamentele vrijheden en rechten, zoals vrijheid van vereniging en bescherming van het recht van eigendom. Daarbij wordt nog steeds – via een dwangsom en bevriezing – financiering van de maatschappelijke organisatie geraakt, zodat deze aanpak aansluit bij het doel van de kabinetsreactie POCOB en de motie Becker c.s.

4.5. Afstemming

Afstemming over de nota van wijziging en het nader rapport vond plaats met EZK, FIN, BZK, SZW, OC&W.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Voor het overige kan alles in deze nota openbaar worden gemaakt.

6. Bijlagen

- Nota van wijziging na verwerking advies RvS
- Nader rapport