Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2024–2025

35 646 Regels voor het inzichtelijk maken van donaties ontvangen door maatschappelijke organisaties en tot het tegengaan van ondermijning door maatschappelijke organisaties, alsmede tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de Handelsregisterwet 2007 en de Wet op de economische delicten in verband met het deponeren van de balans en de staat van baten en lasten door stichtingen (Wet transparantie en tegengaan ondermijning door maatschappelijke organisaties)

B

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID[1]

Vastgesteld 3 juni 2025

Inleiding

Het wetsvoorstel heeft de leden van de fracties **GroenLinks-PvdA, D66, PVV, ChristenUnie, PvdD, JA21, FVD, SGP** en **Volt** aanleiding gegeven tot het stellen van een aantal vragen en opmerkingen.

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

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

[1] Samenstelling:
Kemperman (Fractie-Kemperman), Marquart Scholtz (BBB), Heijnen (BBB), Griffioen (BBB), Van Gasteren (BBB), Veldhoen (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Martens (GroenLinks-PvdA), Vogels (VVD), Van de Sanden (VVD), Meijer (VVD), Doornhof (CDA), Van Toorenburg (CDA), Dittrich (D66) *(voorzitter)*, Belhirch (D66), Croll (D66), Bezaan (PVV), Nicolaï (PvdD), Van Bijsterveld (JA21), Janssen (SP), Talsma (CU), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

kst-35646-B
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2025

organisatie (culturele, sociale, religieuze, milieugerichte, mensenrechtelijk gerichte, ontwikkelingshulpgerichte etc.) onderbouwen.

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

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen de regering voorts in hoeverre dit voorstel voldoet aan de eisen van proportionaliteit. Het voorstel treft alle maatschappelijke organisaties. Heeft de regering maatregelen overwogen die minder ver gaan? Zo ja, welke optionele maatregelen zijn de revue gepasseerd en waarom heeft de regering besloten die minder vergaande voorstellen niet nader uit te werken?

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

De voorgestelde taken en bevoegdheden voor de burgemeester komen bovenop het al volle takenpakket van de burgemeester. Kan de regering uiteenzetten hoe deze nieuwe taken en bevoegdheden zich verhouden tot het Afwegingskader nieuwe burgemeestersbevoegdheden, en in het bijzonder het derde perspectief of het te regelen onderwerp in de sfeer valt van de openbare orde-portefeuille, waarbij de centrale vraag is of het te regelen onderwerp in de sfeer valt van de onmiddellijke/feitelijke ordehandhaving waarmee de burgemeester belast is?[3]

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

[2] *Kamerstukken II* 2024/25, 35 646, nr. 29, p. 24.
[3] Afwegingskader nieuwe burgemeestersbevoegdheden, p. 3–4.

ordeverstoring?[4] Is bij een informatieverzoek ten aanzien van donaties wel sprake van «het voorkomen van een concrete en actuele ordeverstoring»? Op grond waarvan meent de regering dat dit het geval is en kan zij voorbeelden noemen waarin daarvan sprake is?

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

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

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

Artikel 1 lid 2 van het wetsvoorstel bepaalt dat in afwijking van het eerste lid, onder b, bij algemene maatregel van bestuur een lager bedrag kan worden vastgesteld voor donaties afkomstig uit in die maatregel vast te stellen landen. De Raad van State heeft zich in haar advies ten aanzien van het oorspronkelijke voorstel kritisch uitgelaten over het onderscheid tussen «vrije» en «onvrije» landen.[5] Dit mogelijke onderscheid is nu weer teruggebracht in het voorstel. Hoe waardeert de regering dit en hoe verhoudt zich dat tot het eerdere advies van de Raad van State en de keuze die de regering te dien aanzien maakte? Kan de regering ook uiteenzetten hoe (mogelijke regelgeving op grond van) dit artikellid zich

[4] RvS, 14 december 2016, nr. 201508834/1/A3.
[5] *Kamerstukken II* 2020/21, 35 646, nr. 4, p. 25.

verhoudt tot de uitspraak van het Europees Hof van Justitie in een zaak van de Europese Commissie tegen Hongarije?[6]

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

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

In de memorie van toelichting erkent de regering de inbreuk op grondrechten, maar stelt dat deze gerechtvaardigd is ter bescherming van de democratische rechtsstaat.[7]

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

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

De fractieleden van GroenLinks-PvdA menen dat het gebruik van open normen in het wetsvoorstel de vereiste voorzienbaarheid in de weg staat. Er is geen eenduidige interpretatie van het begrip «een maatschappelijke organisatie die activiteiten ontplooit die erop gericht zijn de Nederlandse democratische rechtsstaat of het openbaar gezag te ondermijnen of klaarblijkelijk dreigen te ondermijnen».[8] Kan de regering concreet uiteenzetten op welke activiteiten en wat voor type organisatie het wetsvoorstel ziet? Welke criteria dienen de burgemeester en het OM te hanteren bij de beslissing of zij al dan niet informatie opvragen bij maatschappelijke organisaties?

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

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

Waarom is ervoor gekozen om de Raad van State niet opnieuw te laten adviseren, mede gelet op het bepaalde in de Aanwijzingen voor de regelgeving omtrent het vereiste van nieuwe raadpleging na ingrijpende wijziging van een wetsvoorstel?[9] Is de regering bereid om dit advies alsnog te vragen? Zo nee, waarom niet?

---

[6] EHRM, 18 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:476, C-78/18.
[7] *Kamerstukken II* 2020/21, 35 646, nr. 3, p. 8.
[8] *Kamerstukken I* 2024/25, 35 646, A, p. 3.
[9] Aanwijzing 7.15, Aanwijzingen voor de regelgeving.

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

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

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

Kan de regering gemotiveerd en onderbouwd uiteenzetten wat het effect van dit voorstel is voor de positie van Nederland in het buitenland? Naar het oordeel van deze leden wordt wereldwijd de ruimte die er voor de burgermaatschappij is, verkleind. Nederland was altijd één van de pleitbezorgers van een sterke burgermaatschappij. Wat betekent dit voorstel voor deze positie van Nederland in de wereld in het kader van «*practice what you preach*»? De Raad van State wijst ook op een soortgelijk effect.[10]

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

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

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

De regering stelt dat zij verwacht dat dit wetsvoorstel, na aanname, hooguit twee tot vijf keer per jaar zal worden toegepast in de zin dat een maatschappelijke organisatie gevraagd gaat worden bepaalde gegevens over een donatie te verstrekken.[11] De fractieleden van D66 vragen de regering of met dit wetsvoorstel een sleepnet wordt uitgeworpen over allerlei maatschappelijke organisaties, terwijl het maar om een enkeling gaat. Is dit wetsvoorstel de moeite waard om onrust te veroorzaken onder het maatschappelijke middenveld? Zijn er niet genoeg mogelijkheden via het strafrecht en het civielrecht om de maatschappelijke organisaties die aan de criteria uit dit wetsvoorstel voldoen onder de loep te nemen?

---

[10] *Kamerstukken II* 2020/21, 35 646, nr. 4, p. 25.
[11] *Kamerstukken II* 2024/25, 35 646, nr. 29, p. 5.

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

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

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

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

De Minister van Justitie en Veiligheid schrijft in een brief aan de Tweede Kamer op 14 maart 2025: «*Bestuurswerk en de in natura uren-inzet van vrijwilligers vallen niet onder het donatiebegrip Wtmo.*»[12] Hoe verhoudt dit zich met hetgeen geregeld is in artikel 1 lid 1 onder c Wtmo, waarin staat dat onder «*bijdrage in natura*» wordt verstaan: «*zaak of op geld waardeerbare dienst, op verzoek van een maatschappelijke organisatie aan haar geleverd dan wel door deze aanvaard, waar geen of geen evenredige tegenprestatie tegenover staat, anders dan persoonlijke arbeid of activiteiten van leden van de betreffende maatschappelijke organisatie.*»

Daarnaast plaatsen de leden D66-fractie kanttekeningen bij de keuze om burgemeesters aan te wijzen als bevoegde autoriteit voor het opvragen van informatie. Hoewel inmiddels is voorzien in afstemming met het OM, blijft het de vraag of deze procedure voldoende waarborgen biedt tegen willekeur of politieke beïnvloeding.

---

[12] *Kamerstukken II* 2024/25, 35 646, nr. 29, p. 3.

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

In het driehoeksoverleg spreken de burgemeester en de officier van justitie met elkaar. Waarom blijft het opvragen van gegevens niet enkel de bevoegdheid van het OM, zo vragen de leden van de fractie van D66. Waarom is de procedure via het OM niet voldoende? Bij de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel om outlaw motorgangs via het bestuursrecht te verbieden hebben veel fracties in de Eerste Kamer bezwaren geuit omtrent het aanwijzen van de Minister in de bestuursrechtelijke kolom om vergaande bevoegdheden, die een inbreuk maken op de vrijheid van vereniging en vergadering ex artikel 8 van de Grondwet, uit te oefenen.[13] Gelden zulke bezwaren mutatis mutandis niet ook jegens een burgemeester?

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

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

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

---

[13] Behandeling Initiatiefvoorstel-Boswijk, Van Eijk en Diederik van Dijk Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties (35 079) in de Eerste Kamer op 20 mei 2025.

[14] *Kamerstukken II* 2024/25, 35 646, nr. 29, p. 5.

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

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

Uitvoeringscapaciteit toezicht- en handhavingsinstanties

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat het OM, de burgemeester, de Kamer van Koophandel en Justis een rol krijgen in het toezicht op en de handhaving van de verplichtingen uit het wetsvoorstel. Daarbij wordt erkend dat de implementatie en naleving van deze verplichtingen gevolgen kunnen hebben voor de capaciteit en taakbelasting van deze instanties.[15] De fractieleden van de PVV stellen echter dat een nadere kwantitatieve analyse of inschatting van de benodigde capaciteit ontbreekt. In de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is dit aspect bovendien niet expliciet aan de orde gesteld.

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

Afbakening van bijzondere donatievormen

In de memorie van toelichting wordt het begrip «*donatie*» ruim gedefinieerd als een bijdrage waaraan geen evenredige tegenprestatie is verbonden. Er wordt daarbij ook gesproken over bijdragen in natura.[16] Het wetsvoorstel gaat echter niet in op donaties via intermediaire rechtspersonen of op constructies zoals leningen tegen gunstige voorwaarden. In het kader van effectieve handhaving van transparantieverplichtingen is onduidelijk of en hoe dergelijke constructies onder de reikwijdte van het begrip «*donatie*» vallen.

De leden van de PVV-fractie vragen de regering op welke wijze donaties via intermediairs, buitenlandse rechtspersonen met een vestiging binnen de EU/EER, of leningen onder de reikwijdte van het begrip «*donatie*» vallen zoals bedoeld in dit wetsvoorstel. Wordt er voorzien in nadere regelgeving of uitvoeringsrichtlijnen om dergelijke grensgevallen adequaat te kunnen toetsen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

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

---

[15] *Kamerstukken II* 2020/21, 35 646, nr. 3, p. 14.
[16] *Kamerstukken II* 2020/21, 35 646, nr. 3, p. 26.

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

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

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

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

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

Het voorliggende wetsvoorstel stelt burgemeesters in staat om, wanneer sprake is van substantiële donaties, informatie te vergaren over godsdienst en levensovertuigingen van donateurs. Op welke manier wordt omgegaan met de bezwaren van de Raad van State over de noodzaak en proportionaliteit van informatieverzoeken, die een inbreuk vormen op het recht op privacy van donateurs van maatschappelijke organisaties?[17]

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

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

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

Met betrekking tot de registratieplicht van donaties door maatschappelijke organisaties maakt de in de Tweede Kamer aangenomen motie-Bikker een uitzondering voor vrijwilligerswerk.[18] Op welke manier wordt uitvoering gegeven aan deze motie?

---

[17] *Kamerstukken II* 2020/21, 35 646, nr. 4, p. 23, 36, 43.
[18] *Kamerstukken II* 2024/25, 35 646, nr. 42.

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

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

In artikel 4a is een vergaande inbreuk op het grondrecht van de vrijheid van vereniging vervat. De in artikel 4a lid 1 vermelde «*activiteiten*» die «*klaarblijkelijk het openbaar gezag dreigen te ondermijnen*» zijn niet in de wet nader gedefinieerd.
Stel dat de volgende situatie zich voor doet. Een bedrijf dat zich niet gehouden heeft aan de Arbeidsomstandighedenwet en dat verantwoordelijk is voor de dood van twee werknemers is door leden van een vakbond bezet met als eis dat de directie aftreedt en strafrechtelijk dient te worden vervolgd. De vakbond roept haar leden op aan een door de overheid verboden sit-in deel te nemen die tot doel heeft deelnemers aan die bedrijfsbezetting te steunen. Zij vraagt de leden de sit-in niet te beëindigen als de politie dat vordert.
Onderschrijft de regering het oordeel van de fractieleden van de PvdD dat de hiervoor geschetste activiteiten van de vakbond het openbaar gezag (dreigen te) ondermijnen? Uit welk voorschrift volgt dat toepassing van artikel 4a niet ertoe kan leiden dat dat rechtbank de vakbond beveelt om de activiteiten te staken?
Hoe verhoudt zich het feit dat van de term «*ondermijning*» een wettelijke definitie ontbreekt, met het lex certa-beginsel en de eisen die voortvloeien uit de verdragsrechtelijke voorschriften die de grondrechten van vrijheid van meningsuiting en van vereniging, het eigendomsrecht en de vrijheid van vakbonden beschermen?

Tijdens het debat van de Tweede Kamer op 22 januari 2025 over het demonstratierecht spraken de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Justitie en Veiligheid over het «*ondermijnende*» en het «*ontwrichtende*» karakter van acties van onder meer Extension Rebellion, de blokkeerfriezen en de boerenprotesten. Daarbij werd gewezen op het feit dat «*demonstranten bewust de wet overtreden*» en dat het «*doel van deze demonstraties het ontwrichten van onze maatschappij is.*»[19]
De fractieleden van de PvdD vragen of «*ondermijnende*» en «*ontwrichtende*» activiteiten, waarbij bewust de wet overtreden wordt, onder «*activiteiten*» die «*klaarblijkelijk het openbaar gezag dreigen te ondermijnen*» vallen waarop artikel 4a betrekking heeft? Zo nee, uit welk wettelijk voorschrift volgt dat?
In de memorie van toelichting is vermeld dat demonstraties tegen coronamaatregelen en vanwege de klimaatopwarming en andere vormen van «*maatschappelijk activisme*» geen grond kunnen opleveren voor toepassing van maatregelen op grond van artikel 4a.[20] Uit welk voorschrift vloeit voort dat het OM voor het bestrijden van organisaties die zulke demonstraties organiseren geen gebruik kan maken van artikel 4a als de activiteiten zijn aan te merken als «*activiteiten die klaarblijkelijk het openbaar gezag dreigen te ondermijnen*»?

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

[19] *Kamerstukken II* 2024/25, 34 324, nr. 44, item 12, p. 19
[20] *Kamerstukken II* 2022/23, 35 646, nr. 7, p. 7.

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

Situatie 1.

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

Situatie 2

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

Vragen en opmerkingen van de leden van de JA21-fractie

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

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

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

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

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

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

Vragen en opmerkingen van de leden van de FVD-fractie

Verduidelijking begrip «ondermijning van de democratische rechtsstaat»

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

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

Vallen de activiteiten die in de rapportage over anti-institutioneel extremisme worden genoemd hier ook onder?[21]

Bescherming van alternatieve media

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

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

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

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

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

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

---

[21] AIVD, «Anti-institutioneel extremisme in Nederland: Een ernstige dreiging voor de democratische rechtsorde?», 25 mei 2023.

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

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

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

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

Organisaties moeten hun donatiegegevens vijf jaar bewaren volgens artikel 2 lid 4 van het wetsvoorstel, geamendeerd door Tweede Kamerlid Bikker.[22] Tegelijk volgt uit lid 3 dat geen extra gegevens hoeven worden bijgehouden. Lid 2 wijst op gegevens die «*eenvoudig verstrekt*» kunnen worden, zoals girale overzichten. Tegelijk zijn girale overzichten, die eenvoudig te verstrekken zijn, soms slechts 18 maanden raadpleegbaar. Overzichten die verder teruggaan moeten worden opgevraagd, maar valt dat nog onder eenvoudig raadpleegbaar?

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

Vragen en opmerkingen van de leden van de Volt-fractie

Vragen over de bevoegdheden voor burgemeesters

Het wetsvoorstel geeft burgemeesters de bevoegdheid om informatie op te vragen over buitenlandse donaties aan maatschappelijke organisaties «*in het kader van de handhaving van de openbare orde.*»[23] De fractieleden van Volt vragen de regering hoe dit criterium moet worden afgebakend. In welke gevallen kan de burgemeester overgaan tot het opvragen van de informatie? In welke gevallen niet? Hoe ziet de regering dit in het kader van de grondwettelijke verplichting om inbreuken op grondrechten veel explicieter in de wet op te nemen?

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

De burgemeester moet ingevolge het amendement-Mutluer[24] eerst overleg voeren met het OM voordat de bevoegdheden worden ingezet. Wat houdt het overleg in en wat wordt daarbij getoetst?

De fractieleden van Volt vragen waarin volgens de regering de noodzaak ligt om de informatiebevoegdheid bij de burgemeesters neer te leggen, in plaats van deze voor te behouden aan het OM. Kan de regering

---

[22] *Kamerstukken II* 2024/25, 35 646, nr. 46.
[23] Artikel 3 lid 1Wtmo.
[24] *Kamerstukken II* 2024/25, 35 646, nr. 22.

voorbeelden geven van gevallen waarin burgemeesters niet konden handelen terwijl dat wel nodig was, omdat zij geen inzage hadden in buitenlandse donaties?

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

Vragen over de effecten op het maatschappelijk middenveld

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

Volgens de Venetië Commissie, waarnaar de regering verwijst in de memorie van toelichting, kan het gerechtvaardigd zijn om transparantie te vragen van maatschappelijke organisaties, mits daarmee een redelijk doel gemoeid is, zoals het voorkomen van fraude, witwassen, verduistering of terrorisme.[25] Kan de regering die rechtvaardiging nogmaals wat specifieker onderbouwen voor de doelen die zij zelf heeft gekozen voor dit wetsvoorstel, namelijk «ter handhaving van de openbare orde of in het algemeen belang door het OM»[26]?

Vragen over het stakingsbevel

De rechtbank wordt bevoegd om een maatschappelijke organisatie te bevelen bepaalde activiteiten te staken voor twee jaar, wanneer die organisatie «*activiteiten ontplooit die erop gericht zijn de Nederlandse democratische rechtsstaat of het openbaar gezag te ondermijnen of klaarblijkelijk dreigen te ondermijnen.*»[27] Wanneer is daarvan sprake? Hoe moet dit criterium precies worden afgebakend en hoe moet de rechter aan dit criterium toetsen?

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

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

Toepassing op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba

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

---

[25] *Kamerstukken II* 2020/21, 35 646, nr. 3, p. 8.
[26] Ibidem.
[27] *Kamerstukken I* 2024/25, 35 646, A, p. 3.

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen de **nota naar aanleiding van het verslag** graag **uiterlijk dinsdag 1 juli 2025.**

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Dittrich

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
De Graag