

Position paper van Goede Doelen Nederland inzake de Wet transparantie en tegengaan ondermijning door maatschappelijke organisaties (verder Wtmo)

Goede juridische toetsing aan ‘de voorkant van’ het wetgevingsproces

Hoewel de beantwoording van de Kamervragen door de demissionaire Minister van Justitie en Veiligheid waardevolle informatie bevat, willen wij graag benadrukken dat onze fundamentele bezwaren tegen het wetsvoorstel, zoals ook aangegeven door de Raad van State en het College voor de Rechten van de Mens, onbeantwoord zijn gebleven. De minister gaat in zijn brief niet of onvoldoende in op deze fundamentele bezwaren.

De voorgestelde maatregelen in de Wtmo kunnen leiden tot ongerechtvaardigde beperkingen van het recht op vrijheid van vereniging en staan op gespannen voet met andere fundamentele rechten van maatschappelijke organisaties. In een democratische rechtsstaat is het immers van cruciaal belang dat er ruimte is voor maatschappelijke organisaties die mensen en belangen een stem geven. Wij pleiten voor goede juridische toetsing aan ‘de voorkant van’ het wetgevingsproces.

Zodoende blijven wij van mening dat dit wetsvoorstel opnieuw moet worden getoetst door de **Afdeling Advisering van de Raad van State** (verder AARvS). Dit is noodzakelijk vanwege de ingrijpende wijzigingen die zijn aangebracht zoals de introductie van het nieuwe stakingsbevel en omdat de grondrechten van maatschappelijke organisaties in het geding zijn. Alleen op deze wijze kan zorgvuldig worden beoordeeld of het wetsvoorstel in overeenstemming is met onze constitutionele rechtsorde en de daarin verankerde grondrechten.

Bovendien heeft de wetgever de nieuwe bevoegdheid van burgemeesters, het informatieverzoek, niet getoetst aan het **‘Afwegingskader nieuwe burgemeestersbevoegdheden’**, dat in december 2023 door de regering in gebruik is genomen. Hoewel dit wetsvoorstel van voor de totstandkoming van dit afwegingskader dateert is deze toetsing in het kader van een zorgvuldig wetgevingsproces wel vereist.

Fundamentele bezwaren tegen dit wetsvoorstel blijven onbeantwoord

1) Geen bewezen noodzaak nieuwe wetgeving

Nog steeds ontbreekt een gedegen onderbouwing waarom de bevoegdheden van de betreffende overheidsinstanties op grond van de huidige regelgeving onvoldoende zijn om een (dreigende) ondermijning van de democratische rechtsstaat af te wenden en waarom de voorgestelde maatregelen effectief zijn. Daarom dringen wij aan op een grondige analyse van de mogelijkheden binnen de bestaande wetgeving. Op grond daarvan kan besloten worden of en zo ja, welke aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn

2) Informatieverzoek door burgemeester past niet bij diens taak en rol

De minister stelt dat de burgemeester een centrale rol heeft in de doelstelling van de Wtmo. Wij vinden dat deze rol de burgemeester niet past.

Het mandaat van burgemeesters in dit opzicht is gebaseerd op onmiddellijke bedreigingen van de openbare orde, die snel optreden vereisen. Zoals ook Karsten en Geuskens betogen in Het Nederlands Juristenblad, denken wij niet dat de doelstellingen van de Wtmo een dergelijke snelle reactie vereisen en of de informatieverzoeken kunnen worden beschouwd als handhavingsinstrumenten om snel te kunnen optreden. Nu duidelijke criteria ontbreken kan de beslissing van de burgemeester om informatie op te vragen politiek gemotiveerd zijn.

Ook op de website van het Nederlandse Genootschap van Burgemeesters wordt stilgestaan bij de vraag wat het exclusieve domein van de burgemeester is in het kader van artikel 172 Gemeentewet: ‘Dat is de handhaving van de openbare orde die onmiddellijk van aard is. Het betreft het optreden waarin het noodzakelijk is dat een eenhoofdig bestuursorgaan daadkrachtig beslissingen kan nemen. Het is het optreden dat nauw verband houdt met zijn eenhoofdige gezag over de politie in situaties die om acuut optreden vragen’

3) Stakingsbevel niet noodzakelijk en creëert rechtsonzekerheid

- a) Onvoldoende aangetoond dat stakingsbevel **noodzakelijk** is

Op dit moment ontbreekt een grondige analyse over de vraag of de bestaande wettelijke bevoegdheden niet al voldoende soelaas bieden om de activiteiten die het stakingsbevel in de Wtmo wil aanpakken, effectief te bestrijden.

- b) Stakingsbevel gebaseerd op vage rechtsnorm en leidt tot **rechtsonzekerheid**

De reikwijdte van deze open norm in het wetsvoorstel is te ruim. Begrippen als ‘de ondermijning van statelijke instituties’ en ‘de ondermijning van fundamentele rechten’ zoals toegelicht in de eerste nota van wijziging en in de brief aan de Tweede Kamer van 14 maart 2025 blijven ruim en vaag. Dit druist in tegen het voorzienbaarheidsvereiste waarbij doorslaggevend is of voldoende duidelijk is hoe de rechtsnormen in het concrete geval zullen worden toegepast. Hierdoor worden fundamentele vrijheden en grondrechten van maatschappelijke organisaties onevenredig en onrechtmatig beperkt.

Ten aanzien van het stakingsbevel stelt de minister dat de maatregelen voldoende voorzienbaar zijn. Hij schrijft: “Weliswaar is de norm ondermijning een (gedeeltelijk) open norm, maar deze wordt in de toelichting en in de jurisprudentie (onder meer uitspraken die in het kader van toepassing van artikel 2:20 BW, het verbieden van organisaties zijn gegeven) nader ingevuld. Dat mag volgens het EHRM”.

Hoewel het EHRM erkent dat wetgeving gedeeltelijke open normen kan bevatten, stelt het Hof ook dat: “the level of precision required of domestic legislation – which cannot in any case provide for every eventuality – depends to a considerable degree on the content of the instrument in question, the field it is designed to cover and the number and status of those to whom it is addressed.” (Kudrevičius and Others v. Lithuania [GC], 2015, § 110).

- c) Wetsvoorstel opnieuw voorleggen aan de **Afdeling Advies van de Raad van State**

Volgens artikel 4, lid 2, onder a.3° van het Reglement van orde voor de ministerraad en Aanwijzing 7.15, lid 2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, is hernieuwde raadpleging vereist bij dergelijke ingrijpende wijzigingen. De AARvS heeft eerder geadviseerd over de conceptnota van wijziging, waarin het stakingsbevel niet centraal stond maar de vervallenverklaring. Het stakingsbevel is een wezenlijke verandering met bredere en verdergaande gevolgen, aangezien deze alle activiteiten van een maatschappelijke organisatie kan treffen, in plaats van enkel goederen of donaties.

Bovendien heeft de AARvS zich in haar eerdere advies vooral gericht op het eigendomsrecht (artikel 1 EP EVRM) in relatie tot de vervallenverklaring. Het stakingsbevel raakt echter ook andere grondrechten zoals de verenigingsvrijheid, vrijheid van meningsuiting en vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Dit concluderen wij mede op basis van juridisch advies dat wij hebben ingewonnen bij advocatenkantoor Stibbe.

4) Onderbouwing noodzaak en proportionaliteit van de verwerking van gegevens inzake godsdienst en levensbeschouwing ontbreken

De noodzaak en proportionaliteit van de verwerking van gegevens inzake godsdienst en levensbeschouwing door de burgemeester, het OM en de grote groep van personen en instanties genoemd in (onderdelen van) artikel 28 a van de Handelsregisterwet 2007 bij een informatieverzoek is onvoldoende duidelijk en onderbouwd.

5) Bezwaren bij een laag drempelbedrag voor hoog risicolanden per AMvB

Het aangenomen amendement Bikker/Bekker (35646) biedt de regering de mogelijkheid om bij AMvB voor hoog risicolanden een lager drempelbedrag dan 15.000 euro vast te stellen. De Afdeling Advisering van de Raad van State heeft hierover reeds eerder haar bezwaren kenbaar gemaakt. De criteria moeten zich niet richten op hoog of laag risicoland maar op de donaties en het reële en objectieve risico dat deze opleveren voor de Nederlandse democratische rechtsstaat.

6) Deponeringsplicht voor stichtingen leidt tot regel- en administratieve lastendruk

In artikelen 7 en 8 van het wetsvoorstel wordt de verplichting voor stichtingen om hun balans en staat van baten en lasten te deponeren bij het Handelsregister geregeld. Dit betekent minder tijd en geld voor het goede doel en het risico dat vrijwilligers afhaken. Transparantie is een belangrijk maatschappelijk doel, maar deze lasten en kostenverzwaring voor met name kleinere stichtingen, die juist vaak worden gerund door relatief veel vrijwilligers, vinden wij niet proportioneel zolang niet is aangetoond dat die verplichting redelijkerwijs bijdraagt aan het doel van bestrijding van ondermijning van het openbaar gezag/openbare orde en rechtsstaat.

7) Ontbreken goede afstemming met (internationale) wetgeving

Wij zijn van mening dat overzicht over en samenhang tussen bestaande en voorgenomen regelgeving ontbreekt.

In de brief van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer (15 mei 2025) inzake Terrorismebestrijding/ Rechtsstaat en Rechtsorde geeft de minister aan, zoals toegezegd aan de Tweede Kamer bij de behandeling van de Wtmo, dat hij heeft laten onderzoeken hoe andere landen omgaan met ongewenste buitenlandse financiering en het instrumentarium dat zij hiervoor inzetten. De conclusie van de minister luidt ‘De bevindingen van de internationale verkenningen naar het verbieden van organisaties en naar de mogelijkheden tot het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering geven aanleiding tot nader onderzoek.