

Vergaderjaar 2022–2023

**35 646**

**Regels voor het inzichtelijk maken van buitenlandse donaties ontvangen door maatschappelijke organisaties en 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 maatschappelijke organisaties)**

**Nr. 7**

**NOTA VAN WIJZIGING**

Ontvangen 4 mei 2023

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

Het opschrift komt te luiden:

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

In de considerans vervalt «vanuit het buitenland» en wordt na «desgevraagd inzichtelijk maken om ongewenste beïnvloeding tegen te gaan» ingevoegd «, waar noodzakelijk in te grijpen als de maatschappelijke organisatie activiteiten ontplooit die erop gericht zijn de Nederlandse democratische rechtsstaat of het openbaar gezag te ondermijnen of zulks klaarblijkelijk dreigen te ondermijnen».

C

In artikel 1 vervalt, onder vervanging van de puntkomma aan het slot van onderdeel c door een punt, onderdeel d.

D

In de artikelen 2 en 3, eerste lid, vervalt telkens «afkomstig van buiten een lidstaat».

E

Aan artikel 3, vierde lid, wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. het openbaar ministerie met het oog op een verzoek als bedoeld in artikel 4a.

F

In artikel 4, eerste lid, vervalt «afkomstig van buiten een lidstaat».

G

Na artikel 4 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 4a**

1. Op verzoek van het openbaar ministerie kan de rechtbank een maatschappelijke organisatie die activiteiten ontplooit die er op gericht zijn de Nederlandse democratische rechtsstaat of het openbaar gezag te ondermijnen of klaarblijkelijk dreigen te ondermijnen een bevel voor de duur van maximaal twee jaar opleggen tot het onthouden, staken en gestaakt houden van bepaalde activiteiten, indien dit bevel noodzakelijk is om deze ondermijning of de gevolgen ervan af te wenden. Ter naleving van dit bevel kan de rechtbank, op verzoek van het openbaar ministerie, ten aanzien van de maatschappelijke organisatie:

a. een dwangsom opleggen die verbeurt bij het niet naleven van het bevel;

b. opschortingen bevelen van de bevoegdheid van de maatschappelijke organisatie om over door de rechter aan te wijzen gelden of tegoeden op door haar aangehouden rekeningen te beschikken behalve ten aanzien van betaling van een op grond van onderdeel a verbeurde dwangsom, ten uitvoer te leggen overeenkomstig de regels van beslag onder derden op grond van artikel 718 en verder van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering;

c. een verbod instellen tot het ontvangen van bepaalde donaties of bepaalde nader gespecificeerde categorieën van donaties;

d. een plicht opleggen om periodiek alle of nader gespecificeerde categorieën van ontvangen gelden aan het openbaar ministerie te melden; of

e. een plicht opleggen tot het aan het openbaar ministerie periodiek inzicht geven in de volledige administratie en bijbehorende bescheiden.

2. Op verzoek van het openbaar ministerie kan de voorzieningenrechter van de rechtbank waar het in het eerste lid bedoelde verzoek is of zal worden ingediend wanneer dit noodzakelijk is voor het voorbereiden van dat verzoek, ten aanzien van de betreffende maatschappelijke organisatie:

a. bevelen om periodiek alle of nader gespecificeerde categorieën van gelden aan het openbaar ministerie te melden;

b. bevelen om inzicht te geven in de volledige administratie en bijbehorende bescheiden; of

c. het bestuur bevelen om inlichtingen te verstrekken over bepaalde activiteiten van de maatschappelijke organisatie.

3. Op verzoek van het openbaar ministerie kan de voorzieningenrechter van de rechtbank waar het in het eerste lid bedoelde verzoek is of zal worden ingediend verlof tot conservatoir beslag verlenen of goederen in gerechtelijke bewaring stellen overeenkomstig titel vier van het derde Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering indien gegronde vrees voor verduistering bestaat, met dien verstande dat artikel 705 van dit Wetboek niet van toepassing is en voor de toepassing van artikel 700

van dit Wetboek als eis in de hoofdzaak wordt aangemerkt: een verzoek als bedoeld in het eerste lid. Deze maatregel duurt ten hoogste zes maanden. De voorzieningenrechter van de rechtbank kan de maatregel op verzoek van het openbaar ministerie telkens met ten hoogste 6 maanden verlengen. Bestaat er geen gegronde vrees voor verduistering meer, dan vordert het openbaar ministerie opheffing van het beslag of de bewaring.

4. Tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter tot het treffen van een in het tweede of derde lid bedoelde maatregel staat geen voorziening open. De voorzieningenrechter kan op verzoek van het openbaar ministerie of de maatschappelijke organisatie een op grond van het tweede of derde lid getroffen maatregel opheffen indien de grond voor verlening niet langer aanwezig is. De hiervoor bedoelde maatregelen eindigen bij beslissing op het in het eerste lid bedoelde verzoek.

5. Bij niet-nakoming van de maatregelen, bedoeld in het eerste tot en met vierde lid, is artikel 3, zesde lid, van overeenkomstige toepassing.

6. Bij een donatie ontvangen in strijd met het op grond van het eerste lid, onderdeel c, opgelegde verbod, is de maatschappelijke organisatie gehouden de donatie op een door het openbaar ministerie aangewezen derdenrekening te storten en daar tot het verstrijken van het verbod te behouden.

7. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld voor de goede uitvoering en effectuering van de in leden 1 tot en met 3, alsmede het zesde lid, opgenomen maatregelen.

H

In artikel 5 vervalt «die zijn woonplaats of, ingeval van een rechtspersoon, zijn zetel buiten een lidstaat heeft».

I

Na artikel 8 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### *Artikel 8a*

In artikel 995 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering wordt na «Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek» ingevoegd «of de Wet transparantie en tegengaan ondermijning door maatschappelijke organisaties».

J

Artikel 9 wordt als volgt gewijzigd:

In onderdeel 1 wordt na artikel 3, derde lid, ingevoegd: artikel 4a, eerste lid, onderdelen d en e, alsmede het tweede lid, onderdelen a en b.

K

In artikel 13 wordt «Wet transparantie maatschappelijke organisaties» vervangen door «Wet transparantie en tegengaan ondermijning door maatschappelijke organisaties».

## Toelichting

### Algemeen

#### 1. Aanleiding, doel en strekking

Zoals ook in het coalitieakkoord van dit kabinet is benadrukt, kan een democratische samenleving alleen functioneren als we een grens trekken als vrijheden van de ander worden bedreigd, als iedereen meedoet in de samenleving en discriminatie wordt bestreden. Voor homohaat, antisemitisme, moslimhaat, vrouwenhaat, (online) seksuele uitbuiting, eerwraak, genitale verminking, kinderhuwelijken, gedwongen huwelijken, haatzaaien en geweld tegen andersdenkenden en tegen minderheden is geen plaats in onze samenleving.<sup>1</sup> Dergelijk gedrag moet krachtdadig worden tegengegaan en zoveel mogelijk worden voorkomen. Het wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties (Wtmo) beoogt hieraan bij te dragen. Met dat wetsvoorstel en de voorliggende nota van wijziging worden aan het bestaande wettelijke kader handhavingsinstrumenten toegevoegd om organisaties aan te kunnen pakken die activiteiten ontplooiën die gericht zijn op (dreigende) ondermijning van de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag. In het coalitieakkoord is dan ook aangekondigd dat de behandeling van de Wtmo zal worden voortgezet.

In het bijzonder kan het opleggen van een rechterlijk bevel tot het onthouden, staken en gestaakt houden van bepaalde gedragingen (hierna ook stakingsbevel genoemd) bijdragen aan het tegengaan van ondermijnende activiteiten door maatschappelijke organisaties. Deze nota van wijziging voorziet in het toevoegen van dat instrument aan de Wtmo. Aanvullend, om de naleving en handhaving van dit bevel te verzekeren, regelt deze nota van wijziging dat door de rechter maatregelen kunnen worden opgelegd, zoals het verbeuren van een dwangsom door een maatschappelijke organisatie bij overtreding van het bevel en het bevriezen van bepaalde gelden en rekeningen. Daarmee wordt beoogd de ondermijning of de gevolgen ervan zoveel mogelijk af te wenden of eventuele gevolgen tegen te gaan. In de aanloop naar en ter voorbereiding op een verzoek door het openbaar ministerie aan de rechter om een bevel op te leggen, kan het openbaar ministerie de rechter verzoeken om maatregelen te treffen die strekken tot conservatoir beslag van goederen, het verstrekken van inlichtingen, een meldplicht of het openleggen van de boeken.

Ondermijning is te definiëren als het verrichten van stelselmatige, doelbewuste en in vele gevallen heimelijke activiteiten die door de nagestreefde doelen, de gebruikte middelen of ressorterende effecten de democratische rechtsstaat, de bijbehorende instituties en onderlinge samenhang tussen burgers verzwakken, destabiliseren, ondergraven of saboteren.<sup>2</sup> Daarvan is bijvoorbeeld sprake bij duurzame aantasting van de democratische vrijheden, de introductie van een parallel rechtssysteem naast of buiten de democratische rechtsstaat bijvoorbeeld op basis van religieuze wetgeving, de aantasting van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, de obstructie of onrechtmatige beïnvloeding van vrije verkiezingen, de bedreiging van volksvertegenwoordigers en de

---

<sup>1</sup> Zie coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst», Coalitieakkoord 2021–2025, p. 25.

<sup>2</sup> Zie Kamerstukken 2019/20, 35 366, nr. 3, p. 20, onder verwijzing naar Kamerstukken II 2018/19, 29 614, nr. 108, p. 2.

(voorgenomen of gepropageerde) omverwerping/afschaffing van onze rechtsstaat.<sup>3</sup>

Met deze nota van wijziging, waarmee de Wtmo wordt gewijzigd, wordt tevens gehandeld naar aanleiding van de motie Becker c.s. waarin de regering wordt opgeroepen om spoedig te voorzien in handhavingsinstrumenten om geldstromen 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.<sup>4</sup> Doel van deze aanvulling is de effectieve aanpak van maatschappelijke organisaties die onze democratische rechtsstaat of het openbaar gezag ondermijnen. De voornoemde motie is ingediend naar aanleiding van de bevindingen van de Parlementaire ondervragingscommissie die onderzoek heeft gedaan naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen (POCOB).<sup>5</sup> Uit het eindverslag van de POCOB blijkt dat momenteel sprake is van ongewenste beïnvloeding van in Nederland actieve maatschappelijke organisaties, al dan niet via statelijke actoren. Volgens de POCOB is hiervan sprake doordat financiers vooral organisaties financieren die hetzelfde gedachtegoed hebben waardoor de boodschap wordt versterkt en geprofessionaliseerd of invloed uitoefenen via zeggenschap, door bijvoorbeeld benoeming van bestuursleden of door overname van een instelling. Financiering, al dan niet vanuit het buitenland, van instellingen (religieus, maatschappelijk of anderszins) is niet a priori onwenselijk of illegaal en is niet strafbaar. Het ingewikkelde aan ongewenste (buitenlandse) financiering is dat de ongewenstheid ervan pas achteraf is vast te stellen. Er kan een probleem ontstaan als (buitenlandse) financiering gepaard gaat met beïnvloeding (door vreemde mogendheden) die bijdraagt aan problematisch (antidemocratisch en onverdraagzaam) gedrag dat haaks staat op de uitgangspunten van de Nederlandse democratische rechtsstaat en de waarden die in Nederland worden gekoesterd. In dit verband is sprake van ongewenste (buitenlandse) financiering. Tevens is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (WODC) onderzoek gedaan naar financiering van religieuze instellingen in Nederland. Een van de resultaten van dat onderzoek is dat weinig kan worden gezegd over (directe) beïnvloeding, wegens beperkingen in het onderzoek. De onderzoekers wijten dit aan het onderwerp, methodologische beperkingen en externe factoren.<sup>6</sup> Tegelijk geven de onderzoekers wel aan dat er de nodige vragen worden opgeroepen in verband met mogelijk anti-integratieve, ondemocratische of discriminatoire invloed op een bevolkingsgroep bij financieringsstromen uit bepaalde landen aan instellingen die door sommige onderzoeken als politiek-salafistisch worden aangemerkt.<sup>7</sup> Dit laatste wordt bevestigd in onder meer het in februari 2021 uitgebrachte dreigingsbeeld van de NCTV/AIVD, waaruit blijkt dat via financiering, al dan niet via statelijke

<sup>3</sup> Zie Kamerstukken II 2019/20, 35 366, nr. 3. Kamerstukken II 2015/16, 34 516, nr. 3, p. 5–6. Vergelijk EHRM (GK) 13 februari 2003, nr. 41340/98 (e.a.), NJ 2005/73, m.nt. EAA, (Refah partisi – The Welfare party)/Turkije), par. 125, EHRM (GK) 17 februari 2004, nr. 44158/98 (Gorzeliak e.a. t. Polen), par. 89–93, EHRM 30 juni 2009, nr. 25803/04 & 25817/04, (Herri Batasuna and Batasuna t. Spanje), par. 79 en EHRM 9 juli 2013, nr. 35943/10, (Vona t. Hongarije), par. 52 en 57.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 228, nr. 7.

<sup>5</sup> Zie [https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/eindverslag\\_pocob.pdf](https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/eindverslag_pocob.pdf).

<sup>6</sup> Zie over de beperkingen in het onderzoek ook verder de kabinetsreactie POCOB, Kamerstukken II 2020/21, 35 228, nr. 33.

<sup>7</sup> Zie onderzoek RAND Europe «Onderzoek naar buitenlandse financiering van religieuze instellingen in Nederland», in opdracht van het WODC, 2020, samenvatting, Kamerstukken II 2020/21, 35 228, nrs. 33 (bijlage) en 36.

actoren, ongewenste beïnvloeding van maatschappelijke organisaties voor komt.<sup>8</sup>

Zoals aangegeven in de kabinetsreactie op het eindverslag van de POCOB, kan deze ongewenste beïnvloeding leiden tot een disproportionele en onwenselijke impact op de Nederlandse samenleving. Denk daarbij aan activiteiten als het propageren van haat jegens andersdenkenden, het doen afkeren van groepen van onze democratie of het aanzetten tot geweld en extremisme, waarbij het strafrecht niet in alle gevallen voldoende soelaas biedt. Voorbeelden uit het eindverslag van de POCOB waarmee dergelijke beïnvloeding wordt verwezenlijkt, zijn het uitzenden en betalen van predikers, het uitgeven van literatuur, lesmethoden en wervingsmateriaal en het verspreiden van invloed via sociale media. Het gaat om een veelheid aan gedragingen die verschillend van aard kunnen zijn, zowel religieus als niet-religieus en van extreemlinks tot extreemrechts. Zekerheidshalve wenst het kabinet te benadrukken dat er geen voornemen is om specifiek organisaties met een bepaalde achtergrond aan te kunnen pakken. De voorgestelde wijziging biedt een algemeen instrument gericht tegen *iedere* organisatie, ongeacht achtergrond, die activiteiten ontplooit die gericht zijn op (dreigende) ondermijning van de democratische rechtsstaat.

Daar waar ondermijnende activiteiten haaks staan op de in onze democratische rechtsstaat gefundeerde waarden, zoals de vrijheid van godsdienst, de vrijheid van meningsuiting en de gelijke behandeling van eenieder, zoals geborgd in onze Grondwet, moeten ze krachtdadig worden tegengegaan. In dit voorstel wordt gekozen voor een aanpak van activiteiten die bepaalde maatschappelijke organisaties kunnen ontplooiën en die de democratische rechtsstaat ondermijnen of klaarblijkelijk dreigen te ondermijnen. Met andere woorden: een organisatie- en gedragsgerichte benadering. Om ondermijning van onze democratische rechtsstaat tegen te kunnen gaan, wordt de aanpak gericht op de financiële middelen van een maatschappelijke organisatie.

In de kabinetsreactie op het eindverslag van de POCOB is dit zo ook aangekondigd: «Daar bovenop onderzoekt het kabinet de mogelijkheid om zo nodig geldstromen (tijdelijk) te kunnen stilleggen of verbeurd te verklaren wanneer [...] de openbare orde wordt bedreigd, variërend van aantasting van het openbaar gezag en de lokale of nationale veiligheid, tot het uitlokken of bevorderen van geweld en het creëren van een klimaat van angst en intimidatie. [...] Dit betreft mede het bevriezen van bepaalde ontvangen financiële middelen van een organisatie die aanstichter is [...] of een verbod op het ontvangen van zulke middelen. Het kabinet overweegt bovendien de mogelijkheid om in ernstige gevallen bepaalde financiële middelen verbeurd te laten verklaren.»<sup>9</sup> Dit heeft als positief effect dat ook ongewenste beïnvloeding via (buitenlandse) financiering kan worden tegengegaan.

Daarbij zij benadrukt dat deze nota van wijziging voorziet in uitzonderlijke maatregelen voor uitzonderlijke gevallen. Een enkele wetsovertreding rechtvaardigt op zichzelf nog niet de inzet van het instrumentarium dat bij deze nota van wijziging is voorzien. In voorkomende gevallen kan tegen incidentele wetsovertredingen opgetreden worden via bijvoorbeeld het strafrecht. Er kan bovendien geen sprake kan zijn van de inzet van maatregelen tegen organisaties die zich, zoals passend binnen onze democratische rechtsstaat, uitspreken tegen bepaalde activiteiten van

<sup>8</sup> Zie dreigingsbeeld statelijke actoren, AIVD/NCTV februari 2021, o.a. p. 15 en p. 23. Kamerstukken II 2020/21, 30 821, nr. 124 (bijlage).

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 228, nr. 33, p. 16/17.

anderen, tegen het regeringsbeleid of in het kader van maatschappelijk activisme. Denk aan demonstraties tegen coronamaatregelen, actievoeren en het voeren van rechtszaken vanwege de klimaatopwarming, het propageren van mensenrechten of, als species daarvan, het opkomen tegen racisme en discriminatie. In de Nederlandse samenleving is ruimte voor een grote diversiteit van beschouwingen, opvattingen, waardepatronen en leefstijlen. Dit betekent dat mensen de vrijheid hebben hun eigen keuzes te maken binnen de kaders van de democratische rechtsstaat. De grondwettelijke vrijheid van godsdienst- en levensovertuigingen maakt dat er bijvoorbeeld ook plaats is voor geloofs- en levensovertuigingen die een fundamentalistisch karakter hebben. Deze vrijheid vindt echter haar begrenzing daar waar deze raakt aan de grondwettelijke rechten en vrijheden van anderen.<sup>10</sup>

Er is thans geen wettelijk instrument beschikbaar om effectief (de financiële middelen van) maatschappelijke organisaties aan te pakken die met hun door donaties of anderszins gefinancierde activiteiten de democratische rechtsstaat ondermijnen of dit klaarblijkelijk dreigen te doen. In de annex bij haar reactie van 28 augustus 2020 op de aanvraag om voorlichting en het advies over de ontwerp-WMTO heeft de Afdeling advisering van de Raad van State aangegeven dat er de nodige civielrechtelijke, bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en diplomatieke mogelijkheden zijn om ondermijning van de democratische rechtsstaat – ook langs financiële weg- aan te pakken. Uit dat overzicht blijkt echter ook dat deze bestaande regelingen versnipperd zijn en samenhang ontberen.<sup>11</sup> De thans voorgestelde wijziging van het wetsvoorstel Wtmo voorziet in een horizontale en intrinsiek samenhangende regeling van de financiële aanpak van maatschappelijke organisaties die de rechtsstaat ondermijnen of klaarblijkelijk dreigen te ondermijnen en vormt daarmee een waardevolle aanvulling op het bestaande wettelijke instrumentarium.

De bij deze nota van wijziging voorgestelde maatregelen vormen in feite de nog ontbrekende tussenschakel tussen de in het wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties opgenomen mogelijkheden om donaties inzichtelijk te maken en de bevoegdheid van de rechter om in extremis op grond van artikel 2:20 BW een organisatie waarvan het doel of de werkzaamheden in strijd zijn met de openbare orde verboden te verklaren. Deze mogelijkheden zijn complementair aan reeds bestaande mogelijkheden om bijvoorbeeld via het strafrecht op te treden.<sup>12</sup> De verbodenverklaring en de thans voorgestelde maatregelen kunnen, al naar gelang de individuele feitelijke context en de ernst van de situatie, zowel opeenvolgend als zelfstandig worden ingezet, waarbij in beide gevallen geldt dat zij functioneel zijn voor de bescherming van de openbare orde en de democratische rechtsstaat. Dat blijkt ook uit de samenhangende bespreking en presentatie ervan in de kabinetsreactie op het POCOB-verslag.<sup>13</sup>

Tot slot voorziet deze nota van wijziging in uitbreiding van de reikwijdte van de regeling naar alle door de maatschappelijke organisatie ontvangen donaties uit binnen- en buitenland (in plaats van uitsluitend vanuit landen van buiten de EU/EER). Daarmee wordt het wetsvoorstel op drie manieren verbeterd. In de eerste plaats kan ondermijning van de Nederlandse

<sup>10</sup> Zie Kamerstukken II 2018/19, 29 614, nr. 108.

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2020/2021, 35 646, nr. 4.

<sup>12</sup> Zie ook Stb. 2021, 310 en verder Kamerstukken I en II 2020/2021, 35 366. Deze wet, die op 1 januari 2021 in werking treedt (Stb. 2021, 346), kleurt de notie «openbare orde» in art. 2:20 BW nader in, en voorziet in aanvullende instrumenten om de effectiviteit van een eventuele verbodenverklaring te vergroten.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2020/2021, 35 228, nr. 33, p. 16–18.

democratische rechtsstaat niet alleen voortvloeien uit ongewenste buitenlandse, maar ook uit binnenlandse beïnvloeding door middel van financiering. Denk aan het geval van een criminele organisatie die met drugsgelden bepaalde ambtsdragers of functionarissen omkoopt. Ook dergelijk gedrag kan ondermijnend werken voor de rechtsstaat. De verruiming van de reikwijdte voorkomt tevens ook bepaalde «u-bochtconstructies» om een donatie van buiten de EU via een EU-land te laten lopen om onder de regeling uit te komen. Met de uitbreiding naar alle donaties, zowel van binnen als van buiten de EU/EER, wordt geen direct of indirect onderscheid meer gemaakt naar de herkomst van donaties. Zo wordt ook voorkomen dat donaties van buiten de EU/EER onbedoeld bij voorbaat als «verdacht» worden aangemerkt, hetgeen kan bijdragen aan vermindering van mogelijke stigmatisering van buitenlandse donaties. Tot slot zorgt deze wijziging ook voor een vermindering van de lasten voor maatschappelijke organisaties die een informatieverzoek van het openbaar ministerie (OM) of de burgemeester krijgen om hun ontvangen donaties inzichtelijk te maken. Zij hoeven straks hun donaties niet meer uit te splitsen naar ontvangen donaties van binnen en buiten de EU.<sup>14</sup>

Deze verruimde reikwijdte komt voorts tegemoet aan de verschillende vragen en zorgen die ook de Tweede Kamer in zijn verslag bij het wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties naar voren heeft gebracht.<sup>15</sup> Niet de herkomst van de gelden staat centraal, maar het ondermijnend handelen van de ontvangende maatschappelijke organisatie met behulp van die gelden.

Het OM zal de enige instantie zijn die bevoegd is een verzoek bij de rechter te doen. Er is hier geen rol voor toezichthouders of inspecties weggelegd. De bij deze nota van wijziging voorziene nieuwe bevoegdheid van het OM is niet van toepassing op organisaties waarop de Wet financiering politieke partijen van toepassing is (zie artikel 11 lid, eerste lid Wtmo). De achterliggende gedachte bij die Wet financiering politieke partijen is dat politieke partijen door hun centrale en vertegenwoordigende rol in ons democratisch bestel een bijzondere positie hebben, waarvoor een eigen juridisch kader moet gelden, te weten – voor zover hier van belang – de Wet financiering politieke partijen en de door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangekondigde Wet op de politieke partijen (Wpp).<sup>16</sup> In het algemeen geldt dat de maatregelen in deze nota van wijziging complementair van aard zijn op het bestaande instrumentarium. Dat betekent dat geen afbreuk wordt gedaan aan bestaande bevoegdheden en mogelijkheden om in te grijpen op grond van sectorspecifieke wetgeving. Denk bijvoorbeeld aan de mogelijkheden die Onderwijsinspectie heeft om in te grijpen op grond van artikel 9 van de Wet op het Onderwijstoezicht.

Voor wat betreft de afbakening met het strafrecht, geldt dat de voorgestelde maatregelen, zoals hiervoor vermeld, eveneens complementair van aard zijn, door te voorzien in bepaalde maatregelen om activiteiten te doen beëindigen die als (klaarblijkelijk dreigend) ondermijnend aan de democratische rechtsstaat kunnen worden aangemerkt. Het is goed voorstelbaar dat van dergelijke activiteiten blijkt doordat er eerder een strafrechtelijke veroordeling is uitgesproken voor bepaalde delicten die de openbare orde of de nationale veiligheid raken (denk aan een veroordeling voor terrorisme), bijvoorbeeld ten aanzien van verschil-

<sup>14</sup> Voor de verhouding met het Europese vrije verkeer, wordt volledigheidshalve verwezen naar de toelichting, paragraaf 4, «Verhouding met VWEU».

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2020/2021, 35 646, nr. 5.

<sup>16</sup> Zie verder ook de toelichting bij de Wtmo, p. 2.



lende leden van een maatschappelijke organisatie en wanneer blijkt dat hun gedrag werd gefaciliteerd door de organisatie. Bij de toepassing van artikel 2:20 BW is dit in de praktijk een werkbare toepassing gebleken<sup>17</sup>. Van inzet van de voorliggende maatregelen kan eveneens sprake zijn indien er nog niet sprake is van strafbaar, maar wel van apert onrechtmatig gedrag dat tevens als ondermijnend aan de democratische rechtsstaat is aan te merken. Voor individuen die strafbare feiten plegen en die aangesloten zijn of actief zijn bij een maatschappelijke organisatie geldt uiteraard dat alleen inzet van het strafrechtelijk instrumentarium passend is. Heeft een maatschappelijke organisatie zelf – vermoedelijk – strafbare feiten gepleegd, dan zal het afhangen van de omstandigheden of het wenselijk is om tot strafvervolgning over te gaan dan wel het voorliggende instrumentarium in te zetten. Inzet van zowel het strafrecht als het voorliggende instrumentarium ten aanzien van de maatschappelijke organisatie is op zichzelf niet uitgesloten, omdat de voorliggende maatregel niet bestraffend van aard is. Tegelijk zal voorkomen moeten worden dat de voorliggende maatregelen, gecombineerd met het strafrecht, onevenredig uitpakken voor de organisatie. Dit is gewaarborgd doordat de rechter de vrijheid heeft om bij het strafrechtelijk dan wel voorliggende traject alle omstandigheden, dus ook de inzet van het strafrecht of de voorliggende maatregelen, mee te wegen. Genoemde maatregelen komen dus niet in plaats van het strafrecht en evenmin is beoogd om de in het strafrecht geboden waarborgen te passeren. Het is uiteindelijk aan het openbaar ministerie om te beoordelen of en in hoeverre en strafrechtelijk traject of een traject op grond van artikel 4a Wtmo wordt ingezet.

## **2. Verhouding met de grondrechten en het Europese vrij verkeer van kapitaal**

### *Verhouding met het EVRM*

De voorgestelde regeling kan leiden tot een inperking, in de vorm van regulering, van het recht van eigendom. Dit zal in het bijzonder aan de orde kunnen zijn bij de bij het bevel tot het onthouden, staken en gestaakt houden van bepaalde gedragingen opgelegde bijkomende maatregelen, zoals het verbeuren van een dwangsom of beperking van toegang tot bepaalde gelden en rekeningen. Zoals de Afdeling advisering van de Raad van State heeft opgemerkt in haar advies en voorlichting van 28 augustus 2020, moet een inperking van het recht van eigendom voldoen aan artikel 1 Eerste Protocol bij het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) (en ook artikel 17 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest)).<sup>18</sup> Daarbij geldt: de beperking moet een legitiem belang dienen, bij wet zijn voorzien en er moet sprake zijn van een redelijk evenwicht tussen het nagestreefde belang en de belangen van de betrokkene(n) (evenredigheid). Ook andere rechten die in de Grondwet, het EVRM en het EU-Handvest zijn geborgd, zoals de vrijheid van vereniging (art. 8 Grondwet, art. 11 EVRM, art. 12 EU-Handvest), de vrijheid van vergadering (art. 9 Grondwet, art. 11 EVRM, art. 12 EU-Handvest), de vrijheid van meningsuiting (art. 7 Grondwet, art. 10 EVRM, art. 11 EU-Handvest) of de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (art. 6 Grondwet, art. 9 EVRM, art. 10 EU-Handvest) kunnen mogelijk worden geraakt. De voorgestelde maatregel tot het onthouden, staken en gestaakt houden van bepaalde gedragingen heeft immers tot doel om ervoor te zorgen dat de maatschappelijke organisatie zijn activiteiten aanpast of geen doorgang

<sup>17</sup> Zie bijvoorbeeld Hoge Raad 15 juli 2022, ECLI:NL:HR:2022:1114 en de onderliggende zaak, Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 15 december 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:10406.

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2020/2021, 35 228, nr. 4.

laat vinden. Dit kan betekenen dat bepaalde activiteiten, zoals lezingen of bijeenkomsten van leden van de maatschappelijke organisatie, geen doorgang kunnen vinden. Ook is denkbaar dat de activiteiten die als ondermijnd worden beoordeeld, bestaan uit bepaalde uitingen, bijvoorbeeld uitingen waarmee bepaalde bevolkingsgroepen worden verketterd of gemarginaliseerd. De voorgestelde maatregel kan hiermee direct of indirect leiden tot een beperking van deze uitingsvrijheid. Ook bij deze rechten geldt dat deze niet absoluut zijn, maar mogen worden ingeperkt, mits deze inperking een legitiem doel dient, is voorzien bij wet, en noodzakelijk is in een democratische samenleving (evenredigheids-toets).<sup>19</sup>

#### *i. Legitiem belang*

De democratische rechtsstaat is het fundament van onze samenleving.<sup>20</sup> Met het voorgestelde artikel 4a wordt bij uitstek een legitiem en wezenlijk belang gediend, namelijk voorkoming en tegengaan van ondermijning van de democratische rechtsstaat en het openbaar gezag. Zoals toegelicht in het wetsvoorstel tot verankering van een algemene bepaling in de Grondwet dat Nederland een democratische rechtsstaat is, gaat het bij een democratische rechtsstaat om democratie, gebondenheid van de overheid aan het recht en om uitoefening van grondrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting en het kiesrecht.<sup>21</sup> Dit sluit aan bij bijvoorbeeld het rapport van de Venetië Commissie uit 2011 over de rechtsstaat, waarin is aangegeven dat elementen als gebondenheid aan het recht, het vrije verkiezingsproces, de rechtszekerheid, het verbod op willekeur, de toegang tot de rechter, respect voor grondrechten en non-discriminatie essentiële onderdelen zijn van de rechtsstaat.<sup>22</sup> Ondermijning van de democratische rechtsstaat is te definiëren als het verrichten van stelselmatige, doelbewuste en in veel gevallen heimelijke activiteiten die door de nagestreefde doelen, de gebruikte middelen of ressorterende effecten de democratische rechtsstaat, de bijbehorende instituties en onderlinge samenhang tussen burgers verzwakken, destabiliseren, ondergraven of saboteren.<sup>23</sup> In paragraaf 1 van deze toelichting is nader omschreven op welke wijze ondermijning in Nederland plaatsvindt. Dergelijke ondermijning tegengaan is een (legitiem) belang van openbare orde, zoals bedoeld in de Grondwet en het EVRM en eveneens een belang van nationale veiligheid in de zin van het EVRM.<sup>24</sup>

#### *ii. Voorzien bij wet*

De inperking van de eerdergenoemde rechten moet een wettelijke basis kennen. Deze basis – artikel 4a – en de daarin opgenomen norm zijn voorzienbaar en kenbaar, zoals vereist door de Grondwet en het EVRM. Concreet moet de norm passen binnen de democratische rechtsstaat en zijn voorzien van waarborgen die beschermen tegen willekeur vanuit de

<sup>19</sup> In het vervolg zal voor de evenredigheidstoets naar deze formulering worden verwezen. Volledigheidshalve zij nog aangetekend dat de verschillende in het EVRM opgenomen grondrechten een iets afwijkende beperkingsgrond kennen. Aangenomen wordt dat er in de praktijk geen fundamenteel verschil bestaat in het bereik van de beperkingsgronden van de verschillende artikelen. Zie: P. van Dijk e.a. (red.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Cambridge: Intersentia 2018, p. 759.

<sup>20</sup> Zie regeerakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst», Coalitieakkoord 2021–2025, p. 1.

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2015–16, 34 516, nr. 3, paragraaf 2.1. Genoemde bepaling gaat luiden «De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat» (Stb. 2018, 86).

<sup>22</sup> Zie Venice Commission «Report on the rule of law», 4 april 2011, no. 512/2009, CDL-AD(2011)003 Rev.

<sup>23</sup> Zie Kamerstukken II 2019/20, 35 366, nr. 3, p. 20, onder verwijzing naar Kamerstukken II 2018/19, 29 614, nr. 108, p. 2.

<sup>24</sup> Zie o.m. de artikelen 8 en 9 EVRM.

overheid, aldus het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).<sup>25</sup> Gekozen is voor een open norm, juist omdat ondermijning zich in vele vormen kan voordoen. Onder het EVRM is een open norm toegestaan: zoals ook het EHRM heeft onderkend, is er een zekere noodzaak om in wetgeving rigiditeit te vermijden en flexibiliteit te behouden. De verdere invulling kan zo nodig in de jurisprudentie worden gegeven.<sup>26</sup> Daarbij kan ook reeds ontwikkelde rechtspraak in het kader van toepassing van artikel 2:20 BW een rol spelen. Daar is immers «ontwrichting van de democratische rechtsstaat» – een zwaardere vorm van ondermijning van de democratische rechtsstaat – als norm opgenomen. De gekozen norm verwijst naar de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag en is als zodanig zonder meer passend. Conform de eis van voorzienbaarheid is in het artikelsgewijze gedeelte van deze toelichting een nadere toelichting opgenomen van de normstelling in het voorgestelde art. 4a. Daarbij wordt er ook op ingegaan wat de verschillende elementen van de norm betekenen, wanneer er is voldaan aan de norm en wat de gevolgen zijn van schending van de norm. Zo nodig kan deze norm in de rechtspraak nader worden ingekleurd. Op basis hiervan kan de maatschappelijke organisatie zijn gedrag zo nodig aanpassen. Daarmee is een norm gegeven die een wettelijke basis kent en voldoende voorzienbaar is.

### *iii. Evenredigheid*

Verder stellen Grondwet en EVRM als eis dat een inperking van grondrechten niet verder mag gaan dan noodzakelijk in een democratische samenleving (eis van proportionaliteit of evenredigheid). Dat wil zeggen dat het ingezette middel (in dit geval de mogelijkheid om een stakingsbevel met eventueel bijkomende maatregelen uit te spreken) geschikt moet zijn om het doel te bereiken, dat er geen minder ingrijpende maatregelen voorhanden zijn en dat het middel, zoals hierboven al vermeld, niet verder gaat dan nodig in een democratische samenleving.

Het opleggen van een bevel tot het onthouden, staken en gestaakt houden van bepaalde ondermijnende gedragingen, waar nodig af te dwingen met bijkomende maatregelen, is een geschikt middel om de ondermijning geheel of gedeeltelijk af te wenden, dan wel om de reeds ontstane gevolgen tegen te gaan, doordat de maatschappelijke organisatie gedwongen wordt de ondermijnende activiteiten te staken.

Voor de proportionaliteit is relevant dat de maatschappelijke organisatie blijft voortbestaan. Alleen bepaalde gedragingen zijn niet langer toegestaan; een (de facto) verbod op alle activiteiten kan niet worden uitgesproken – daarvoor is de gang van het inmiddels aangescherpte artikel 2:20 BW aangewezen. Het bevel moet gericht zijn op bepaalde, specifieke, activiteiten.<sup>27</sup> Doel hiervan is afwending van (het gevaar van) ondermijning (en de daarmee samenhangende gevolgen). Ter versterking van de naleving en de handhaving wordt het mogelijk gemaakt dat de rechter een dwangsom, beperkingen in de toegang tot gelden en rekeningen, een verbod op het ontvangen van donaties, openlegging van de administratie en een meldplicht voor het ontvangen van bepaalde gelden oplegt aan de maatschappelijke organisatie. In vergelijking met het geheel verboden verklaren en ontbinden van een organisatie of het verbeurd verklaren van gelden, gaat het onderhavige middel beduidend minder ver. In zoverre biedt het voorgestelde middel een veelal minder

<sup>25</sup> Zie EHRM 23 januari 2014, *East/West alliance limited vs Ukraine*, (no. 19336/04), overweging 83.

<sup>26</sup> «*The need to avoid excessive rigidity and to keep pace with changing circumstances means that many laws are inevitably couched in terms which, to a greater or lesser extent, are vague. (...) The interpretation and application of such enactments depend on practice.*», zie EHRM 25 mei 1993, *Kokkinakis vs Griekenland*, Publications ECHR, Series A, vol 260-A, overwegingen 40 en 52. Zie ook HR 31 oktober 2010, NJ 2001, 14 (concl A-G Wortel, onder 10).

<sup>27</sup> Stb. 2021, 310.

ingrijpend alternatief dan volledige ontbinding en verbodenverklaring.<sup>28</sup> Er is ook geen minder vergaand middel voorhanden om effectief (gelden van) maatschappelijke organisaties aan te pakken die activiteiten ontplooiën die de democratische rechtsstaat ondermijnen. Reeds bestaande mogelijkheden, zoals de ontneming van goederen via het strafrecht of de ontbinding en verbodenverklaring via artikel 2:20 BW, gaan even ver of verder.

Het bevel tot het onthouden, staken en gestaakt houden van bepaalde gedragingen met eventueel bijkomende maatregelen gaat niet verder dan noodzakelijk in een democratische samenleving. Hiervoor is reeds ingegaan op het belang om ondermijning van de democratische rechtsstaat tegen te gaan. Gelet op de ernst van het gedrag – vast te stellen door de onafhankelijke rechter – afgewogen tegen de activiteiten – die door de rechter als ondermijnd aan de democratische rechtsstaat worden beoordeeld –, is deze inperking op de grondrechten, mede gelet op het navolgende, gerechtvaardigd.

Voor de proportionaliteit is van belang dat de rechter het bevel formuleert tot het onthouden, staken en gestaakt houden van bepaalde gedragingen. De duur is voorts gemaximeerd tot twee jaar. De rechter kan bij de te bepalen reikwijdte, duur en bijkomende maatregelen rekening houden met de ernst en aard van de gedragingen en de mogelijke inperkingen die het bevel op de verschillende grondrechten kan hebben. Datzelfde geldt voor het bevelen van de aanvullende maatregelen, zoals de dwangsom en de beperking in toegang tot gelden en rekeningen. Voorts is voorzien in effectieve rechtsbescherming, doordat de maatschappelijke organisatie de mogelijkheid heeft voorlopige maatregelen te laten wijzigen of opheffen bij de voorzieningenrechter. Verder kan de maatschappelijke organisatie hoger beroep en cassatieberoep instellen tegen de uitspraak tot het stakingsbevel en eventuele bijkomende maatregelen. Daarmee wordt tevens voldaan aan artikelen 13 EVRM en artikel 47 EU-Handvest waarin is opgenomen dat eenieder die meent dat zijn rechten zijn geschonden, het recht heeft op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie, ofwel op een effectieve rechtsbescherming.

Ten slotte wordt specifiek ten aanzien van de verhouding tussen kerk en staat nog opgemerkt dat met genoemde bevoegdheid de overheid zich niet mengt in de interne organisatiestructuur van levensbeschouwelijke en religieuze gemeenschappen (beginsel van scheiding van kerk en staat).<sup>29</sup> De voorgestelde maatregel richt zich immers niet op de organisatiestructuur van de religieuze organisatie of het belijden van religie of levensbeschouwing, maar op het beëindigen van bepaalde activiteiten die de democratische rechtsstaat (klaarblijkelijk dreigen te) ondermijnen. Evenmin leidt de voorgestelde maatregel tot discriminatie van bepaalde godsdiensten of van bepaalde maatschappelijke, etnische, godsdienstige of levensbeschouwelijke groepen in de Nederlandse samenleving, nu de voorgestelde maatregel van toepassing is op alle maatschappelijke organisaties, ongeacht inrichting of levensbeschouwelijke, maatschappelijke of religieuze signatuur.

<sup>28</sup> Zie ook EHRM 8 oktober 2009, *Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbajjan* (no. 37083/03) «Greater flexibility in choosing a more proportionate sanction could be achieved by introducing into the domestic law less radical alternative sanctions, such as a fine or withdrawal of tax benefits» (overweging 82). Aldus EHRM 10 juni 2010, *Jehovah's Witnesses of Moscow v. Russia*, (nr. 302/02) overweging 159.

<sup>29</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 614, nr. 2, in het bijzonder paragraaf 3.3.

Tot slot zij opgemerkt dat het EVRM en het EU-Handvest regeringen een substantiële beleidsruimte laten voor optreden in het belang van dwingende en vitale belangen, zoals de voorkoming van (dreigende) ondermijning van de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag. Die beleidsruimte mag niet willekeurig of discriminatoir worden benut. Het voorgestelde artikel 4a beperkt zich nadrukkelijk tot ernstige inbreuken, namelijk een (klaarblijkelijk dreigende) ondermijning, voorziet in een corresponderende bewijslast voor het OM, laat het nadrukkelijk aan de rechter om een stakingsbevel met eventueel bijkomende maatregelen op te leggen, en laat de betrokken maatschappelijke organisatie(s), evenals nu, met de eventueel betrokken (feitelijke) bestuurders, onverkort de mogelijkheid van hoger beroep, van cassatie alsmede, na uitputting van de nationale rechtsmiddelen, van beroep op het EHRM. Gelet op deze waarborgen acht de regering de grondrechtsconformiteit van het voorgestelde instrument geborgd.

#### *Verhouding met het Europese vrij verkeer van kapitaal*

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 18 november 2021 wordt tot slot ingegaan op de verhouding van de in dit voorstel opgenomen maatregelen, met inbegrip van de uitbreiding van de verplichting om inzicht te bieden in donaties, met de in het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) opgenomen bepalingen over het vrije verkeer, in het bijzonder het vrij verkeer van kapitaal.

In artikel 63 VWEU is een verbod neergelegd op beperkingen in het vrij verkeer van kapitaal. Zowel discriminerende maatregelen als niet-discriminerende maatregelen die wel een belemmerend effect hebben zijn verboden. Op grond van artikel 65, lid 1, sub b VWEU hebben lidstaten het recht om alle nodige maatregelen te nemen om overtredingen van de nationale wetten en voorschriften tegen te gaan met betrekking tot belastingontduiking, controle op financiële instellingen, statistische doeleinden en de openbare orde en veiligheid.<sup>30</sup> De maatregelen moeten, zoals bij de andere vrijheden, geschikt en proportioneel zijn voor het doel dat ze dienen.<sup>31</sup> Daarbij komt dat maatregelen ook toegestaan kunnen worden op grond van de «rule of reason», zgn. algemene belangen van dwingende aard, zoals de minimum toevoer van energiebronnen, de continuïteit van overheidsdiensten en bescherming van de nationale veiligheid. Genoemde algemene belangen van dwingende aard rechtvaardigen een beperking van het vrije kapitaalverkeer.<sup>32</sup>

Zoals aangegeven in de inleiding is het doel van de in artikel 4a opgenomen maatregelen in om organisaties aan te kunnen pakken die activiteiten ontplooiën die gericht zijn op (dreigende) ondermijning van de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag. Bescherming van de democratische rechtsstaat is een algemeen belang van dwingende aard, gelet op de te beschermen kernwaarden die ook in artikel 2 van het EU-verdrag zijn opgenomen. De middelen gaan niet verder dan noodzakelijk en zijn geschikt het doel te bereiken. Voor de onderbouwing hiervan, wordt verwezen naar hetgeen hiervoor is opgemerkt ten aanzien van de verenigbaarheid met de grondrechten, in het bijzonder onder (i) legitiem belang, (ii) voorzien bij wet en (iii) evenredigheid.

De verplichting voor organisaties om inzage te bieden in hun donaties is door het Hof van Justitie al eerder aangemerkt als legitiem belang, gelet op de belangrijke positie die maatschappelijke organisaties in de

<sup>30</sup> Zie ook zaak C-54/99, *Eglise de Scientology*.

<sup>31</sup> Zie zaak T-315/01 *Kadi v Raad/Commissie*.

<sup>32</sup> Zie zaak C-326/07, *Commissie/Italië*.

samenleving hebben (Hof van Justitie EU 18 juni 2020, C-78/18, r.o. 79).<sup>33</sup> Ook hiervoor geldt dat de verplichting niet verder gaat dan noodzakelijk, het middel geschikt is en proportioneel. Hiervoor wordt in eerste instantie verwezen naar hetgeen in de memorie van toelichting is opgemerkt, op pagina's 9–10. In aanvulling hierop wordt ten aanzien van de uitbreiding naar donaties vanuit zowel binnen- en buitenland wordt opgemerkt dat dit noodzakelijk is, vanwege de verbeterde effectiviteit van de regeling. Zoals de Afdeling advisering van de Raad van State heeft onderkend in haar advies wordt hiermee voorkomen dat de regeling kan worden omzeild, bijvoorbeeld door eerst een donatie vanuit een derde land naar een tussenpersoon in Nederland of in een ander EU-land te doen, en vervolgens naar de uiteindelijke ontvanger. Met andere woorden: u-bochtconstructies die de effectiviteit van het wetsvoorstel zouden kunnen ondermijnen wordt hiermee de pas afgesneden.

### **3. Financiële gevolgen en nalevingskosten**

Door deze nota van wijziging krijgt het openbaar ministerie een nieuwe civielrechtelijke taak, namelijk om maatregelen te treffen jegens organisaties die de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag (dreigen te) ondermijnen. Deze taak sluit aan bij bestaande civielrechtelijke taken om toe te zien op naleving van de regels door maatschappelijke organisaties, zoals stichtingen of verenigingen.<sup>34</sup> De verwachting is dat de in artikel 4a voorgestelde taken tot hooguit enkele zaken op jaarbasis zullen leiden. Daarom zijn er nu geen financiële gevolgen te verwachten, zo blijkt ook uit de reactie van het openbaar ministerie en de Raad voor de rechtspraak. Ook overigens zijn er geen financiële gevolgen te verwachten, aldus het Adviescollege Toetsing regeldruk. Nalevingskosten zijn kosten die burgers en bedrijven maken in het kader van naleving van wettelijke (informatie)-verplichtingen. Daarvan is in casu geen sprake.

### **4. Consultatie**

Er zijn via internetconsultatie.nl in totaal 160 reacties ontvangen, waarvan 67 openbare. De overige reacties zijn op aangeven van de indiener niet-openbaar. Daarnaast zijn per brief en e-mail een aantal reacties ontvangen. Waar het koepels en instellingen betreft, zijn deze afkomstig van een breed spectrum uit de samenleving. Zo zijn reacties ontvangen van de Stichting Moskee Annour, Samenwerking Moskeeën Limburg, Nida, de Moskee El Mouhsinin, de Marokkaanse Vereniging Masjid el-feth, het Islamitisch Centrum Imam Malik, Milli Görüs Noord Nederland, Price Waterhouse Coopers, de Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij, de Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie, het Wereld Natuur Fonds, Natuurmonumenten, Greenpeace Nederland, het Nederlandse Rode Kruis, het Nederlands Comité Unicef, de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, de Stichting Steunfonds Laatste Wil, de Nederlandse Vereniging voor Autisme, Cordaid en de Vereniging Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk.<sup>35</sup>

Het overgrote deel van de reacties komt vanuit organisaties met een islamitische achtergrond en uit de filantropiesector. Het zijn in aantallen relatief veel reacties, maar de meeste zijn op hoofdlijnen gelijkluidend.

<sup>33</sup> Zie zaak C-78/18 (Commissie/Hongarije) van 18 juni 2020 Commissie / Hongarije, in overwegingen 76–78, met verwijzing naar het arrest van 9 november 2010, Volker und Markus Schecke en Eifert, C-92/09 en C-93/09, EU:C:2010:662, punten 68–71 en de daar aangehaalde rechtspraak.

<sup>34</sup> Zie o.m. artikel 2:20 BW en artikel 2:297 BW.

<sup>35</sup> <https://www.internetconsultatie.nl/nvwwtmo>.

Reacties zijn doorgaans constructief, in bepaalde gevallen met kritische noten en verbeteringsuggesties. Gelet op de hoeveelheid reacties, wordt volstaan met een bespreking op hoofdlijnen. Daarbij zijn de reacties die betrekking hebben op het al bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties buiten beschouwing gelaten, omdat over dat wetsvoorstel nu niet geconsulteerd is en er al een parlementaire dialoog plaatsvindt.

Breed wordt onderschreven dat de bestrijding, langs financiële weg, van antidemocratisch gedrag van maatschappelijke organisaties een legitieme beleidsdoelstelling vormt.<sup>36</sup> Als positief wordt onder meer beoordeeld de organisatiegerichte aanpak, waarbij het gedrag van de organisatie centraal staat en niet – waaraan in eerste instantie langere tijd is gedacht – de herkomst van de donaties. De opzet dat het openbaar ministerie uitsluitend via de rechter maatregelen kan doen opleggen, wordt als belangrijke rechtsstatelijke waarborg beschouwd.<sup>37</sup> Verder wordt als positief beoordeeld dat het voorstel op maatschappelijke organisaties in algemene zin ziet, en niet uitsluitend op religieuze verbanden. Het kabinet ziet in deze opmerkingen steun voor de gemaakte fundamentele keuzes in deze nota van wijziging.

Er is ook kritiek en er worden suggesties gedaan om het voorstel te verbeteren. Allereerst zou de probleemanalyse te zeer leunen op de uitkomsten van het eindverslag van de POCOB, dat uitsluitend betrekking had op islamitische organisaties. Geopperd wordt om iedere verwijzing naar de POCOB achterwege te laten.<sup>38</sup> Het kabinet gaat hierin niet mee. Hoewel het eindverslag van de POCOB op zichzelf al aanleiding geeft tot actie, getuige ook de beleidsreactie van het kabinet hierop, sluit de verwijzing naar (de probleemanalyse die ten grondslag ligt aan) het eindverslag van de POCOB niet uit dat er sprake is van een breder probleem en risico, dat verder gaat dan alleen organisaties op basis van een godsdienstige grondslag. De probleemanalyse in paragraaf 1 van de toelichting op de nota van wijziging is in die zin aangevuld met uitkomsten van onderzoek naar financiering van religieuze organisaties en recente dreigingsbeelden van de NCTV/AIVD.<sup>39</sup> Dit komt ook tegemoet aan opmerkingen die vragen om nader in te gaan op de noodzaak van het voorstel.<sup>40</sup> Verder wordt gesuggereerd om de reikwijdte van het voorstel naar politieke partijen uit te breiden. Dit wordt niet gevolgd, omdat er voor politieke partijen via de Wet financiering politieke partijen en de aangekondigde Wet op de politieke partijen al een bijzonder regime is voorzien.

Voorts is aandacht gevraagd voor het mogelijk stigmatiserend effect van het indienen van het verzoek van het OM bij de rechter. Daarom moet informatie-uitwisseling tussen bijvoorbeeld burgemeester en OM zorgvuldig gebeuren. Dit laatste wordt onderschreven; in de toelichting bij het betreffende artikel wordt dit nog eens benadrukt en wordt verwezen

---

<sup>36</sup> Zie bijvoorbeeld ook de reactie vanuit het Nederlandse Rode Kruis, KNRM, Natuurmonumenten.

<sup>37</sup> Zie bijvoorbeeld de reactie van de Samenwerkende Moskeeën Limburg, verschillende individuen, en een aantal organisaties die anoniem hebben gereageerd.

<sup>38</sup> Zie vorige voetnoot.

<sup>39</sup> Zie de aanvullingen in paragraaf 1 van deze toelichting. Zie dreigingsbeeld statelijke actoren, AIVD/NCTV februari 2021, o.a. p. 15 en p. 23. Kamerstukken II 2020–21, 30 821, nr. 124 (bijlage). Zie onderzoek RAND Europe «Onderzoek naar buitenlandse financiering van religieuze instellingen in Nederland», in opdracht van het WODC, 2020, samenvatting, Kamerstukken II 2020–21, 35 228, nrs. 33 (bijlage) en 36.

<sup>40</sup> Zie de verschillende reacties vanuit de filantropische hoek, waaronder die van SBF, het Nederlandse Rode Kruis, KNRM, Natuurmomenten.

naar de normen die de Awb op dat terrein stelt.<sup>41</sup> Naar aanleiding van vragen om verduidelijking van de norm «ondermijning van de Nederlandse democratische rechtsstaat» is de artikelsgewijze toelichting nader geconcretiseerd.

In een aantal reacties kwam ook het voorstel naar voren om artikel 4a te vereenvoudigen, door de vervallenverklaring als uitgangspunt te nemen, de uitvoerbaar bij voorraad verklaring te schrappen, en dit artikel systematisch bij artikel 2:20 BW onder te brengen. In eerste instantie zijn deze suggesties overgenomen, met uitzondering van het laatste wetstechnische punt.<sup>42</sup> In de opzet van artikel 4a zoals voorgelegd aan de Raad van State was de vervallenverklaring van eigendom als centrale maatregel opgenomen. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is deze vervallenverklaring evenwel vervangen door de mogelijkheid van het opleggen van een bevel door de rechter aan een organisatie om zich te onthouden van bepaalde gedragingen of deze te staken of gestaakt te houden. Dit bevel kan worden versterkt met bijkomende maatregelen. Het voorgestelde artikel 4a is niet overgeheveld naar artikel 2:20 BW, maar blijft het deel uitmaken van de Wet transparantie maatschappelijke organisaties, gelet op de inhoudelijke samenhang en om te benadrukken dat het er met deze maatregel niet om gaat te komen tot een verboden verklaring van organisaties maar het voorkomen dat met goederen van organisatie ondermijnende activiteiten worden ontplooid.

Uit een aantal reacties, met name die vanuit de filantropiesector, kwam naar voren dat de uitbreiding van de reikwijdte van de Wtmo tot alle donaties, in plaats van donaties van uitsluitend van buiten de Europese Economische Ruimte een zware aanpassing werd gevonden, en dat duidelijk moet zijn wanneer deze gegevens kunnen worden opgevraagd.<sup>43</sup> Reden voor de aanpassing van de reikwijdte is het voorkomen van omzeiling van de regeling, door bijvoorbeeld donaties van buiten de EU via binnen de EU gevestigde tussenpersonen te laten lopen, waardoor de Wtmo niet meer van toepassing zou zijn en in feite intransparantie wordt bevorderd. Daarbij komt dat het uitsluiten van donaties van binnen de EU als onbedoeld effect kan hebben dat de andere donaties mogelijk bij voorbaat als «verdacht» worden gezien. Dat is uitdrukkelijk niet de bedoeling. De toelichting is op dit punt aangevuld. Verder kunnen pas gegevens worden opgevraagd in het kader van de openbare orde of in het algemeen belang. Dit is in de Wtmo geborgd en nader toegelicht (vgl. artikel 3 en 4 Wtmo).

Vanuit het OM is gevraagd welke rechtbank relatief bevoegd is voor een verzoek. Dit betreft de rechtbank die op grond van artikel 995 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna ook: Rv) wordt aangegeven, te weten de rechtbank van de vestigingsplaats van de organisatie. Dit is nu geëxpliciteerd in onderdeel I. De Raad voor de rechtspraak heeft aangegeven geen zwaarwegende bezwaren te hebben tegen het voorstel. Voorts heeft de Raad technisch commentaar gegeven, naar aanleiding waarvan de artikelsgewijze toelichting is aangepast. Vanuit de Adviescommissie voor Burgerlijk Procesrecht is naar voren gebracht – in aansluiting op hetgeen de Raad voor de rechtspraak heeft aangegeven – dat de maatregel van bevrozing in het burgerlijk procesrecht thans niet goed past, want niet strekt tot afgifte van een goed of voldoening van een

<sup>41</sup> Zie afdeling 3.2 over zorgvuldigheid en belangenafweging die van toepassing is op besluiten en op andere handelingen voor zover de aard van die handelingen zich daartegen niet verzet (art. 3:1 lid 2 Awb).

<sup>42</sup> Zie bijvoorbeeld de reactie van de Samenwerkende Moskeëën Limburg, verschillende individuen, en een aantal organisaties die anoniem hebben gereageerd.

<sup>43</sup> Zie bijvoorbeeld de reactie van de SBF.



vordering. Aan deze opmerking was in eerste instantie tegemoetgekomen door de aanpassing van artikel 4a, waarin de vervallenverklaring centraal staat en in aanloop hiernaar conservatoir beslag kan worden gevraagd. Naar aanleiding van de wijzigingen in reactie op het advies van de Raad van State is de bevrozing als aanvullende maatregel nu vormgegeven als een opschorting om over bepaalde gelden of tegoeden te beschikken, waarbij voor de tenuitvoerlegging nu gebruik wordt gemaakt van de regeling van beslag onder derden.

## **5. Evaluatie en monitoring**

Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer is toegezegd, zal de Wtmo na vijf jaar als geheel worden geëvalueerd. Daarin zal ook het instrumentarium dat door middel van deze nota van wijziging wordt geïntroduceerd worden betrokken. In de tussentijd zal met organisaties, burgemeesters, veiligheidsdiensten en het openbaar ministerie worden gesproken over de ervaringen met deze wet, met inbegrip van het in deze nota van wijziging opgenomen instrumentarium.

### **Artikelsgewijs**

#### *Onderdelen A, B en K*

De wijziging in de considerans, het opschrift en de citeertitel brengen deze in overeenstemming met de door de nota van wijziging verruimde reikwijdte en doelstelling van de Wtmo.

#### *Onderdelen C, D, F en H*

Deze onderdelen voorzien in verruiming van de reikwijdte van de Wtmo naar donaties zowel van binnen als van buiten de EU/EER. Zoals aangegeven, wordt de effectiviteit van de wet hiermee sterk verbeterd. Dit betekent voor maatschappelijke organisaties dat zij desgevraagd door de burgemeester of het openbaar ministerie een overzicht moeten kunnen geven van alle ontvangen giften, zowel uit binnen- als uit het buitenland. Daarnaast wordt het door wijziging van de reikwijdte van artikel 5 verboden om in opdracht van een ander donaties te doen, zonder de maatschappelijke organisatie de benodigde gegevens te verstrekken over de herkomst van de donatie en de persoon van de donateur.

#### *Onderdeel E*

Dit onderdeel maakt het mogelijk voor de burgemeester om informatie te delen met het openbaar ministerie, met het oog op het verzoeken van de in artikel 4a bedoelde maatregelen door het openbaar ministerie bij de rechter. Het is goed voorstelbaar dat de burgemeester over relevante informatie beschikt. Wanneer sprake is van een verstoring van de openbare orde, kan dat aanleiding zijn voor de burgemeester om inzicht te vragen in de donaties van de betrokken maatschappelijke organisatie. Uit dit overzicht zou bijvoorbeeld kunnen blijken van bepaalde substantiële geldstromen door voor de burgemeester onbekende partijen. Deze informatie zou de burgemeester met het openbaar ministerie kunnen delen.<sup>44</sup> Het is vervolgens aan het openbaar ministerie om te bepalen of, en, zo ja, welke, vervolgactie wordt ondernomen. Een vervolgactie zou een verzoek bij de rechter kunnen zijn om maatregelen te treffen op grond van art. 4a. Via artikel 3 lid 7 Wtmo kunnen ook de aldaar genoemde andere organisaties informatie met het OM delen met het oog op het

<sup>44</sup> Dit past binnen het kader van de AVG, zoals nader toegelicht in paragraaf 5 van de toelichting bij de Wtmo.

doen van een verzoek ex artikel 4a. In de formulering van de bepaling zit ook een beperking: gegevens mogen op grond van deze wet niet worden gedeeld voor andere doeleinden. Vanzelf spreekt dat van deze bevoegdheid tot informatiedeling zorgvuldig gebruik moet worden gemaakt. Dat volgt ook uit de wet.<sup>45</sup> Onderdeel van deze zorgvuldigheid kan zijn het vooraf, dat wil zeggen voor deling van de informatie met het openbaar ministerie, valideren en verifiëren van de informatie. Om de verkregen informatie te kunnen waarderen en valideren, kan de burgemeester de gegevens delen met de overheidsinstanties genoemd in artikel 3 lid 7 Wtmo. Uiteindelijk is het aan de rechter om onvolledig of onjuist geachte informatie buiten beschouwing te laten en te oordelen of het openbaar ministerie al dan niet in haar bewijslast is geslaagd.

### *Onderdeel G*

Dit onderdeel voegt een nieuw artikel 4a toe. Artikel 4a bevat de centrale norm en de (voorlopige) maatregelen die het openbaar ministerie de rechter kan verzoeken als een maatschappelijke organisatie activiteiten ontplooit die er op gericht zijn de Nederlandse democratische rechtsstaat of het openbaar gezag te ondermijnen of klaarblijkelijk dreigen te ondermijnen. De maatregel die kan worden verzocht betreft het opleggen van een bevel door de rechter aan een maatschappelijke organisatie om zich van bepaalde activiteiten te onthouden, of deze te staken en gestaakt te houden. Met een dergelijk bevel wordt beoogd de vastgestelde ondermijning (of klaarblijkelijke dreiging daarvan) of de daaruit voortvloeiende gevolgen af te wenden. Leedtoevoeging wordt met het opleggen van de maatregel niet beoogd. Daarmee is de maatregel niet bestraffend van aard. Ondersteunend aan dan wel vooruitlopend op dit verzoek zijn een aantal andere maatregelen mogelijk. Dit betreft een bevel tot melding van bepaalde geldstromen, een bevel tot het openleggen van de boeken of het bevriezen van bepaalde goederen door middel van conservatoir beslag. De duur van de maatregel – en eventuele aanvullende maatregelen – is beperkt tot maximaal twee jaar, ter borging van de proportionaliteit.

### *Eerste lid*

Het eerste lid bevat de maatstaf waaraan de rechter toetst, alvorens het bevel kan worden uitgesproken. Er moet sprake zijn van activiteiten die er op zijn gericht de Nederlandse democratische rechtsstaat of het openbaar gezag te ondermijnen of klaarblijkelijk dreigen te ondermijnen. De notie «de Nederlandse democratische rechtsstaat» is ontleend aan het voorstel voor een nieuwe algemene bepaling in de Grondwet, dat op 5 juli 2022 in tweede lezing is aangenomen door de Eerste Kamer.<sup>46</sup> Zoals in die context is toegelicht, gaat het om democratie, gebondenheid van de overheid aan het recht, maar ook om uitoefening van grondrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting en het kiesrecht.<sup>47</sup> Zoals ook volgt uit het rapport van de Venetië Commissie uit 2011 over de rechtsstaat, zijn elementen als gebondenheid aan het recht, het vrije verkiezingsproces, rechtszekerheid, verbod op willekeur, toegang tot de rechter, respect voor grondrechten en non-discriminatie essentieel onderdeel van de rechtsstaat.<sup>48</sup>

<sup>45</sup> Zie afdeling 3.2 over zorgvuldigheid en belangenafweging die van toepassing is op besluiten en op andere handelingen voor zover de aard van die handelingen zich daartegen niet verzet (art. 3:1 lid 2 Awb).

<sup>46</sup> Kamerstukken II, 2020/21, 35 786. Zie Kamerstukken I 2021/2022, 35 786, nr. 36, item 8.

<sup>47</sup> Zie Kamerstukken II 2015/16, 34 516, nr. 3, paragraaf 2.1.

<sup>48</sup> Zie Venice Commission «Report on the rule of law», 4 april 2011, no. 512/2009, CDL-AD(2011)003 Rev.

Zoals de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies op de voorliggende nota van wijziging heeft benadrukt, is het wenselijk om nadere invulling te geven aan het criterium «ondermijning van de democratische rechtsstaat». Dit is tot op zekere hoogte mogelijk, omdat ondermijning in verschillende vormen voorkomt. Ondermijning is te definiëren als stelselmatige, doelbewuste en in veel gevallen heimelijke activiteiten die door de nagestreefde doelen, de gebruikte middelen of de ressorterende effecten de democratische rechtsstaat, de bijbehorende instituties en de onderlinge samenhang tussen burgers verzwakken, destabiliseren, ondergraven of saboteren.<sup>49</sup>

Voor de toepassing van dit artikel – en uitgaande van de hiervoor gegeven beschrijvingen van ondermijning en rechtsstaat – wordt uitgegaan van de volgende vormen van ondermijning van de Nederlandse democratische rechtsstaat en het openbaar gezag, namelijk het doelbewust en stelselmatig verzwakken of ondergraven van (1) wezenlijke organen voor het functioneren van de rechtsstaat (2) of (het uitoefenen) van fundamentele vrijheden.

Het gaat bij (1) ondermijning van wezenlijke organen voor het functioneren van de rechtsstaat onder meer om het doelbewust en structureel verzwakken of verstoren van het parlement, de rechtspraak, de regering, de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders. Door de toevoeging van het openbaar gezag valt ook bijvoorbeeld de politie hieronder. Ondermijning hiervan omvat mede infiltratie en ernstige vormen van intimidatie en corruptie alsmede de bedreiging van ambtsdragers.<sup>50</sup> Voor verdere voorbeelden van ondermijning van het openbaar gezag, kan men ook denken aan de in titel VIII van het Wetboek van Strafrecht opgenomen misdrijven tegen het openbare gezag, zoals ambtelijke omkoping, (artikel 177 Sr) en geweld tegen gezagsdragers (zie artikelen 181, 182 Sr). Verder kan worden gedacht aan het opzetten van een parallel rechtssysteem naast of buiten de democratische rechtsstaat op basis van bijvoorbeeld religieus recht, obstructie of onrechtmatige beïnvloeding van vrije verkiezingen. In het meest extreme geval kan het in deze categorie gaan om het aantasten van de samenleving en de rechtsstaat aan de hand van eigen normen, waarden, regels en wetten die haaks staan op de uitgangspunten van onze open democratische rechtsstaat of om het streven naar omverwerping van de democratische rechtsstaat.

Onder ondermijning van (2) (de uitoefening van) fundamentele vrijheden moet worden begrepen het doelbewust en structureel verzwakken of ondergraven van fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het maatschappelijk leven (zie bijvoorbeeld artikel 90quater en 429quater Sr). Deze vrijheden zijn onder meer in het EVRM en de Grondwet opgenomen, zoals de vrijheid van meningsuiting, de persvrijheid of het verbod op discriminatie. Men kan denken aan het structureel en doelbewust discrimineren van bepaalde groepen, zoals bepaalde minderheden of bijvoorbeeld activiteiten die stelselmatig en doelbewust de gelijkheid van man en vrouw ondergraven. Ook het structureel en doelbewust bedreigen van journalisten of journalistieke organisaties of bepaalde media kan hieronder vallen.

---

<sup>49</sup> Zie Kamerstukken II 2019–20, 35 366, nr. 3, p. 20, onder verwijzing naar Kamerstukken II 2018/19, 29 614, nr. 108, p. 2.

<sup>50</sup> Zie Kamerstukken II 2019/20, 35 366, nr. 3, p. 19.

Bij ernstige vormen van ondermijning kan worden gesproken van ontwrichting van de democratische rechtsstaat.<sup>51</sup> In dat geval kan een verderstrekkende maatregel, namelijk een verzoek tot verboden verklaring op grond van artikel 2:20 BW, worden overwogen.

De term «activiteiten» moet ruim worden opgevat en omvat elke activiteit die direct of indirect door een maatschappelijke organisatie wordt ontplooid. Er moet ook een zekere mate van intentie zijn om deze ondermijning te verwezenlijken, zo blijkt uit de termen «die er op zijn gericht». Concreet kan het gaan om het houden van lezingen en activistische toespraken aan leden van een vereniging waarbij leden worden opgehitst om de democratie af te schaffen, het financieren van evenementen waarbij discriminatie van bepaalde groepen wordt gepropageerd, of het uitbrengen van tijdschriften of nieuwsbrieven of pamfletten waarin bepaalde minderheidsgroepen worden verketterd of weggezet. Het kan ook gaan om strafbare feiten, zoals drugs- en wapenhandel. Wanneer tevens sprake is van strafbare feiten kan jegens het individu worden opgetreden dat zich schuldig maakt aan zulke activiteiten. Wanneer sprake is van een bepaalde regelmaat of structuur binnen een organisatie om dergelijke activiteiten te verrichten of wanneer er feitelijk een cultuur van wetteloosheid heerst, kan sprake zijn van ondermijning van de democratische rechtsstaat en kan de verantwoordelijke maatschappelijke organisatie worden aangepakt.<sup>52</sup> Ook kan worden ingegrepen bij (dreigende) ondermijning via bijvoorbeeld statelijke actoren. In dit verband wordt ook verwezen naar de verschillende manieren waarop bepaalde actoren te werk gaan, bijvoorbeeld door inzet van trollen op internet en via nieuwsberichten op sociale media.<sup>53</sup> Indien kan worden vastgesteld dat dergelijke ondermijning vanuit het buitenland wordt gestuurd via een in Nederland actieve maatschappelijke organisatie, kan met het thans voorgestelde instrumentarium jegens de organisatie worden ingegrepen.

Aan de hiervoor geformuleerde maatstaf zal niet snel voldaan zijn. Het moet gaan om activiteiten van de organisatie die tot een werkelijke aantasting van de rechtsstaat of het openbaar gezag leiden of kunnen leiden. Naar aard of gevolgen gaat het bovendien om ernstige gedragingen. Daarbij zal sprake zijn van een bepaalde structuur of regelmaat. Deze activiteiten, die mede kunnen voortvloeien uit uitoefening van grondrechten door de betreffende maatschappelijke organisatie of de leden daarvan, moeten bovendien gericht of mede gericht zijn tegen de kernwaarden van onze democratische rechtsstaat, zoals onder meer opgenomen in onze Grondwet. Denk hierbij aan de gelijke behandeling van eenieder, de vrijheid van godsdienst, de vrijheid van meningsuiting, maar ook de in de Grondwet gewaarborgde vrije verkiezingen. Het doel om de staatsinrichting van Nederland langs democratische weg te wijzigen is niet in strijd met de beginselen van de democratische rechtsstaat.

In de rechtspraak met betrekking tot art. 2:20 BW is een aantal malen een verbodenverklaring uitgesproken wegens strijd met de openbare orde. In menig geval zou dat tevens ondermijnerend zijn geweest in de zin van het nu voorgestelde art. 4a, bijvoorbeeld wanneer sprake is van het creëren van een cultuur van wetteloosheid. In die zin kan de jurisprudentie van artikel 2:20 BW ook steun bieden voor toepassing van het voorliggende instrument.

---

<sup>51</sup> Vgl. Kamerstukken II 2019/20, 35 366, nr. 3, p. 19.

<sup>52</sup> Zie ook Kamerstukken I 2020/21, 35 366, nr. C.

<sup>53</sup> Zie ook het rapport dreigingsbeelden van de AIVD/NCTV, februari 2021, p. 20.

Het stakingsbevel moet noodzakelijk zijn om deze ondermijning geheel of gedeeltelijk af te wenden, dan wel om de reeds ontstane gevolgen tegen te gaan. Dat is een belangrijk aspect van de proportionaliteit van de regeling, zoals ook vereist door het EVRM.<sup>54</sup> De activiteiten die niet meer zijn toegestaan, moeten voldoende specifiek en beperkt zijn omschreven. Een bevel dat het houden van alle lezingen van een vereniging voor haar leden verbiedt, is bijvoorbeeld te generiek. Een bevel dat ertoe strekt om bepaalde teksten van de website van een vereniging af te halen die oproepen om bepaalde gezagsdragers lastig te vallen er af te laten, is wel voldoende specifiek. Een verbod op alle activiteiten van een organisatie of op de kernactiviteiten van een organisatie is niet mogelijk; daarvoor zal de route van artikel 2:20 BW tot het verboden verklaren van een organisatie gevolgd moeten worden. Het door het openbaar ministerie te verzoeken stakingsbevel en de eventuele aanvullende maatregelen moeten ook effectief zijn, in die zin dat deze de ondermijning ook in voldoende mate kunnen afwenden. De rechtvaardiging hiervoor ligt reeds in het tegengaan van (de gevolgen van) het gedrag van de maatschappelijke organisatie dat onze rechtsstaat of het openbaar gezag ondermijnt. Het is vervolgens aan de rechter om dit te toetsen. Daarbij zal de rechter toetsen of inderdaad sprake is van (een klaarblijkelijk dreigende) ondermijning van de democratische rechtsstaat, onder meer aan de hand van de ernst en aard van de gedragingen en de aard en ernst van de gevolgen voor de rechtsstaat of het openbaar gezag. Vervolgens beoordeelt de rechter of het openbaar ministerie in redelijkheid het betreffende bevel en eventuele andere maatregelen heeft kunnen verzoeken of dit noodzakelijk is en in verhouding staat tot de beweerde ondermijning (toets van de proportionaliteit). In het kader van de proportionaliteit kan de rechter ook rekening houden met aanvullende maatregelen die zijn gevraagd. Indien als aanvullende maatregel bijvoorbeeld om bevrozing van alle rekeningen en gelden is gevraagd en de rechter vindt dit te ver gaan, dan kan deze bevrozing worden beperkt tot bijvoorbeeld de gelden op de bankrekening. Datzelfde geldt voor de hoogte van de verzochte dwangsom. Deze kan zo nodig worden gematigd.

Deze maatregel, de bijkomende maatregelen, alsmede de in de volgende leden opgenomen maatregelen, worden bij de burgerlijke rechter verzocht. Dit betekent tevens dat het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van toepassing is. Door de term «verzoek» wordt aangesloten bij de verzoekprocedure. Dit sluit aan bij de civiele taak van het openbaar ministerie, zoals onder meer opgenomen in artikelen 2:20 BW, 2:297 BW en 2:301 BW. Inherent hieraan is dat het openbaar ministerie niet via de weg van artikel 12 Wetboek van Strafvordering tot optreden kan worden gedwongen.

#### *Bijkomende maatregelen*

In de onderdelen a tot en met e zijn bijkomende maatregelen opgenomen die de rechter op verzoek van het openbaar ministerie kan opleggen. De maatregelen dienen ter versterking van de naleving van het stakingsbevel. De duur van de bijkomende maatregelen is niet langer dan het hoofdbevel, dus ten hoogste twee jaar. Deze periode is een extra eis ter waarborging van de proportionaliteit. In het kader van de verdere waarborging van de proportionaliteit kan de rechter, al dan niet op verzoek van het openbaar ministerie, besluiten tot een kortere duur van de maatregelen. Na deze periode zal de maatregel aflopen. Zo nodig kan het openbaar ministerie, wanneer aan de gestelde voorwaarden is voldaan en de ondermijning van de democratische rechtsstaat niet is geweken, een

<sup>54</sup> Zie bijvoorbeeld Hof Arnhem-Leeuwarden 18 december 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10865, ro. 4.26-2.29.

nieuwe maatregel verzoeken. Is sprake van recidive of blijken maatregelen onvoldoende effectief dan kan een verzoek worden overwogen tot ontbinding en verbodenverklaring op grond van artikel 2:20 BW, wanneer aan de geldende voorwaarden wordt voldaan.

Het is niet de bedoeling dat automatisch «alle» maatregelen telkens worden verzocht. Welke maatregel passend is of welke maatregelen passend zijn, zal afhangen van de omstandigheden. Daarin zal in de eerste plaats het openbaar ministerie een afweging moeten maken bij het verzoeken om het opleggen van maatregelen. En uiteindelijk is de beoordeling van de geschiktheid en proportionaliteit van de maatregel(en) ter beoordeling van de rechter. Per bijkomende maatregel zal moeten worden onderbouwd waarom het opleggen daarvan noodzakelijk en evenredig is. De rechter kan deze onderbouwing in zijn overweging betrekken en toetsen.

(a) Dwangsom

In onderdeel a is de dwangsom opgenomen. Dit kan zowel een dwangsom ineens als een dwangsom per overtreding van het bevel betreffen. Het betreft de dwangsom als bedoeld in artikel 611a Rv. Overtreedt de organisatie het bevel, dan wordt van rechtswege de opgelegde dwangsom verbeurd aan de Staat. Daarmee wordt voorzien in een financiële prikkel voor de organisatie om het stakingsbevel na te leven. Er kan pas een dwangsom worden verbeurd, nadat de rechter een verbod heeft uitgesproken. Dit verbod heeft toekomstige werking. Er kan dus niet «met terugwerkende kracht» een dwangsom worden verbeurd. Zoals volgt uit het eerste lid, is de duur maximaal twee jaar vanaf het moment van uitspraak. Wordt een dwangsom opgelegd in combinatie met een «bevrozing» en verbeurt de organisatie de dwangsom, dan kan de dwangsom worden verhaald op de bevroren tegoeden. Dit is geëxpliciteerd in onderdeel b.

(b) Opschorting van de bevoegdheid om over gelden of rekeningen te beschikken (bevrozing)

Onderdeel b bevat de bevoegdheid voor de rechter om de bevoegdheid van de maatschappelijke organisatie om over gelden of rekeningen te beschikken op te schorten («bevrozing»). De rekeningen kunnen zowel betaal-, spaar- als beleggingsrekeningen betreffen. Daarmee is een belangrijke prikkel gegeven om ondermijning van de maatschappelijke organisatie tegen te gaan. Gekozen is voor het begrip «gelden» om naast donaties ook andere inkomsten, zoals ledencontributies, beleggingen en dergelijke, te bestrijken. Het begrip is ruim opgezet, en omvat zowel giraal als chartaal geld en ook «alternatieve» geldvormen zoals cryptocurrency. Vorderingen of bijvoorbeeld een recht op subsidie vallen hier niet onder; hetgeen hieruit wordt betaald aan de organisatie wel. Nadat deze maatregel is uitgesproken door de rechter, zal deze ten uitvoer worden gelegd via de gerechtsdeurwaarder. Deze kan vervolgens bij de organisatie en bij derden de nodige handelingen verrichten om te zorgen dat het bevel wordt uitgevoerd. Denk aan het (laten) bevroren van een bankrekening bij een bank, zodat de organisatie hier (tijdelijk) niet meer over kan beschikken. Verduidelijkt is welke procedure geldt voor tenuitvoerlegging. Dat zijn de regels van beslag op gelden onder derden volgens artikel 718 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

(c) een verbod van maximaal twee jaar tot het ontvangen van bepaalde donaties of bepaalde nader gespecificeerde categorieën van donaties

Met dit verbod kunnen bepaalde donaties worden afgesneden die het ondermijnend gedrag van de maatschappelijke organisatie faciliteren. De maatregel is ontleend aan een vergelijkbare bepaling in het Franse recht, die een bevoegdheid kent om donaties van een bepaalde hoogte te doen weigeren wegens een reële, acute en voldoende ernstige dreiging tegen de fundamentele belangen van de samenleving.<sup>55</sup> Het opleggen van zo'n verbod kan een noodzakelijke maatregel zijn, wanneer uit het verzoek van het openbaar ministerie blijkt dat het ondermijnende gedrag van de organisatie vooral wordt gefinancierd door donaties of dat juist door ongewenste beïnvloeding van donateurs bepaald ondermijnend gedrag wordt veroorzaakt.<sup>56</sup> De bijkomende maatregel biedt dan een minder ingrijpend alternatief dan het onder b genoemde bevriezen van bepaalde geldmiddelen. Tevens wordt met het verbod op donaties aangesloten bij de overige artikelen van de Wtmo, waarbij het verkrijgen van transparantie bij donaties centraal staat. Bij «categorieën donaties» kan onder meer worden gedacht aan anonieme donaties. Het opgelegde verbod legt – voor de toekomst – een verplichting op de maatschappelijke organisatie om donaties die onder het verbod vallen, onverwijld af te wijzen. Wordt toch gestort of is een donatie in contanten gegeven, dan zullen de donaties op een aparte derdenrekening moeten worden gestort en mogen deze niet worden aangewend tot na het verstrijken van het verbod. Daarin voorziet het zesde lid. De duur van het verbod is beperkt door de duur van de hoofdmaatregel, namelijk maximaal twee jaar.

(d) Plicht om periodiek alle of nader gespecificeerde categorieën van gelden te melden (meldplicht)

Onderdeel d betreft het bevel om periodiek alle of nader genoemde gelden actief aan het openbaar ministerie te melden. Doel is om de maatschappelijke organisatie een actieve meldplicht op te leggen, zodat het openbaar ministerie een beter beeld kan krijgen van de verschillende geldstromen en of er aanleiding is om tot indiening van een verzoek tot het geven van een stakingsbevel over te gaan. Dit zal ook een preventief effect kunnen hebben: wanneer de maatschappelijke organisatie weet dat zij donaties moet melden, zal zij geneigd zijn haar gedrag aan te passen.

(e) Plicht tot het (periodiek) inzicht geven in de volledige administratie en bijbehorende bescheiden

Dit bevel komt overeen met de in artikel 4 lid 2 van de Wtmo opgenomen bevoegdheid en geeft de mogelijkheid voor het openbaar ministerie om de boeken te laten openleggen om aldus meer inzicht te krijgen in de wijze waarop de maatschappelijke organisatie opereert. Deze bevoegdheid bestaat naast de in artikel 843a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) genoemde bevoegdheid tot inzage en kan op dezelfde wijze worden geëffectueerd.

---

<sup>55</sup> Zie de Wet ter bevordering van de eerbiediging van de Republikeinse principes, artikel 76 III.- *Lorsque les agissements de l'association bénéficiaire ou de l'un de ses dirigeants ou administrateurs établissent l'existence d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société, l'autorité administrative peut s'opposer, après mise en œuvre d'une procédure contradictoire, au bénéfice des avantages et ressources mentionnés au I du présent article.»*

<sup>56</sup> Vgl. ook de motie Becker c.s.: Kamerstukken II 2020/21, 35 228, nr. 7.

### *Tweede lid*

In het tweede lid zijn voorlopige maatregelen opgenomen die het openbaar ministerie voorafgaand of hangende het verzoek om het uitspreken van een stakingsbevel met eventueel bijkomende maatregelen kan verzoeken. Deze maatregelen verlopen op grond van het vierde lid automatisch bij beslissing op het hoofdverzoek, bedoeld in het eerste lid. Het is voorts denkbaar dat het openbaar ministerie zal afzien van het indienen van een verzoek. In dat geval ligt het in de rede dat het openbaar ministerie een verzoek tot opheffen van de maatregelen zal indienen.

Dit lid bevat drie maatregelen die er op zijn gericht nader onderzoek te doen, informatie te vergaren of te valideren. Dit kan in voorkomende gevallen het verzoek tot het opleggen van een stakingsbevel en bijkomende maatregelen ondersteunen.

a. bevelen om periodiek alle of nader gespecificeerde categorieën van gelden aan het openbaar ministerie te melden;

Dit bevel komt overeen met de in het eerste lid opgenomen bijkomende maatregel.

b. bevelen om inzicht te geven in de volledige administratie en bijbehorende bescheiden.

Dit bevel komt grotendeels overeen met de in het eerste lid opgenomen bevoegdheid, met dien verstande dat dit bevel voorziet in een eenmalige inzage in de administratie en de bijbehorende bescheiden.

c. bevelen om inlichtingen te verstrekken over bepaalde activiteiten van de maatschappelijke organisatie.

Dit bevel is ontleend aan artikel 2:297 BW en geeft het openbaar ministerie de mogelijkheid om de rechter te verzoeken om de maatschappelijke organisatie te bevelen inlichtingen te verschaffen over de activiteiten van de organisatie. Dit kan bijdragen aan de onderbouwing van een verzoek tot het doen staken van bepaalde activiteiten, met zo nodig bijkomende maatregelen. Als bijkomende waarborg is hiervoor een bevel van de voorzieningenrechter vereist. Volgens rechtspraak van de Hoge Raad kan informatie gevorderd worden, zowel afhankelijk van de wil van de betrokkene, als onafhankelijk van de wil van de betrokkene, voor procedures anders dan voor beboeting of bestraffing (HR 12 juli 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ3640). Gaat het om informatie of materiaal dat wilsafhankelijk is (bijvoorbeeld: informatie die mondeling verstrekt moet worden), dan kan deze informatie niet worden gebruikt voor een eventuele strafrechtelijke procedure.

Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat deze mogelijkheid om het vragen om inlichtingen in aanvulling komt op de bevoegdheid van het openbaar ministerie om op grond van de Wtmo en op grond van artikel 2:297 BW inlichtingen en informatie te verzoeken. Laatstgenoemde bevoegdheden worden dus niet ingeperkt.

### *Derde lid*

Verlof tot conservatoir beslag verlenen

In het derde lid is het verlenen van een verlof tot conservatoir beslag opgenomen. Afhankelijk van het soort goed (soort zaak, vermogensrecht) is de afdeling van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering inzake



conservatoir beslag van toepassing. Wederrechtelijke onttrekking van goederen aan gelegd beslag (of bewaring) is op grond van artikel 198 Sr strafbaar gesteld.

Doel is dat de maatschappelijke organisatie tijdelijk niet over deze goederen kan beschikken of deze kan gebruiken, vooruitlopend op de beoordeling van het in het eerste lid bedoelde bevel, wanneer de gegronde vrees bestaat dat deze gelden worden verduisterd. Gekozen is voor de term «goederen» om te voorkomen dat aan de maatregel kan worden ontkomen door donaties aan te wenden voor bijvoorbeeld het onderhouden van een website met ondermijnende inhoud of de aanschaf van een auto, onroerende of andere zaken. De term «goederen» kan ook een bedrag in geld omvatten. Met een verzoek tot het leggen van conservatoir beslag kan via een snelle procedure bij de voorzieningenrechter verlot worden gekregen om beslag te leggen. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is verduidelijkt dat een gegronde vrees voor verduistering moet bestaan, alvorens het verlot tot het verlenen van een beslag kan worden verleend. Dit is dezelfde maatstaf die in artikel 711 Rv is opgenomen.

De rechter verleent het verlot zonder een wederpartij te horen. Hoger beroep tegen een verlot van de voorzieningenrechter tot het leggen van conservatoir beslag is niet mogelijk. De gerechtsdeurwaarder legt het beslag op de goederen waarvoor het beslagverlot is verleend. Het openbaar ministerie kan tegelijk met het beslagverlot ook vragen om inbewaringneming van de in beslag te nemen goederen (art. 853 e.v. Rv). Inbewaringneming zorgt ervoor dat deze goederen daadwerkelijk buiten de macht van de maatschappelijke organisatie komen. Conservatoir beslag is een bewarende maatregel. De bedoeling is dat de goederen van de maatschappelijke organisatie niet worden weggesluisd terwijl de rechter nog moet beslissen in de hoofdprocedure. De hoofdprocedure is in dit geval de procedure over het stakingsbevel met eventueel bijkomende maatregelen, bedoeld in het eerste lid.

Als conservatoir beslag wordt gelegd voordat de hoofdprocedure aanhangig is, moet de hoofdprocedure volgens artikel 700 Rv binnen acht dagen alsnog aanhangig worden gemaakt. De rechter kan een langere termijn bepalen als dit nodig is. Het ligt in dit geval voor de hand dat het openbaar ministerie meer tijd nodig heeft om de artikel 4a lid 1-procedure voor te bereiden. Het openbaar ministerie kan daarom de rechter vragen om een langere termijn voor het instellen van de hoofdprocedure. Gelet op het feit dat het gaat om optreden tegen een vermeende (klaarblijkelijk ernstige) ondermijning van onze democratische rechtsstaat of het openbaar gezag, ligt het alleszins in de rede dat de rechter het openbaar ministerie een ruimere termijn zal gunnen.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de duur van het bevel in beginsel beperkt tot zes maanden, met de mogelijkheid tot verlenging. Het openbaar ministerie moet om opheffing van het beslag of de bewaring vragen, wanneer niet langer aan de grond is voldaan. Met andere woorden: indien er geen grond meer is om te vreezen voor verduistering, moet opheffing van het beslag volgen. Ook indien de beslaglegging te lang zal duren en de gevolgen voor de organisatie disproportioneel zijn, kan dit reden zijn voor opheffing van het beslag.

Spreekt de rechter een bevroeringsbevel uit, dan gaat het conservatoir beslag van rechtswege over in een executoriaal beslag (tot beslag op door de rechter aan te wijzen gelden of tegoeden op door haar aangehouden rekeningen te beschikken («bevroering»).

#### *Vierde lid*

Het vierde lid verduidelijkt allereerst dat de maatregelen eindigen bij beslissing op het in het eerste lid bedoelde verzoek, tenzij de rechter anders beslist.

De voorzieningenrechter kan voor de uitspraak in de hoofdzaak op verzoek van het openbaar ministerie of de betrokken maatschappelijke organisatie de aanvankelijk gelaste maatregelen geheel of gedeeltelijk op te heffen. Daarmee is tevens voorzien in effectieve rechtsbescherming voor de betrokken maatschappelijke organisatie. Hoger beroep en cassatie tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter is uitgesloten. In voorkomende gevallen, bijvoorbeeld bij gewijzigde omstandigheden, kan de maatschappelijke organisatie zich opnieuw tot de voorzieningenrechter wenden.

#### *Vijfde lid*

Het vijfde lid voorziet in overeenkomstige toepassing verklaring van artikel 3 lid 6. Dit houdt concreet in dat bij niet-naleving van de maatregelen een civielrechtelijk bestuursverbod kan worden verzocht.

#### *Zesde lid*

Deze bepaling voorziet in een nadere uitvoering van het verbod om bepaalde donaties te ontvangen. Indien ondanks het verbod donaties worden ontvangen, rust er een verplichting op de maatschappelijke organisatie om deze gelden op een door het openbaar ministerie aan te wijzen derdenrekening te storten en daar te houden, zoals een rekening van een notaris, advocaat of deurwaarder. Dat er sprake is van ontvangst van donaties kan bijvoorbeeld blijken uit de meldplicht of het periodiek openleggen van de boeken, op grond van artikel 4a, lid 1, onderdelen d respectievelijk e. Pas na het verstrijken van het verbod zal de maatschappelijke organisatie weer over deze gelden mogen beschikken.

#### *Zevende lid*

Deze mogelijkheid voorziet er in om waar nodig nadere regels te stellen ten behoeve van de goede uitvoering en effectuering van de in deze nota van wijziging in de leden 1 tot en met 3, alsmede lid 6, voorgestelde maatregelen. Het gaat dan om voorschriften van meer administratieve aard en – indien nodig – uitwerking van de details van de regeling. Ook is denkbaar dat voorschriften worden vastgesteld waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld. Bepalingen – zoals leden 4 en 5 – die voorzien in rechtsbescherming en waarborgen voor de betrokken maatschappelijke organisaties kunnen vanzelfsprekend niet worden ingeperkt bij algemene maatregel van bestuur. Doel is om – waar nodig – relatief snel te kunnen inspelen op bijvoorbeeld situaties waarin blijkt dat het mogelijk is een bepaalde maatregel te omzeilen of indien blijkt dat er onduidelijkheid is over de precieze uitvoering van een maatregel. Zo kan geworden gedacht aan nadere invulling van de wijze waarop de «bevrozing» van het eerste lid, onderdeel a, wordt geëffectueerd. Denk bijvoorbeeld aan de situatie dat in de praktijk nodig is om een bepaald formulier vast te stellen waarlangs de bevrozing plaatsvindt, omdat dit banken sneller in staat stelt de bevrozing te effectueren. Het is dan goed voorstelbaar dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zo'n formulier wordt vastgesteld. Ook bij het instellen van het verbod op bepaalde donaties kan het ingevolgde het eerste en zesde lid nodig zijn om enkele formaliteiten bij algemene maatregel van bestuur te voorzien. Denk aan de nadere uitwerking van de procedure over op welke

wijze de maatschappelijke organisatie geld naar de derdenrekening moet overmaken, wanneer tegelijk een bevrozing loopt.

#### *Onderdeel I*

Deze bepaling expliciteert dat artikel 995 Rv van toepassing is op de verzoeken die het openbaar ministerie op grond van deze wet bij de rechter kan indienen. Dit betreft de in artikel 4a opgenomen maatregelen, maar bijvoorbeeld ook de op grond van 4 lid 2 Wtmo bestaande mogelijkheid tot het doen van een verzoek tot een bevel bij de rechter op grond van artikel 2:297 BW om de boeken open te leggen. Gevolg is dat de rechter van de woonplaats van de maatschappelijke organisatie tegen wie het verzoek zich richt, bevoegd is van het verzoek kennis te nemen. Dit sluit aan bij de regeling van relatieve bevoegdheid die geldt in verzoekprocedures jegens rechtspersonen op grond van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Daarmee wordt tevens duidelijk gemaakt dat bij een combinatie van verzoeken (bijvoorbeeld tot het uitspreken van een stakingsbevel en ontbinding en verbodenverklaring op grond van artikel 2:20 BW) dezelfde bevoegdheidsregeling geldt.

#### *Onderdeel J*

Dit onderdeel voegt een strafbaarstelling van overtreding van artikel 4a eerste lid, onderdelen d en e, alsmede het tweede lid, onderdelen a en b toe aan de Wet op de economische delicten (WED). Dit betekent dat bestuursleden die zich niet houden aan de door de rechter opgelegde actieve meldplicht inzake bepaalde transacties, strafbaar zijn op grond van de WED. Ditzelfde geldt voor de niet-naleving van de maatregel om inzage te bieden in de boeken.

De Minister van Justitie en Veiligheid,  
D. Yesilgöz-Zegerius