



AUTORITEIT
PERSOONSgegevens

Autoriteit Persoonsgegevens

Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag
Bezuidenhoutseweg 30, 2594 AV Den Haag
T 070 8888 500 - F 070 8888 501
autoriteitpersoonsgegevens.nl

De Minister voor Rechtsbescherming
De heer drs. S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum
7 november 2019

Ons kenmerk
z2019-21530

Uw brief van
18 september 2019

Contactpersoon

070 8888 500

Uw kenmerk
2704483

Onderwerp

Aanvullend advies over een aangepast concept voor het wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties

Geachte heer Dekker,

Bij brief van 18 september 2019 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), geraadpleegd over een aangepast concept voor het wetsvoorstel houdende regels voor het openbaar maken van substantiële buitenlandse donaties ontvangen door maatschappelijke organisaties en tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek in verband met het deponeren van de balans en de staat van baten en lasten door stichtingen (Wet transparantie maatschappelijke organisaties) (hierna: het concept).

Verwerkingen van persoonsgegevens moeten noodzakelijk zijn in de zin van de AVG. De memorie van toelichting moet een overtuigende onderbouwing van de objectieve toets aan dit unierechtelijke begrip bevatten. De AP heeft op dit punt bezwaar tegen het concept en adviseert de procedure niet voort te zetten, tenzij het bezwaar is weggenomen.

Samenvatting

Het concept verplicht maatschappelijke organisaties om het bedrag en het land van herkomst van donaties van tenminste € 4.500 openbaar te maken indien de donaties afkomstig zijn van buiten de EU/EER. Specifiek aangewezen overheidsinstanties kunnen nadere gegevens over de herkomst van dergelijke donaties opvragen.



Datum
7 november 2019

Ons kenmerk
z2019-21530

Het verwerken van persoonsgegevens van buitenlandse donateurs en tussenpersonen levert een inbreuk op hun privacy op. Uit oogpunt van privacy dient het bepaalde in het concept goed te zijn overwogen en onderbouwd. De memorie van toelichting schiet hierin ernstig tekort, met name ten aanzien van de vereiste noodzaak van het voorgestelde. De AP adviseert om de noodzaak van de voorgestelde gegevensverwerkingen nader te onderbouwen.

Ook adviseert de AP om in het concept te concretiseren voor welke taken de aangewezen overheidsinstanties de persoonsgegevens mogen opvragen.

Strekking van het concept

Het eerste deel van het concept verplicht stichtingen, verenigingen, kerkgenootschappen en buitenlandse rechtspersonen of andere juridische entiteiten die daarmee vergelijkbaar zijn, om het bedrag en het land van herkomst van donaties van tenminste € 4.500 openbaar te maken indien de donaties afkomstig zijn van buiten de EU/EER. Specifiek aangewezen overheidsinstanties kunnen nadere gegevens over de herkomst van dergelijke donaties opvragen. Hiermee wordt beoogd het inzichtelijk maken van buitenlandse beïnvloeding bij Nederlandse maatschappelijke activiteiten en het voorkomen van eventueel daaruit voortkomende onwenselijke gedragingen die een bedreiging vormen en worden beschouwd als antidemocratisch, onverdraagzaam en anti-integratief.¹ Onwenselijk gedrag hoeft niet altijd strafbaar gedrag te zijn.²

Het tweede deel van het concept verplicht stichtingen om de balans en staat van baten en lasten voortaan te deponeren bij het handelsregister. Specifiek aangewezen overheidsinstanties krijgen toegang tot deze financiële stukken in het handelsregister. Hiermee wordt beoogd het tegengaan van misbruik van financieel-economische aard, zoals witwassen, en andere criminele activiteiten.³

De AP heeft op 7 maart 2019 geadviseerd op een eerdere versie van het concept.⁴ Deze eerdere versie stelde onder meer voor dat maatschappelijke organisaties de naam en woonplaats van alle donaties van tenminste € 15.000 openbaar zouden moeten maken voor een ieder. De AP constateert dat de omvang en schaal van de voorgestelde publicatie ten opzichte van het eerdere voorstel (deels) beperkter is. Dat neemt echter niet weg dat de AP tegen het aangepaste wetsvoorstel nog de nodige bezwaren heeft die in dit advies uiteen worden gezet.

Advies

1. Noodzaak

Het eerste deel van het concept beoogt volgens de memorie van toelichting het voorkomen van onwenselijke gedragingen die een bedreiging vormen en worden beschouwd als antidemocratisch, onverdraagzaam en anti-integratief. De AP onderkent het belang van dit doel. Het verwerken van

¹ Memorie van toelichting, p. 7.

² Memorie van toelichting, p. 3.

³ Memorie van toelichting, p. 1.

⁴ Brief van de AP, *Advies concept conceptwetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties*, 7 maart 2019: <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/briefadvieswetsvoorsteltransparantie.pdf>.



Datum
7 november 2019

Ons kenmerk
z2019-21530

persoonsgegevens van buitenlandse donateurs en tussenpersonen betekent echter ook een inbreuk op de privacy van deze betrokkenen. Uit oogpunt van privacy dient het bepaalde in het concept daarom goed te zijn overwogen en onderbouwd. De memorie van toelichting schiet hierin ernstig tekort, met name ten aanzien van de vereiste noodzaak van het voorgestelde.

1.1 Het beschikbare instrumentarium

In de memorie van toelichting is aangegeven dat het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid op 14 december 2017 een National Risk Assessment voor Terrorismefinanciering op haar website heeft gepubliceerd. Voor dit onderzoek zijn geraadpleegd: toezichthouders, opsporingsdiensten, handhavers, koepel- en brancheorganisaties van instellingen die ongebruikelijke transacties moeten melden bij de Financiële inlichtingen eenheid, en wetenschappers. Deze instanties hebben aangegeven in beginsel goed uit de voeten te kunnen met het beschikbare instrumentarium. Ze missen geen belangrijke elementen, aldus de toelichting. Dat betekent volgens de toelichting echter niet dat zij vinden dat het beschikbare instrumentarium de risico's op terrorismefinanciering en witwassen geheel kan wegnemen.⁵

De constatering dat relevante instanties in beginsel goed uit de voeten kunnen met het beschikbare instrumentarium en dat zij geen belangrijke elementen missen, duidt erop dat de voorgestelde gegevensverwerkingen niet noodzakelijk zijn. Weliswaar kan het beschikbare instrumentarium de risico's van terrorismefinanciering en witwassen niet geheel wegnemen, maar ook de voorgestelde maatregelen zullen dat niet kunnen.

Een beschikbaar instrument is bijvoorbeeld de melding van ongebruikelijke transacties. Ook (buitenlandse) donaties van hogere bedragen kunnen hieronder vallen. De ontoereikendheid van dit instrument is niet aangetoond.

De AP adviseert om de noodzaak van de voorgestelde gegevensverwerkingen nader te onderbouwen.

1.2 Doel en reikwijdte openbaarmaking

Artikel 5, eerste lid, onder b, van de AVG bepaalt dat persoonsgegevens alleen mogen worden verwerkt voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden. De doelomschrijving 'onwenselijke gedragingen die een bedreiging vormen en worden beschouwd als antidemocratisch, onverdraagzaam en anti-integratief' is evenwel dermate ruim dat het niet kan worden aangemerkt als welbepaald.

Bovendien wordt in de memorie van toelichting gewezen op een aantal adviezen van de Europese Commissie voor Democratie door Recht (de 'Venetië Commissie'). De Venetië Commissie is onder andere van oordeel dat "*reporting obligations may be considered to pursue the legitimate aim of preventing terrorism financing and money laundering by enhancing transparency as regarding financing of such activities*". En verder: "*The resources received by associations may therefore legitimately be subject to some reporting and transparency requirements which, however, should not be unnecessarily burdensome, and must be proportionate to the size of the association and the scope of its activities.*"⁶

⁵ P. 12-13.

⁶ P. 5-6.



Datum
7 november 2019

Ons kenmerk
z2019-21530

Het concept heeft een veel ruimer doel voor ogen met betrekking tot het registreren en verstrekken van gegevens over buitenlandse donaties, dan de doelen die de Venetië Commissie als mogelijk gerechtvaardigd aanmerkt (namelijk het voorkomen van terrorismefinanciering en witwassen). Ook geldt de voorgestelde verplichtingen tot registratie en verstrekking van gegevens voor *alle* stichtingen⁷, verenigingen⁸, kerkgenootschappen⁹ en buitenlandse rechtspersonen of andere juridische entiteiten die daarmee vergelijkbaar zijn¹⁰, terwijl de Venetië Commissie oordeelt dat meldplichten en transparantieplichtingen in verhouding moeten staan tot de grootte van een organisatie en de reikwijdte van haar activiteiten. Dit duidt erop dat de inbreuk op de belangen van de betrokken donateurs en tussenpersonen onevenredig zijn in verhouding met het beoogde doel.

De AP adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de proportionaliteit van het beoogde doel en de reikwijdte van de verplichtingen tot registratie en verstrekking van gegevens over buitenlandse donaties of het concept op deze punten aan te passen.

1.3 Grensbedrag

De voorgestelde verplichtingen tot registratie en verstrekking van gegevens geldt voor buitenlandse donaties van tenminste € 4.500. Volgens de memorie van toelichting is er met dit grensbedrag van € 4.500 een evenwicht gezocht in de hoogte van het risico op onwenselijke buitenlandse beïnvloeding en de beperking van de lasten voor maatschappelijke organisaties en hun donateurs.

In een eerdere versie van het concept dat aan de AP is voorgelegd, was het grensbedrag gesteld op € 15.000. Ook toen werd dit bedrag in de bijbehorende memorie van toelichting onderbouwd met de stelling dat er een evenwicht is gezocht in de hoogte van het risico op onwenselijke beïnvloeding en de beperking van de lasten voor de maatschappelijke organisaties.¹¹

In de toelichting op het voorliggende concept ontbreekt de motivering waarom thans een aanzienlijk lager bedrag als juist evenwicht wordt bevonden. Bovendien mist de AP de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen als element in de afweging van het stellen van het grensbedrag.

De AP adviseert om het grensbedrag nader te onderbouwen of het concept op dit punt aan te passen.

2. Gegevensverwerking door gemeentebestuur

Het concept bepaalt dat het gemeentebestuur waar de maatschappelijke organisatie is gevestigd of activiteiten uitoefent, bevoegd is om in het kader van de uitoefening van diens wettelijke bevoegdheden nadere informatie te verzoeken bij de maatschappelijke organisatie over de herkomst van één of meer buitenlandse donaties. Deze informatie kan ingevolge het concept bestaan uit persoonsgegevens, indien de verwerking daarvan noodzakelijk is voor de uitoefening van die wettelijke bevoegdheden.¹² Ook is het

⁷ Als bedoeld in artikel 285 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (artikel 1, onder a, onderdeel i, van het concept).

⁸ Als bedoeld in artikel 26 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (artikel 1, onder a, onderdeel ii, van het concept).

⁹ Als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Handelsregisterwet 2007 (artikel 1, onder a, onderdeel iii, van het concept).

¹⁰ Artikel 1, onder a, onderdeel iv, van het concept.

¹¹ P. 4. Deze eerdere versie van het concept en de bijbehorende memorie van toelichting was in internetconsultatie van 21 december 2018 tot en met 22 februari 2019: <https://www.internetconsultatie.nl/transparantiemaatschappelijkeorganisaties>.

¹² Artikel 4, eerste lid.



Datum
7 november 2019

Ons kenmerk
z2019-21530

gemeentebestuur op grond van het concept bevoegd bijzondere persoonsgegevens te verwerken, voor zover noodzakelijk voor diens taakuitoefening.¹³ Het gemeentebestuur is ingevolge het concept bovendien bevoegd om de verkregen persoonsgegevens door te geven aan de leden van het driehoeksoverleg (burgemeester, officier van justitie en politie),¹⁴ voor zover dat noodzakelijk is voor het ondersteunen van het gemeentebestuur bij diens bovengenoemde taakuitoefening, en aan het bestuur van een andere gemeente, voor zover dat noodzakelijk is voor diens taakuitoefening.¹⁵

2.1 Taak gemeentebestuur

De bepaling in het concept dat het gemeentebestuur bevoegd is om persoonsgegevens op te vragen indien noodzakelijk voor de uitoefening van diens wettelijke bevoegdheden / noodzakelijk voor diens taakuitoefening, is te ruim van aard. In de memorie van toelichting wordt dit een keer ingeperkt tot 'noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde taken van de burgemeester'.¹⁶

De AP adviseert om in het concept te concretiseren dat de burgemeester persoonsgegevens over buitenlandse donaties alleen mag verwerken voor zover dat noodzakelijk is voor zijn taken ter handhaving van de openbare orde.

2.2 Bijzondere persoonsgegevens

Bijzondere persoonsgegevens mogen niet worden verwerkt, tenzij er sprake is van een uitzondering grond als bedoeld in artikel 9, tweede lid, van de AVG. Het gemeentebestuur is volgens het concept bevoegd bijzondere persoonsgegevens te verwerken op grond van artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG.¹⁷ Dit artikel van de AVG bepaalt dat bijzondere persoonsgegevens mogen worden verwerkt indien de verwerking noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene. Volgens de memorie van toelichting vindt de verplichting van maatschappelijke organisaties om persoonsgegevens van donateurs te verstrekken plaats indien dit noodzakelijk is voor de uitoefening van de wettelijke bevoegdheden van de overheidsinstantie.¹⁸

In het concept of in de toelichting is niet nader geduid welke (categorieën van) bijzondere persoonsgegevens het gemeentebestuur mag verwerken. De bepaling is daarmee te onbepaald. Bovendien volgt uit hetgeen hiervoor is overwogen met betrekking tot de noodzaak van het bepaalde in het concept, ook dat een beroep op de uitzondering grond 'zwaarwegend algemeen belang' niet is aangetoond. Daarnaast geldt dat de stelling in de toelichting dat maatschappelijke organisaties persoonsgegevens van donateurs moeten verstrekken indien dit noodzakelijk is voor de uitoefening van de wettelijke bevoegdheden van de overheidsinstantie, niet automatisch betekent dat er sprake is van een zwaarwegend algemeen belang.

¹³ Artikel 4, tweede lid.

¹⁴ Artikel 13 van de Politiewet 2012.

¹⁵ Artikel 4, vierde lid.

¹⁶ P. 28: "Het vierde lid regelt dat de van een maatschappelijke organisatie verkregen persoonsgegevens van natuurlijke personen niet verder worden doorgegeven dan aan de leden van de driehoek (de officier van justitie en de politiechef) voor zover dat noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde taken van de burgemeester."

¹⁷ Artikel 4, tweede lid.

¹⁸ P. 12.



Datum
7 november 2019

Ons kenmerk
z2019-21530

De AP adviseert om de (categorieën) bijzondere persoonsgegevens in het concept te concretiseren. Ook adviseert de AP om de uitzonderingsgrond in de toelichting nader te onderbouwen.

3. Gegevensverwerking door andere overheidsinstanties

Het concept bevat een opsomming van a. tot en met l. van overheidsinstanties die eveneens bevoegd zijn om persoonsgegevens over buitenlandse donaties op te vragen bij maatschappelijke organisaties.¹⁹

De AP merkt op dat voor een aantal overheidsinstanties specifiek is bepaald voor welke taken zij de persoonsgegevens mogen opvragen, dan voor andere overheidsinstanties. Zo mag de Minister van Justitie en Veiligheid de gegevens opvragen ten behoeve van het voorkomen en bestrijden van misbruik van rechtspersonen, waaronder het plegen van misdrijven en overtredingen van financieel-economische aard door of door middel van deze rechtspersonen.²⁰ Ten aanzien van de politie is daarentegen bepaald dat zij bevoegd is de gegevens op te vragen voor de algemene politietaak (het zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven).²¹ Ten aanzien van de rijksbelastingdienst is de bevoegdheid zelfs in het geheel niet gekoppeld aan het uitoefenen van taken.²² Slechts ten aanzien van het Bureau Bevordering Integriteitsbeoordelingen is geëxpliciteerd dat het de gegevens mag opvragen voor zover dat *noodzakelijk* is voor de uitvoering van bepaalde taken.²³

Daarnaast geldt dat het op voorhand niet duidelijk is waarom het voor de uitoefening van de taken van de instanties het Dienstonderdeel Opsporing van de Algemene Inspectiedienst, dat valt onder de Minister van Landbouw (AID Landbouw), de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW),²⁴ en de kansspelautoriteit²⁵, noodzakelijk is dat zij de gegevens mogen opvragen. De memorie van toelichting bevat hierover ook geen onderbouwing.

De AP adviseert om in het concept te concretiseren voor welke specifieke taken deze andere overheidsinstanties de persoonsgegevens mogen opvragen. Ook adviseert de AP om in de toelichting nader in te gaan op de noodzaak van de bevoegdheid van de AID Landbouw, de Inspectie SZW en de kansspelautoriteit, of het concept op deze punten aan te passen.

¹⁹ Artikel 6.

²⁰ Artikel 4, zevende lid, j° artikel 6, eerste lid, onder a, van het concept j° artikel 2, eerste lid, van de Wet controle op rechtspersonen.

²¹ Artikel 4, zevende lid, j° artikel 6, eerste lid, onder c, van het concept j° artikel 3 van de Politiewet 2012.

²² Artikel 4, zevende lid, j° artikel 6, eerste lid, onder e, van het concept bepaalt dat de balans en staat van baten en lasten van stichtingen kunnen worden ingezien door "Onze Minister van Financiën, ten behoeve van de gegevensverwerking door de rijksbelastingdienst".

²³ Artikel 4, zevende lid, j° artikel 6, eerste lid, onder d, van het concept.

²⁴ Artikel 4, zevende lid, j° artikel 6, eerste lid, onder f, van het concept.

²⁵ Artikel 4, zevende lid, j° artikel 6, eerste lid, onder l, van het concept.



Datum
7 november 2019

Ons kenmerk
z2019-21530

Openbaarmaking van het advies

De AP is voornemens dit advies openbaar te maken op de website www.autoriteitpersoonsgegevens.nl zodra de tekst van het (gewijzigde) concept openbaar is. De AP verneemt graag het moment waarop openbaarmaking wordt verwacht, zodra dit bekend is.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

mr. A. Wolfsen
Voorzitter