

Vergaderjaar 2020–2021

35 228

Parlementaire ondervraging ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen

Nr. 33

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID, JUSTITIE EN VEILIGHEID, BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, BUITENLANDSE ZAKEN, ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA EN RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2020

Naar aanleiding van het op 30 juni jl. ontvangen verzoek van de vaste commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, reageert het kabinet in deze brief op het eindverslag «(On)zichtbare invloed» van de parlementaire ondervragingscommissie ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen (Kamerstuk 35 228, nr. 4).

1. Inleiding

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de parlementaire ondervragingscommissie naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen (POCOB) onderzocht welke beïnvloeding er plaatsvindt van maatschappelijke en religieuze organisaties in Nederland, zoals moskeeën, uit een aantal (deels) onvrije landen¹, en hoe deze beïnvloeding kan worden tegengegaan. Het kabinet heeft het verslag met interesse gelezen en spreekt zijn waardering uit voor het werk van de POCOB. Het kabinet waardeert ook de moed van getuigen met een islamitische achtergrond om de commissie tijdens de openbare verhoren onder ede te woord te staan, ondanks de onwenselijke persoonlijke gevolgen die dat voor een aantal van hen heeft gehad.

¹ De POCOB baseert zich in haar onderzoek op de categorieën en classificaties die worden gebruikt door de Amerikaanse NGO *Freedom House*. De POCOB onderzocht Saudi-Arabië, Qatar, de Verenigde Arabische Emiraten, Koeweit, Turkije en Marokko. Hiermee laat de POCOB bewust een groot aantal (deels) onvrije landen buiten beschouwing. Bijgevolg zijn de bevindingen van de POCOB afgebakend en hebben ze voornamelijk betrekking op de islamitische gemeenschappen in Nederland. Daarom is in de kabinetsreactie ook deze afbakening aangehouden. Dat laat onverlet dat het kabinet onderkent dat er eveneens uit andere, door *Freedom House* aangemerkte, (deels) onvrije landen sprake is van ongewenste buitenlandse beïnvloeding, die ook andere groepen in Nederland raakt.

In navolging van de motie van de leden Sjoerdsma en Segers van 30 mei 2018 (Kamerstuk 29 614 nr. 82) heeft het kabinet een onderzoek uitgezet bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) om meer zicht te krijgen op de omvang en aard van buitenlandse financiering.² In deze brief zijn de inzichten van dat onderzoek verwerkt. Het kabinet maakt verder van de gelegenheid gebruik om uw Kamer te informeren over het advies van de Raad van State op de voorlichtingsaanvraag van het kabinet over een verbod op financieringsstromen uit onvrije landen. Het kabinet zet verder onder meer wettelijke maatregelen uiteen voor meer zicht op geldstromen van buiten de EU/EER door middel van het wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties (Wtmo) en voor aanscherping van het wettelijk kader op grond waarvan de rechter een organisatie kan verbieden (art. 2:20 BW). Daarnaast worden maatregelen verkend om concrete ongewenste buitenlandse geldstromen tegen te gaan, bijvoorbeeld door deze stil te leggen of verbeurd te verklaren.

Het is van belang om de problematiek die de POCOB schetst assertief, maar ook zorgvuldig te benaderen. Ongewenste buitenlandse beïnvloeding kan effect hebben op het gedrag van een relatief beperkte groep in Nederland. Deze groep heeft echter een disproportionele en onwenselijke impact op de Nederlandse samenleving, en op islamitische gemeenschappen in het bijzonder. De problematiek straalt negatief af op de hele islamitische gemeenschap³ in Nederland en leidt in potentie tot stigmatisering. Dat is niet alleen onrechtvaardig, maar ook contraproductief.

Het kabinet is zich ervan bewust dat islamitische gemeenschappen als eerste de gevolgen ondervinden van ongewenste buitenlandse beïnvloeding en beschouwt hen bij de aanpak als essentiële partners. Daarnaast vindt het kabinet ook dat gemeenten een grote en onmisbare rol hebben om ongewenste buitenlandse beïnvloeding te voorkomen en tegen te gaan. Voor de totstandkoming van deze kabinetsreactie is derhalve meermaals met een groep burgemeesters, waaronder de burgemeesters van de G4, gesproken over de door de POCOB geschetste problematiek en de mogelijk handelingsperspectieven. Het is voor het kabinet van het grootste belang dat er gezamenlijk maatregelen worden ontwikkeld die aansluiten bij de problematiek waar gemeenten zich mee geconfronteerd zien.

Leeswijzer

Deze kabinetsreactie start in hoofdstuk 2 met een toelichting op de uitgangspunten van het kabinetsbeleid. Hierin wordt toegelicht wat het kabinet wenst te beschermen en wanneer volgens het kabinet sprake is van ongewenste buitenlandse beïnvloeding. Hierna introduceert het kabinet een vijfdeling (actoren, intenties/doelen, middelen, doelgroepen en ongewenste maatschappelijke effecten) om de problematiek op een gestructureerde wijze te benaderen. Ten slotte wordt in hoofdstuk 2 nader uiteengezet wat het kabinet verstaat onder problematisch gedrag (PG), als één van de ongewenste maatschappelijke effecten van buitenlandse beïnvloeding. Aan de hand van de genoemde vijfdeling worden in hoofdstuk 3 de bevindingen van de POCOB geanalyseerd en presenteert het kabinet in hoofdstuk 4 de noodzakelijke beleidsaanpak. Hierbij wordt inzichtelijk voor welke aspecten het kabinet reeds maatregelen ontwikkeld

² Het onderzoek is uitgevoerd door RAND Europe en Breuer & IntraVal (zie ook de Kamerbrief van 13 november 2019). Het eindrapport «Buitenlandse financiering van religieuze instellingen in Nederland» is bijgevoegd als bijlage. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Het kabinet hanteert bewust in de rest van de kabinetsreactie de meervoudsvorm «gemeenschappen» teneinde de diversiteit binnen de islam en haar volgers te erkennen.

heeft en welke maatregelen nog ontwikkeld moeten worden. De problematiek heeft raakvlakken met diverse beleidsdomeinen. Het kabinet hanteert daarom een integrale aanpak die hierop aansluit. Zo wordt voorkomen dat hiaten ontstaan, die ruimte zouden laten voor ongewenste beïnvloeding uit het buitenland. In hoofdstuk 5 tenslotte, volgt een korte slotbeschouwing.

2. Waar staat het kabinet voor

2.1 Bescherming van de democratische rechtsorde

Het kabinet staat voor een open en vrije democratische samenleving waarin iedere burger zijn of haar eigen keuzes kan maken. Het kabinet ziet het als zijn taak om de democratische rechtsorde en alle grondwettelijke vrijheden die burgers op basis daarvan toekomen te beschermen. De overheid opereert in het waarborgen van die vrijheden neutraal.

In de Nederlandse samenleving is ruimte voor een diversiteit aan beschouwingen, opvattingen, waardepatronen en leefstijlen. Mensen hebben de vrijheid hun eigen keuzes te maken binnen de kaders van de democratische rechtsorde. Dit heeft onder andere tot gevolg dat:

- in de Nederlandse samenleving plaats is voor alle geloofs- en levensovertuigingen, ook als zij een fundamentalistisch karakter hebben;
- maatschappelijke en religieuze organisaties financiering kunnen aantrekken, ook vanuit het buitenland, mits deze financiering geen ondermijnende gevolgen heeft voor de democratische rechtsorde;
- het is toegestaan dat andere landen beschikken over een diasporapolitiek (en vice versa), o.a. om in de religieuze behoeften van Nederlandse burgers te voorzien, mits het contact met Nederlandse burgers is gestoeld op vrijwilligheid.

2.2 Wanneer wordt buitenlandse beïnvloeding ongewenst?

De POCOB bespreekt in haar eindverslag buitenlandse beïnvloeding uit een aantal (deels) onvrije landen van maatschappelijke en religieuze organisaties, zoals moskeeën, in Nederland. Zij meent dat deze invloed «verstreckende gevolgen [kan] hebben voor de islamitische gemeenschappen in Nederland en voor de Nederlandse samenleving als geheel».⁴ Het kabinet deelt deze zorg. De POCOB ziet het als taak van de politiek om te bepalen wanneer sprake is van ongewenste buitenlandse beïnvloeding. Het kabinet acht het net als de POCOB van groot belang concreet te maken wanneer volgens het kabinet sprake is van ongewenste buitenlandse beïnvloeding.

- Bij ongewenste buitenlandse beïnvloeding is sprake van een direct aanwijsbare actor. Het gaat om beïnvloeding door buitenlandse actoren, statelijk én niet-staatelijk, die vanuit ideologische of politieke motieven in Nederland bepaalde maatschappelijke effecten willen bewerkstelligen, die het kabinet onwenselijk acht.
- Achter die ongewenste maatschappelijke effecten in Nederland zit niet altijd een doelbewuste strategie van de buitenlandse actor.

Als sprake is van (potentiële) ongewenste buitenlandse beïnvloeding wordt, naast de ongewenste maatschappelijke effecten, ook de actor zelf aangepakt. Onderstaand wordt dit onderscheid uitgewerkt.

⁴ (On)zichtbare invloed, verslag parlementaire ondervragingscommissie naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen. Den Haag, 2020., p.12.

2.3 Vijfdeling in de probleemanalyse en benodigde maatregelen

Om de aard van de ongewenste buitenlandse beïnvloeding te adresseren gebruikt het kabinet vijf elementen; actoren, intenties/doelen, middelen, doelgroepen en ongewenste maatschappelijke effecten. Deze vijfdeling helpt om op een gestructureerde wijze de problematiek als fenomeen, maar ook in een specifieke casus te ontleden. Ook wordt inzichtelijker welke maatregelen ontwikkeld dienen te worden.

1. Actoren: welke buitenlandse en binnenlandse actoren zitten achter de ongewenste beïnvloeding in Nederland? Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen statelijke actoren en niet-statale actoren. Het aanspreken van een statelijke actor vergt veelal de inzet van andere typen beleidsinstrumenten dan het aanpakken van niet-statale actoren.
2. Intenties/doelen: met welke intenties of doelstellingen zijn deze actoren actief in Nederland? Deze doelstellingen kunnen bijvoorbeeld politiek, religieus, financieel of sociaal-cultureel van aard zijn.
3. Middelen: welke middelen van beïnvloeding zetten de actoren in richting de specifieke doelgroepen of doelwitten? Te denken valt aan buitenlandse financieringsstromen, het gebruik van netwerken, het uitzenden en betalen van imams of predikers, het aanbieden van lesstof via informele scholing, het verspreiden van bepaalde ideologieën (via sociale media) etc.
4. Doelgroep/doelwit: op welke doelgroepen of doelwitten richten de actoren zich en welke worden het meest geraakt door de problematiek? Dit kunnen diaspora- of religieuze gemeenschappen zijn, maar ook specifieke individuen of groepen (zoals jongeren), Nederlandse instellingen of instituties. Afhankelijk van de doelgroep of het doelwit dienen specifieke beleidsmaatregelen te worden ingezet.
5. Effecten: welke ongewenste maatschappelijke effecten treden hierdoor op in Nederland? Dit kunnen directe, intentionele effecten zijn, maar ook indirecte effecten die het gevolg zijn van bredere, (geo)politieke agenda's van andere landen. De belangrijkste voorbeelden zijn problematisch gedrag, radicalisering en (in het uiterste geval) gewelddadig extremisme.

2.4 Problematisch gedrag gedefinieerd

In de vijfdeling onder punt 5 «Effecten» zijn de belangrijkste ongewenste maatschappelijke effecten genoemd. Van radicalisering⁵ en (gewelddadig en niet-gewelddadig) extremisme⁶ bestaan reeds definities. Het kabinet vindt het noodzakelijk hier een definitie van «problematisch gedrag» aan toe te voegen om het onderscheid en de overlap tussen deze begrippen duidelijk te maken.

⁵ Radicalisering: De groei in de richting van extremisme. Een proces van toenemende bereidheid om de uiterste consequentie uit een denkwijze te aanvaarden en die in daden om te zetten. Deze toenemende bereidheid kan leiden tot ondermijning van de democratische rechtsorde en het gebruik van geweld.

⁶ Extremisme: Extremisme is het actief nastreven en/of ondersteunen van diepgrijpende veranderingen in de samenleving die een gevaar kunnen opleveren voor (het voortbestaan van) de democratische rechtsorde, eventueel met het gebruik van ondemocratische methodes die afbreuk kunnen doen aan het functioneren van de democratische rechtsorde. De gebruikte ondemocratische methodes kunnen zowel gewelddadig als niet-gewelddadig zijn. Voorbeelden van niet-gewelddadige ondemocratische middelen zijn systematisch haatzaaien, verspreiden van angst, verspreiden van desinformatie, demoniseren en intimideren. Voorbeelden van gewelddadige methodes zijn geweldplegingen, mishandelingen of ernstiger vormen van geweld. <https://www.aivd.nl/onderwerpen/extremisme>

Zoals in paragraaf 2.1. benoemd, staat het kabinet voor de bescherming van de democratische rechtsorde. De democratische rechtsorde en de bijbehorende grondwettelijke vrijheden zijn echter geen vrijbrief voor gedragingen in Nederland die op termijn tot ondermijning van die democratische rechtsorde kunnen leiden.

Democratische rechtsorde verwijst naar een samenleving waarbij interacties tussen overheid en burgers en burgers onderling lopen volgens de principes, procedures en instituties van de democratische rechtsstaat. De democratische rechtsorde is niet alleen een politiek en juridisch systeem, maar ook een manier van samenleven. Als het gaat om de relatie tussen burgers en overheid (ook wel de 'verticale' dimensie genoemd) valt te denken aan het legaliteitsbeginsel, de scheiding der machten, het actief en passief kiesrecht en grondrechtelijke waarborgen zoals het gelijkheidsbeginsel, vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst. Bij onderlinge relaties tussen burgers (ook wel bekend als de 'horizontale' dimensie) gaat het om kernwaarden zoals vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie. Zonder deze kernwaarden kan een democratische rechtsorde niet optimaal functioneren.

Onder de definitie van problematisch gedrag valt een spectrum aan gedragingen waarbij de ernst gradaties kent. Onder problematisch gedrag verstaan we gedragingen van personen of groepen die voornamelijk binnen de grenzen van de wet vallen, maar tot aantasting en ondermijning van de democratische rechtsorde kunnen leiden. Bepaalde vormen van problematisch gedrag kunnen als (niet-gewelddadig) extremisme worden gekenmerkt. Problematisch gedrag en niet-gewelddadig extremisme overlappen elkaar in die gevallen dat sprake is van doelbewuste en structurele activiteiten die zijn gericht op het creëren van een eigen (politiek-) maatschappelijke orde en in het meest extreme geval het aantasten van de samenleving en de rechtstaat aan de hand van eigen normen, waarden, regels en wetten die haaks staan op de uitgangspunten van een open democratische rechtsorde. Voorbeelden van niet-gewelddadig extremisme zijn vormen van eigenrichting, het tot stand brengen van parallelle rechtsstructuren waarbij het gezag van de Nederlandse overheid en het rechtssysteem wordt afgewezen, of het creëren van een klimaat van angst en intimidatie.

Problematisch gedrag kan echter ook plaatsvinden zonder een doelbewuste strategie gericht op ondermijning van de democratische rechtsorde. In die gevallen kunnen de effecten die het gedrag sorteert wel bijdragen aan condities die een dergelijke ondermijning vergemakkelijken. Te denken valt aan het verspreiden van vijandbeelden en superioriteitsdenken en/of het bemoeilijken van participatie van Nederlandse ingezetenen aan de samenleving met vervreemding en isolatie tot gevolg.

Problematisch gedrag kan, al dan niet gecombineerd, zowel betrekking hebben op de verhoudingen tussen burgers en overheid ('verticale dimensie'), alsmede op de verhoudingen tussen burgers onderling ('horizontale dimensie'). Problematische gedragingen die betrekking hebben op de verhoudingen tussen overheid en burgers delegitimeren de (uitgangspunten van) democratische instituties en processen en/of belemmeren de werking van deze instituties en processen. Problematische gedragingen die betrekking hebben op de verhoudingen tussen burgers onderling kunnen kernwaarden van de open democratische rechtsorde zoals vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie aantasten.

Diverse factoren bepalen de ernst van het (potentiële) effect van de vertoonde gedragingen op de democratische rechtsorde. Denk daarbij aan de intentie van de vertoner(s) van de gedragingen, het al dan niet structurele karakter van problematische gedragingen, het type fundament van de democratische rechtsorde (verticale of horizontale dimensie) waar het gedrag betrekking op heeft, in welke fase de ondermijning van de democratische rechtsorde verkeert (korte of lange termijn), het soort doelgroep waar het gedrag effect op heeft (vanwege mogelijke machtsrelatie en verschil in kwetsbaarheid), de grootte van de groep dat het gedrag vertoont of treft, mate van bereik en invloed, en het domein waarbinnen de gedragingen worden vertoond (privaat of publiek domein). Al deze elementen bepalen welk type overheidshandelen proportioneel is.

De overheid heeft de taak om problematische gedragingen te voorkomen, te signaleren en tegen te gaan overeenkomstig de driesporenaanpak. Daarbij staat proportionaliteit centraal. Wanneer het gaat om problematisch gedrag dat de verhouding tussen burgers raakt, is het veelal allereerst aan de samenleving om zich tegen deze gedragingen weerbaar op te stellen. De overheid heeft vanwege de zorgen over de effecten op lange termijn de taak om te stimuleren welk gedrag tussen burgers onderling gewenst is ten behoeve van het goed functioneren van de democratische rechtsorde.

Zowel ten aanzien van verhoudingen tussen burgers onderling als de verhoudingen tussen de overheid en burgers kunnen problematische gedragingen in het ernstigste geval overgaan in onrechtmatige gedragingen, en/of strafbare gedragingen. Het is daarbij aan bevoegde overheidsinstanties (zoals inspecties) om te bezien of problematische gedragingen plaatsvinden binnen een geïnstitutionaliseerde omgeving die onder de wettelijke bevoegdheid van de overheid valt. Bij onrechtmatige gedragingen en/of strafbare gedragingen is het aan de bevoegde overheidsinstanties (naast de inspecties, bijv. het OM) om de gedragingen op hun wettelijkheid te toetsen en hier tegen op te treden.

Gedrag en ideologie

Leidend voor het optreden van het kabinet zijn gedragingen van Nederlandse ingezetenen. Ideologie kan inzicht bieden in de bron van het gedrag. Dit helpt een inschatting te maken of en zo ja, welke interventies mogelijk zijn en kunnen bijdragen aan het mitigeren van de dreiging die mogelijk uitgaat van een persoon of groepering. Er is niet altijd vanzelfsprekend sprake van een causaal verband tussen ideologie en gedragingen en ideologie op zichzelf is nooit een reden om dwingend in te grijpen waarbij vrijheden worden beperkt. Ideologie kan achteraf door individuen gebruikt worden als legitimatie van bepaalde gedragingen. Dit geldt vaak ook voor de rol van ideologie bij problematisch gedrag.

Bij het beter inzichtelijk krijgen van de bron van het gedrag en het maken van een inschatting voor interventies, houdt de overheid zich enkel bezig met vormen van ideologie, waarin geen ruimte bestaat voor andere opvattingen en waarbij kan worden aangezet tot gedragingen die zich niet verhouden met de wetten en normen zoals die binnen onze samenleving gelden.

In dit kader is mede relevant dat, vanwege het beginsel van scheiding van kerk en staat, de staat zich niet of zeer terughoudend mag bezighouden met de interpretatie van religie en zij zich niet mag bemoeien met interne

geloofsaangelegenheden en/of aangelegenheden van religieus institutionele aard. De staat stelt zich neutraal op, zowel ten opzichte van seculiere opvattingen, als religieuze. Ook als het in het laatste geval gaat om geloofsovertuigingen die een fundamentalistisch karakter hebben.

2.5 Relatie tussen buitenlandse beïnvloeding en problematisch gedrag

Buitenlandse beïnvloeding draagt in sommige gevallen bij aan problematisch gedrag, zoals ook door getuigen voor de POCOB uiteengezet. Problematisch gedrag heeft echter niet altijd een relatie met buitenlandse beïnvloeding. Als die relatie er wel is, is het veelal lastig om een direct causaal verband vast te stellen.

3. Reflectie op de probleemanalyse in het POCOB-eindverslag

Hieronder wordt aan de hand van de vijfdeling uiteengezet hoe het kabinet de door de POCOB geschetste ontwikkelingen ziet.

3.1 Actoren en intenties/doelen

De POCOB constateert dat door diverse actoren beïnvloeding plaatsvindt van in Nederland gevestigde maatschappelijke en religieuze organisaties en gemeenschappen. Deze constatering herkennen diverse overheidsorganisaties. Analyses, zoals het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN), noemen in dit verband de toenemende ongewenste buitenlandse invloed die de Nederlandse maatschappij ondervindt van bepaalde ideologieën als de politieke islam, het politiek salafisme of het jihadisme.⁷ Hieronder wordt per actor duiding gegeven van hun intenties en doelen.

Landen

De POCOB concludeert dat met name Golfstaten, te weten Saoedi-Arabië, de Verenigde Arabische Emiraten, Koeweit en Qatar, een rol spelen in financiering van maatschappelijke en religieuze instellingen. Het kabinet deelt dit beeld. Er zijn verschillende casussen bekend van dergelijke financiering.

De beïnvloeding vanuit Turkije betreft volgens de POCOB een specifieke vorm. In het rapport worden in dit opzicht verschillende observaties gedaan ten aanzien van de rol van de Turkse regering in beïnvloeding via moskeeën, de rol van Diyanet⁸ daarin, de Turkse diasporapolitiek en de omvang en wijze van financiering vanuit Turkije. Het POCOB rapport stelt dat deze invloed van de Turkse overheid kan leiden tot sociale druk en intimidatie in Nederland. Het rapport gaat ook in op de toegenomen invloed van islamistische stromingen en organisaties in de Turkse politiek en samenleving, waaronder groeperingen die ideologisch gelieerd zijn aan het radicaal politiek salafisme en de Moslimbroederschap. Door deze ontwikkeling kunnen ook Turken in Nederland makkelijker in aanraking komen met een radicaal gedachtegoed. In Nederland actieve Turkse islamitische organisaties als Diyanet en Milli Görüs hebben hier ook mee

⁷ Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 50 en 52. (Kamerstuk 29 754, nrs. 516 en 546)

⁸ Diyanet is de Turkse religieuze autoriteit, tevens directoraat voor godsdienstzaken, die oorspronkelijk diende als een instrument van de seculiere Turkse staat om de islamistische invloed terug te dringen (zoals die van Milli Görüs). Diyanet heeft die functie onder de AKP steeds meer verloren en draagt nu ook duidelijke politieke boodschappen uit.

te maken.⁹ Op 10 juni jl. is uw Kamer reeds geïnformeerd over de maatregelen uit de kabinetsaanpak die toegepast worden op ongewenste inmenging door Turkije.¹⁰

Salafistische aanjagers

Het kabinet herkent en deelt de zorgen van de POCOB aangaande de groeiende invloed in Nederland van een kleine groep individuen die vanuit bepaalde fundamentalistische leerstellingen problematisch gedrag vertonen dan wel aanzetten tot problematisch gedrag, de zogenoemde «salafistische aanjagers».¹¹ Deze «anjagers» hebben een onevenredig groot bereik binnen islamitische gemeenschappen in Nederland door hun actieve en professionele gebruik van sociale media en hun aanbod van informele religieuze scholing. Dit geldt met name voor de zogenaamde «tweede generatie» aanjagers, die de Nederlandse wet- en regelgeving goed kennen, de Nederlandse taal goed beheersen en op die manier goed aansluiting weten te vinden bij in Nederland gewortelde burgers. De AIVD schat in dat buitenlandse financiering er mede voor zorgt dat salafistische aanjagers een disproportionele invloed hebben in Nederland qua online presentie en scholingssactiviteiten en daarmee alternatief aanbod als het ware wegconcurreren.^{12, 13}

Daarbij geldt nadrukkelijk dat het niet gaat om het salafistische spectrum als geheel, maar om personen en groepen binnen de salafistische beweging, waarbij sprake is van strafbaar en/of – vanuit het perspectief van de democratische rechtsorde – problematisch gedrag.

Moslimbroederschap

In het POCOB-eindverslag zijn zorgen geuit over de invloed van de Moslimbroederschap in Nederland. De Moslimbroederschap streeft naar islamisering van de samenleving door missie-activiteiten, religieuze opvoeding en welzijnswerk. De inschatting op dit moment van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten is dat de kern van de organisatie in ons land slechts uit een beperkt aantal personen bestaat en dat de invloed van de broederschap in Nederland daarmee beperkt is. De ontwikkeling van deze organisatie en haar verhouding met de salafistische aanjagers in Nederland hebben echter de aandacht van het kabinet.

3.2 Middelen

In haar eindrapport constateert de POCOB dat beïnvloeding vanuit (deels) onvrije landen op verschillende manieren plaatsvindt, bijvoorbeeld door:

- het oprichten, besturen en financieel ondersteunen van moskeeën en aanverwante stichtingen (zoals informele moskeescholen) in Nederland;
- het scholen, uitzenden en betalen van imams en predikers;

⁹ De zorgen die onder de Nederlandse bevolking leven over de zogenoemde «Lange arm» van Turkije zijn door Clingendael vervat in een periodiek opinieonderzoek over internationale ontwikkelingen en het Nederlands buitenlandbeleid: <https://www.clingendael.org/nl/research-program/buitenland-barometer>. Deze Buitenland Barometer wordt op 20 november 2020 gepubliceerd.

¹⁰ Kamerstukken 30 821 en 32 824 nr. 114

¹¹ Invloedrijke voormannen van moskeeën en organisaties die een groot bereik hebben en ernaar streven om de (eigen) interpretatie van de salafistische ideologie in (een deel) van de samenleving te implementeren en vanuit de salafistische geloofsleer anderen actief aanzetten tot problematisch gedrag vanuit het oogpunt van de democratische rechtsorde.

¹² Kamerstuk 30 977, nr. 156, p. 14.

¹³ Kamerstuk 35 228, nr. 5, verslag verhoor POCOB toenmalig directeur-generaal AIVD dhr. Schoof.

- het uitgeven en verspreiden van literatuur, lesmethodes en wervingsmateriaal;
- rechtstreekse invloed op moslimgemeenschappen via de (sociale) media.

Zoals de POCOB aangeeft is er een gebrek aan transparantie op geldstromen vanuit het buitenland. Het ontbreken van transparantie heeft de POCOB geconstateerd op drie vlakken, namelijk:

- ontbreken van transparantie over de herkomst van het geld;
- ontbreken van transparantie over het doel van de financiering;
- ontbreken van financiële verantwoording.

Het kabinet herkent de constatering van de POCOB en heeft eerder in het regeerakkoord aangegeven dat financiering vanuit het buitenland aan organisaties in Nederland die leidt tot ongewenste beïnvloeding, voorkomen dient te worden. Eerder is opgemerkt dat problematisch gedrag versterkt kan worden door ongewenste beïnvloeding middels bijvoorbeeld buitenlandse financiering. Buitenlandse financiering kan er aan bijdragen dat salafistische aanjagers, ondanks dat zij in absolute termen een minderheid vormen, een disproportioneel grote impact hebben.

3.3 Doelgroepen

Ongewenste buitenlandse beïnvloeding richt zich volgens het eindverslag van de POCOB op een aantal verschillende doelgroepen. Zo is er een aantal landen dat probeert grip te houden op hun gemeenschappen in Nederland met het oog op het verwerven en bestendigen van politieke steun voor de eigen binnenlandse politiek. Beïnvloeding door niet-statelijke actoren richt zich meer op de religieuze beleving van (kwetsbare) individuele moskeegangers, kinderen en jongvolwassenen. De mate waarin deze verschillende doelgroepen vatbaar zijn voor ongewenste beïnvloeding is wisselend.

De ongewenste maatschappelijke effecten van buitenlandse beïnvloeding op diverse gemeenschappen in Nederland kunnen niet los gezien worden van de door de POCOB benoemde interne factoren. Sociale uitsluitingsmechanismen, een zwakke financiële positie van sommige (islamitische) organisaties, islamofobie, discriminatie en racisme, waar verschillende gemeenschappen in de Nederlandse samenleving mee te maken hebben, zorgen voor een voedingsbodem voor ongewenste buitenlandse beïnvloeding en problematisch gedrag. Uit onderzoek blijkt dat mensen met een migratieachtergrond op tal van terreinen gediscrimineerd worden, zoals bij het vinden van een stage, een baan of een woning.¹⁴ Nederlanders met een migratieachtergrond (met name niet-westers) ervaren echter op alle terreinen bijna twee keer meer discriminatie dan Nederlanders zonder migratieachtergrond. En van hen ervaart de tweede generatie meer discriminatie dan de eerste generatie als gevolg van actievere deelname aan de samenleving.¹⁵

Als discriminatie structureel wordt en mensen het gevoel krijgen dat gelijkwaardig participeren in de samenleving hen onmogelijk wordt gemaakt, dan zijn de gevolgen voor individu en samenleving als geheel nog groter. Het leidt ertoe dat mensen zich terugtrekken uit de samenleving, vertrouwen verliezen in elkaar en in de instituties die er juist voor

¹⁴ Bijvoorbeeld: Research Centre for Education and the labour market, 2018. Panteia praktijktesten met fictieve sollicitanten 2019, praktijktesten met woningzoekenden in Utrecht en Amsterdam 2019

¹⁵ SCP, *Ervaren discriminatie in Nederland*, 2019.

hen behoren te zijn. Om daadwerkelijk impact te hebben zal een aanpak zich niet enkel moeten richten op het tegengaan van buitenlandse beïnvloeding en problematisch gedrag, maar tevens op het mitigeren van voornoemde voedingsbodems in onze samenleving.

Ook het ontbreken van of de ontoegankelijkheid van een pluriform aanbod in religieuze scholing kan negatieve maatschappelijke effecten hebben. Als kinderen al op jonge leeftijd wordt voorgehouden dat ze zich dienen af te wenden van onze democratische samenleving, dan schaadt dit hun kansen om op latere leeftijd volwaardig te participeren in die samenleving. Deze factoren belemmeren derhalve een deel van de burgers in hun binding met de Nederlandse samenleving en kunnen uiteindelijk de sociale stabiliteit aantasten.

3.4 Effecten

Zoals eerder aangegeven constateert het kabinet een groeiende invloed van de zogenoemde salafistische aanjagers die problematisch gedrag vertonen dan wel aanzetten tot problematisch gedrag. Het kabinet maakt zich zorgen over ongewenste maatschappelijke effecten voortkomend uit dergelijk problematisch gedrag. Het kabinet acht het onwenselijk dat sommige salafistische aanjagers proberen hun opvattingen op een soms intimiderende manier over te brengen aan moslims die een andere interpretatie van de islam aanhangen. Zij beperken andere moslims daarbij in het uitoefenen van hun grondwettelijke vrijheden. Tevens kan dit bijdragen aan de vervreemding van moslims, vaak jongeren, van de Nederlandse samenleving.

Met betrekking tot Turkije herkent het kabinet in algemene zin de door de POCOB geschetste diasporapolitiek, mede gericht op de behartiging van de eigen binnenlandse belangen, zoals de bestendinging van de conservatief-religieuze koers van de Turkse regering en de AK-partij. Het kabinet beseft dat Turkije bereid is om mensen met een Turkse achtergrond te beïnvloeden en ultimo ook onder druk te zetten voor eigen gewin. Door de afhankelijkheidsrelatie van moskeeën in Nederland ten opzichte van de Turkse overheid, ontstaat bovendien een extra kwetsbaarheid.

4. Integrale aanpak ongewenste buitenlandse beïnvloeding

Het eindverslag bevestigt het beeld van het kabinet dat ongewenste buitenlandse beïnvloeding op termijn ernstige maatschappelijke gevolgen kan hebben. Dit heeft dan ook de blijvende aandacht van het kabinet en hierbij hecht het kabinet veel waarde aan een proactieve aanpak. Om deze aanpak effectief te laten zijn, treft het kabinet maatregelen vanuit verschillende beleidsdomeinen en werkt het nauw samen met gemeenten en gemeenschappen.

Met regelmaat wordt uw Kamer geïnformeerd over de ontwikkelingen omtrent de integrale aanpak en de inzet van maatregelen. Om een totaalbeeld te geven zijn in deze brief alle maatregelen opgenomen die het kabinet inzet om één of meerdere factoren in de problematiek, in verschillende stadia aan te pakken. De vijfdeling is gebruikt om de relatie tussen de problematiek en benodigde maatregelen te verhelderen.

4.1 Aanpak actoren

Bij de aanpak van actoren maken wij een onderscheid naar (buitenlandse) statelijke en niet-statale actoren en Nederlandse rechtspersonen.

Statelijke actoren

In die gevallen waar vormen van ongewenste inmenging vanuit statelijke actoren leidt tot zorgen zoals de POCOB die in haar rapport constateert, wordt bekeken welke maatregelen in de vorm van maatwerk het kabinet passend acht. Er vindt hierbij intensieve afstemming plaats tussen betrokken overheidsdiensten op nationaal en lokaal niveau. Hiertoe is een landen-neutrale aanpak ontwikkeld. Hieronder worden besproken: de aanpak van Turkse bemoeienis, het delen van informatie over financiering met landen in de Golfregio, een onderzoek naar beperking van buitenlandse politieke campagnes en het optreden tegen extremistische sprekers uit derde landen.

Turkije

Zoals weergegeven in de Kamerbrief van 10 juni 2020¹⁶ staat het Turkije vrij banden te onderhouden met mensen met de Turkse nationaliteit die in het buitenland wonen, mits op basis van vrijwilligheid. Een dergelijk internationaal geaccepteerd diasporabeleid is ook in Nederland toegestaan, zolang dit past binnen de grenzen van onze rechtsstaat en het de participatie van Nederlanders met een Turkse achtergrond niet belemmert. Dit betekent dat de Turkse autoriteiten zich moeten onthouden van ongewenste bemoeienis met de keuzes die Nederlandse burgers maken. Wanneer het kabinet constateert dat het Turkse diasporabeleid de grenzen van onze rechtsstaat overschrijdt, dan wel participatie van Nederlanders met een Turkse achtergrond belemmert, zal het kabinet niet aarzelen de Turkse autoriteiten op deze activiteiten aan te spreken.

Informatiedeling financieringsaanvragen Golfstaten

Op politiek en (hoog)ambtelijk niveau blijft Nederland in gesprek met Saoedi-Arabië, Koeweit, de Verenigde Arabische Emiraten en Qatar om vroegtijdig informatie te delen over financieringsstromen naar Nederlandse maatschappelijke of religieuze organisaties. Deze landen hebben toegezegd dat er geen organisaties in Nederland gefinancierd zullen worden zonder dat de Nederlandse overheid geïnformeerd is. Ook heeft Saoedi-Arabië recentelijk aangekondigd de salarisbetaling aan drie imams in Nederland per direct stop te zetten. Pogingen om nog verdergaande schriftelijke afspraken te maken met de Golfstaten stuiten vaak op een verzoek tot wederkerigheid, waar het kabinet, gegeven de Nederlandse wetgeving, niet aan kan voldoen.

Informatie over financieringsaanvragen wordt sinds 2018 gedeeld met de Kamer. Het kabinet merkt dat de desbetreffende landen minder geneigd lijken informatie te delen via diplomatieke kanalen, die normaal gesproken vertrouwelijk zijn, wanneer deze informatie publiek wordt.

Inzet op regulering buitenlandse politieke activiteiten

Het kabinet acht het wenselijk de bestaande volkenrechtelijke bevoegdheden op het terrein van het beperken van buitenlandse politieke activiteiten in Nederland nader te operationaliseren. Het kabinet gaat daarom op korte termijn een algemene lijn hanteren waar het campagne-activiteiten door politici uit niet-EU-landen betreft. Bij het uitwerken van deze maatregel is het kabinet geïnspireerd door het voorbeeld dat Duitsland heeft gesteld: middels een notificatie aan alle ambassades is aangegeven dat campagne-activiteiten van buitenlandse *Amtsträger* uit

¹⁶ Kamerstukken 30 821 en 32 824, nr. 114.

niet-EU-landen, in de laatste drie maanden voor verkiezingen, in principe niet worden toegestaan.

Extremistische sprekers uit derde landen

Om onze democratische rechtsorde te beschermen kan het kabinet optreden tegen boodschappen van (rondreizende) buitenlandse sprekers die oproepen tot haat en geweld in preken, lessen en/of lezingen tijdens bezoeken aan Nederland. Hiermee kunnen zulke sprekers een bedreiging vormen voor de openbare orde (zoals bedoeld in de Schengengrenscodes) en/of de nationale veiligheid. Op basis van de zogenoemde maatregel 20F uit het Actieprogramma Integrale aanpak Jihadisme kan het besluit worden genomen hen geen visum te verlenen of het reeds afgegeven visum in te (laten) trekken. Wanneer is vastgesteld dat de derdelander een gevaar vormt voor de openbare orde en/of de nationale veiligheid, wordt de persoon gesignaleerd in het SIS ten behoeve van toegangsweigering. In de meeste gevallen biedt dit instrumentarium voldoende handvatten om doeltreffend op te treden. Dat uitingen niet in alle gevallen rechtstreeks kunnen worden aangepakt, is het gevolg van het spanningsveld tussen de aanpak van extremistische boodschappen enerzijds en de bescherming van het recht op de vrijheid van meningsuiting anderzijds, waaruit beperkingen voortvloeien voor de mate waarin de overheid kan ingrijpen in het publieke debat.

4.2 Vergroten inzicht in intenties/doelen

Kennisinzet (geo)politieke agenda's van statelijke actoren

De statelijke actoren die de POCOB in haar eindrapport noemt, hebben allen uiteenlopende (geo)politieke agenda's. Deze agenda's bepalen voor een belangrijk deel het binnen- en buitenlandbeleid van die actoren, onder andere met betrekking tot Nederland en de minderheidsgemeenschappen die in Nederland wonen. Het kabinet blijft inzetten op kennisverwerving over de (geo)politieke agenda's van die landen, om nog beter inzicht te krijgen in hun korte- en langetermijndoelstellingen en daarmee te bepalen met welke landen kan worden samengewerkt om ongewenste (indirecte) maatschappelijke effecten in Nederland te voorkomen of, als tegenhanger, bij welke landen aangekaart moet worden welke gedragingen en maatschappelijke effecten Nederland onwenselijk acht, om daarmee ongewenste buitenlandse beïnvloeding af te remmen.

4.3 Zicht op en aanpak van middelen: tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering

Om ongewenste financiering te bestrijden is allereerst informatie nodig. Deels wordt die verstrekt door de autoriteiten van betrokken landen, zoals in 4.1 toegelicht. Verder wordt onderzoek gedaan naar buitenlandse financiering door de AIVD en het Financieel Expertise Centrum (FEC). Ook heeft het kabinet onlangs onderzoek laten uitvoeren door het WODC naar de relatieve omvang van buitenlandse financiering bij religieuze organisaties in Nederland. Op deze wijze ontstaat geleidelijk aan meer zicht op de middelen.

Met het oog op het daadwerkelijk aanpakken van de middelen heeft het kabinet een voorlichtingsaanvraag gedaan aan de Raad van State over een verbod op financieringsstromen uit onvrije landen. Ook heeft de Raad van State geadviseerd over het wetsvoorstel Transparantie maatschappelijke organisaties (Wtmo) dat ook deze week aan uw Kamer wordt aangeboden. De Wtmo en de voorlichting van de Raad van State over een verbod bieden aanknopingspunten voor een organisatiegerichte aanpak

Tot slot zet kabinet stappen om dit probleem ook op Europees niveau aan te pakken.

Hieronder worden deze onderwerpen in meer detail toegelicht.

Onderzoek naar (ongewenste) buitenlandse financiering door de AIVD

De AIVD doet o.a. onderzoek ten behoeve van het bieden van inzicht in radicalisering en extremisme enerzijds en (heimelijke) buitenlandse financiering anderzijds. Het kabinet beziet hoe zij structurele financiering voor dit onderzoek naar ongewenste buitenlandse financiering kan borgen.

Versterking Financieel Expertise Centrum

Om meer zicht te krijgen specifiek op financieringsstromen, is in september 2017 binnen het FEC-project Terrorismefinanciering de pilot Buitenlandse Financiering (BF) van start gegaan. Deze pilot is gericht op het in kaart brengen van de (van origine) buitenlandse financiering van maatschappelijke organisaties waarvan één of meerdere betrokken partijen direct of indirect in verband kunnen worden gebracht met terrorisme of de financiering daarvan. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan het tegengaan van ongewenste financieringsstromen en bijbehorende ongewenste beïnvloeding en gedrag. Het FEC is een samenwerkingsverband waarbinnen partners en participanten informatie kunnen uitwisselen en interventies kunnen afstemmen.

De pilot heeft ertoe geleid dat op nationaal niveau een overzicht geboden kan worden van buitenlandse financiering waarbij één of meerdere partijen in verband kunnen worden gebracht met terrorisme of terrorismefinanciering. Naast het delen van informatie is in FEC-verband ook kennis over dit onderwerp opgebouwd die met relevante partijen, waaronder gemeenten, wordt gedeeld. Gedurende de pilot is een aantal informatieverzoeken uitgezet en geanalyseerd, hetgeen heeft geleid tot interventies door betrokken partijen. Hierbij kan gedacht worden aan een handhavings- of opsporingsonderzoek dan wel een voorbereidend, verkennend of informatief onderzoek door een van de bij de pilot betrokken organisaties. De pilot is vorig jaar structureel ondergebracht binnen FEC-TF en wordt in 2021 geëvalueerd.

WODC-onderzoek

In navolging van de motie van de leden Sjoerdsma en Segers van 30 mei 2018¹⁷ heeft het kabinet een onderzoek uitgezet bij het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) om meer zicht te krijgen op de omvang en aard van buitenlandse financiering. Aangezien de beschikbaarheid, kwaliteit en het zicht op de volledigheid van gegevens nog tekortschiet om tot een betrouwbaar beeld te komen van de exacte omvang, aard en invloed van buitenlandse financiering, is gekozen voor een benadering van onderaf: met behulp van een enquête onder diverse religieuze instellingen en praktijkonderzoeken is getracht tot uitspraken te komen over de relatieve omvang van buitenlandse financiering van religieuze organisaties in Nederland.

Uit het WODC-onderzoek blijkt dat buitenlandse financiering hooguit een klein aandeel van de inkomsten vertegenwoordigt onder de deelnemende instellingen. Daarnaast blijkt dat (incidentele) financiële steun uit het buitenland incidenteel voorkomt bij religieuze instellingen van verschillende denominaties. Daarbij wordt vastgesteld dat islamitische instel-

¹⁷ Kamerstuk 29 614, nr. 82

lingen, evenals migrantenkerken, als relatieve nieuwkomers en als groeiende gemeenschappen, een bovengemiddelde behoefte hebben aan externe financiële steun en dat buitenlandse partijen daarop inspringen.

Het WODC-rapport concludeert dat in hun onderzoek niet kon worden vastgesteld of, in het geval van financiering uit het buitenland, die financiële steun gepaard gaat met bepaalde voorwaarden. Het bleek lastig een causaal verband vast te stellen. Helaas heeft het onderzoek ook geen kwantitatieve omvangsschatting van buitenlandse financiering aan religieuze instellingen opgeleverd en ook geen schatting van de relatieve omvang. De onderzoekers wijten dit aan de aard van het onderwerp, methodologische beperkingen en externe factoren.

Het kabinet is de onderzoekers en het WODC erkentelijk voor de uitvoering van dit onderzoek. Het kabinet beschouwt het rapport als welkome bijdrage om meer inzicht te krijgen in de aard en omvang van buitenlandse financiering. Juist de vergelijking tussen geloofsgemeenschappen zet de behoefte aan buitenlandse financiering in perspectief.

Raad van State advies wetsvoorstel Transparantie maatschappelijke organisaties

Het kabinet deelt de constatering van de POCOB dat het van belang is om meer transparantie te krijgen bij geldstromen die vanuit het buitenland, met name van buiten de EU/EER, komen. De maatschappelijke en politieke discussie over buitenlandse financiering van instellingen, organisaties en activiteiten wordt al geruime tijd gevoerd. Eenieder in Nederland heeft de vrijheid om buitenlandse financiering aan te trekken. Wanneer deze financiering tot ongewenste beïnvloeding leidt, dient deze echter voorkomen te worden. Het kabinet heeft deze wens opgenomen in het regeerakkoord. Dit heeft geleid tot een conceptwetsvoorstel dat meer inzicht mogelijk maakt in de aard en omvang van (buitenlandse) donaties richting maatschappelijke organisaties. Dit wetsvoorstel is eind 2019 voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State, die hier eind augustus jl. over heeft geadviseerd.

De Afdeling onderkent dat ongewenste buitenlandse financiering een risico kan vormen voor de democratische rechtsstaat en onderschrijft de wens van de regering om dat probleem te adresseren. Het aan de Afdeling voorgelegde wetsontwerp berustte op een generieke verplichting voor alle maatschappelijke organisaties in Nederland om jaarlijks een donatieoverzicht op te stellen en dit te deponeren bij het Handelsregister. De Afdeling signaleert echter kwetsbaarheden in verband met proportionaliteit, grondrechten en het EU-recht. Door het generieke karakter van de beoogde Wet transparantie maatschappelijke organisaties worden veel maatschappelijke organisaties (ruim 350.000) belast. De Afdeling acht dit veel te ruim, gegeven het feit dat problemen zich slechts bij een beperkt aantal organisaties voordoen.

Het kabinet acht het advies van de Raad van State waardevol en heeft het wetsvoorstel herzien. Daarbij is gekozen voor een effectieve, organisatiegerichte, benadering langs de volgende lijnen:

- Uitgangspunt is een organisatiegerichte benadering, waarbij op verzoek een maatschappelijke organisatie donatie-informatie moet verstrekken. Een informatieverzoek kan worden ingezet om een beeld te krijgen van de geografische herkomst, doel en omvang van donaties van buiten de EU/EER.
- Als er sprake blijkt van substantiële donaties en daarmee op een verhoogd risico van buitenlandse beïnvloeding, dan kan nadere informatie worden gevraagd over de persoon van de donateur.

- Een maatschappelijke organisatie is verplicht mee te werken aan een informatieverzoek vanuit de overheid. Degenen die niet meewerken kunnen worden aangepakt. Er is bij weigering sprake van een economisch delict en dwarsliggende bestuurders riskeren een bestuursverbod van maximaal vijf jaar. Daarnaast kan ook een dwangsom worden opgelegd om een organisatie tot medewerking te dwingen.
- Er komt meer transparantie bij en toezicht op stichtingen, om daarmee het risico op misbruik te verminderen. Voortaan moeten alle stichtingen een staat van baten en lasten bij het handelsregister deponeren. Relevante overheidsinstanties hebben toegang tot deze staat van baten en lasten.

Het wetsvoorstel zorgt voor meer inzicht in financiële stromen vanuit het buitenland naar maatschappelijke organisaties die in Nederland actief zijn. Organisaties kunnen straks hun buitenlandse financieringsbronnen niet meer verhullen, maar moeten desgevraagd inzage geven. Blijkt daaruit van vergaande of ongewenste buitenlandse beïnvloeding, dan kan dat aanleiding zijn voor het opstarten van de driesporenaanpak of nader (strafrechtelijk) onderzoek. Het wetsvoorstel geeft zo een kader voor een individuele, organisatiegerichte benadering. Hiermee geeft het kabinet gehoor aan de behoefte aan transparantie omtrent geldstromen vanuit het buitenland, zoals geconstateerd in het POCOB-eindverslag en opgenomen in het regeerakkoord. Het advies van de Raad van State wordt zoals gezegd, samen met het nader rapport en het gewijzigde wetsvoorstel, ook deze week aan uw Kamer aangeboden.

Raad van State voorlichtingsaanvraag verbod op financieringsstromen uit onvrije landen

In februari dit jaar is uw Kamer geïnformeerd over het voorlichtingsverzoek dat het kabinet heeft ingediend bij de Afdeling advisering van de Raad van State over de vraag of geldstromen uit onvrije landen verboden kunnen worden. De voorlichting is inmiddels ontvangen en treft u aan in de bijlage¹⁸. De Afdeling overweegt dat bij beperkingen van rechten en vrijheden door de overheid – ook wanneer dit gebeurt met het oog op het beschermen van de democratische rechtsstaat – altijd een zorgvuldige afweging moet plaatsvinden. Mede in dit licht acht de Afdeling de in het verzoek om voorlichting voorgestelde maatregelen kwetsbaar uit het oogpunt van proportionaliteit en effectiviteit, alsmede, ook in verband daarmee, uit het oogpunt van grond- en mensenrechten. Daarbij wijst de Afdeling op de voorwaarden die worden gesteld aan beperkingen van de vrijheid van vereniging, de vrijheid van onderwijs en het eigendomsrecht. Ook de verhouding van de voorgestelde maatregelen tot het vrij verkeer van kapitaal acht zij problematisch. Daarnaast signaleert de Afdeling enkele kwetsbaarheden die specifiek zijn voor het voorstel, zoals het gebruik van een lijst van «onvrije landen» en het wederkerigheidsbeginsel. Deze kwetsbaarheden gelden ook voor mogelijke alternatieven, zoals een vergunningstelsel of een prospectusplicht. De vraag rijst, aldus de Afdeling, bovendien waar concreet de bestaande mogelijkheden tekortschieten en wat gelet daarop de toegevoegde waarde is van het beoogde verbod.

Het kabinet volgt de voorlichting op deze punten, met name als het gaat om de afweging die de Afdeling maakt tussen rechten en vrijheden van burgers enerzijds en de proportionaliteit en effectiviteit van een verbod anderzijds, dit mede in het licht van zijn eigen verkenning die het hierover

¹⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

naar de Tweede Kamer heeft gestuurd in 2018.¹⁹ Juist daarom zet het kabinet in op maatregelen die veel meer toegespitst zijn en richt het zich op een individuele organisatiegerichte aanpak, zoals hiervoor uiteengezet, met name op het vergroten van transparantie. Daarnaast meent het kabinet dat ook een gezamenlijke EU-aanpak zoals hieronder uitgewerkt op het terrein van ongewenste buitenlandse financiering een efficiënte en ook proportionele aanpak kan genereren. Dit is een noodzakelijke stap om meer inzicht te krijgen in de aard van de problematiek, hetgeen kan dienen ter onderbouwing van eventuele effectieve maatregelen daartegen.

Uit de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State trekt het kabinet de conclusie dat een generiek verbod van financiering van buiten de EU/EER of op basis van een lijst van «onvrije» landen geen haalbare kaart is. Tegelijk onderkent de Afdeling, net als het kabinet, dat uit het buitenland afkomstige financiering van maatschappelijke organisaties in Nederland een risico kan vormen voor de democratische rechtsstaat. Tevens onderkent de Afdeling, net als het kabinet, dat de vrijheden en rechten die organisaties in Nederland genieten niet mogen worden misbruikt om daarmee de democratische rechtsorde in gevaar te brengen of de veiligheid of gewichtige belangen van de staat te bedreigen. Het kabinet ziet in het eindverslag van de POCOB een bevestiging dat er een onverminderd actuele noodzaak is om dergelijk problematisch gedrag te bestrijden. Het kan immers leiden tot ondermijning van onze rechtsorde, aanzetten tot haat, discriminatie of sociale intolerantie, het creëren van een klimaat van angst en intimidatie, het propageren van radicalisering of het bemoeilijken van participatie van Nederlandse ingezetenen binnen de samenleving met vervreemding en isolatie tot gevolg. In onze open en vrije samenleving, met de democratische rechtsstaat als fundament, is daarvoor geen plek. Uw Kamer heeft dat terecht en herhaaldelijk benadrukt. Effectieve bestrijding van dergelijk problematisch gedrag acht het kabinet dan ook van groot belang, juist met het oog op het beschermen van de democratische rechtsstaat, onze samenleving en het bewaken van onze vrijheden, grondrechten, openbare orde en veiligheid. Daarom blijft het kabinet werken aan manieren en instrumenten om tot een effectieve aanpak van problematisch gedrag te komen, waarvan de aanpak van geldstromen die problematisch gedrag faciliteren of kunnen faciliteren een belangrijke schakel vormt.

Het kabinet ziet binnen de door de Afdeling geschetste kaders voldoende aanknopingspunten om te komen tot een effectieve aanpak van ongewenste beïnvloeding door buitenlandse geldstromen. Uitgangspunt daarbij is niet een generieke, maar een individuele, organisatiegerichte aanpak. Daarbij denkt het kabinet in het bijzonder aan maatregelen die zich richten op de ontvangende partij van financiering. Het gaat er immers om greep te krijgen op geldstromen die ongewenste beïnvloeding van in Nederland gevestigde organisaties faciliteren. Om deze greep te kunnen versterken, is in de eerste plaats noodzakelijk om meer zicht te krijgen op zulke geldstromen. Het kabinet zet hiervoor op korte termijn al belangrijke stappen, door tegelijkertijd met deze brief de Wtmo bij uw Kamer in te dienen.

Daar bovenop onderzoekt het kabinet de mogelijkheid om zo nodig geldstromen (tijdelijk) te kunnen stilleggen of verbeurd te verklaren wanneer door het problematisch gedrag 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. Wanneer de openbare

¹⁹ Kamerstuk 29 614, nr. 71

orde in het geding is, moet dit naar de stellige overtuiging van het kabinet met alle passende middelen worden tegengegaan. Dit betreft mede het bevriezen van bepaalde ontvangen financiële middelen van een organisatie die aanstichter is van problematisch gedrag 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. Het kabinet zal bij de verdere uitwerking in het bijzonder maatregelen onderzoeken die zich kunnen richten op geldstromen naar organisaties die een belangrijke maatschappelijke functie vervullen omdat juist daar het effect van problematisch gedrag het grootst is.

Europese samenwerking

Ongewenste buitenlandse financiering beperkt zich niet tot Nederland, maar kent (juist) ook een Europese dimensie. Daarom ligt een Europese aanpak voor de hand.

In de informele Europese Raad van 29 oktober 2020, heeft de Minister-President naast zijn steunbetuiging aan President Macron, de Europese instellingen en de regeringsleiders opgeroepen de problematiek van ongewenste buitenlandse financiering op Europees niveau aan te pakken. Deze oproep is herhaald in de gezamenlijke ministeriele verklaring ter gelegenheid van de bijeenkomst van de Ministers van Buitenlandse zaken van Oostenrijk, Zweden, Finland, Denemarken en Nederland op 4 november en is ook besproken met de Duitse Minister van Buitenlandse Zaken een dag later. Op 10 november nam de Minister-President deel aan een overleg met de leiders van de twee door aanslagen getroffen lidstaten, president Macron en bondskanselier Kurz, bondskanselier Merkel vanuit het Duitse EU-voorzitterschap, voorzitter van de Europese Raad Michel en Europese Commissievoorzitter Von der Leyen. Ook in dit overleg vroeg de Minister-President aandacht voor ongewenste beïnvloeding via buitenlandse geldstromen, en wees op het belang van een Europese aanpak. Nederland heeft de Commissie gevraagd om op basis van geleerde lessen van de lidstaten met concrete voorstellen komt hoe dit onderwerp op EU niveau aan te pakken. Hierdoor kan beter inzicht worden verkregen over het verloop van buitenlandse geldstromen binnen de EU. Dit helpt de lidstaten om gericht op te treden wanneer er sprake zou zijn van ongewenste beïnvloeding.

Daarnaast wordt onder leiding van de Europese CTC²⁰ gewerkt aan het opzetten van een structurele dialoog met Saoedi-Arabië, onder meer over de verspreiding van extremistisch religieus materiaal en ongewenste buitenlandse financiering. Doel van deze dialoog is om gezamenlijk namens de EU met de Saoedische autoriteiten in gesprek te gaan over het verspreiden van extremistisch materiaal en het financieren van religieuze instellingen in Europa. Door in Europees verband op te trekken komt de boodschap sterker over. Nederland ondersteunt dit initiatief en neemt actief deel aan de voorbereiding van deze dialogen.

Nederlandse rechtspersonen en buitenlandse organisaties: aanpassing artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek

De democratische rechtsstaat heeft een stevig fundament in Nederland maar is niet onkwetsbaar. De pluriformiteit van gedragingen en uitgedragen gedachtegoed, die kenmerkend is voor een democratische rechtsstaat, maakt ook dat deze grondrechten en vrijheden potentieel kunnen worden misbruikt en ingezet voor ondermijning van onze democratische rechtsorde. Ongewenste buitenlandse beïnvloeding kan

²⁰ Counter Terrorism Coördinator Gilles de Kerchove

gericht zijn op ondermijning van onze rechtsstaat, de verspreiding van antidemocratisch gedachtegoed of het aanzetten tot antidemocratische activiteiten.

Een belangrijk onderdeel van het vergroten van handelingsperspectief van gemeenten is de doorontwikkeling van de zogenoemde driesporenaanpak (1 – interactie en dialoog, 2 – aanspreken en confronteren, 3 – verstoren en handhaven). Als deze instrumenten niet het gewenste effect opleveren en een rechtspersoon blijft zich actief en bewust inzetten voor bijvoorbeeld het verspreiden van haat, discriminatie en of de aantasting van de menselijke waardigheid, dan kan ook de toepassing van 2:20 BW in beeld komen.

Het Openbaar Ministerie kan reeds op grond van het huidige artikel 2:20 BW de rechter vragen een rechtspersoon, zoals een vereniging of stichting, te verbieden en te ontbinden als de werkzaamheid van de rechtspersoon in strijd is met de openbare orde. De toenemende dreiging die uitgaat van antidemocratische organisaties maakt het noodzakelijk om artikel 2:20 BW duidelijker, sneller werkend en effectiever te maken. Door de bewijspositie van het Openbaar Ministerie te verlichten, krijgt het OM in voorkomend geval meer slagkracht. Daartoe wordt artikel 2:20 BW aangepast, zodat:

- het niet langer uitmaakt of het doel of de werkzaamheid van een rechtspersoon in strijd komt met de openbare orde; in beide gevallen kan verbodenverklaring en ontbinding worden opgelegd door de rechter;
- duidelijk wordt wat in ieder geval als wezenlijk geldt binnen onze democratische samenleving. Hiertoe wordt de inhoud van het begrip «openbare orde» verduidelijkt en aangevuld met een rechtsvermoeden;
 - een activiteit die leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden tot een bedreiging van de nationale veiligheid of de internationale rechtsorde of tot de ontwrichting van de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag in ieder geval in strijd met de openbare orde is;
 - een (dreigende) aantasting van de menselijke waardigheid, geweld of het aanzetten tot haat of discriminatie wordt vermoed in strijd met de openbare orde te zijn;
- als een antidemocratische organisatie wordt verboden, die uitspraak direct werkt, al vóór het aflopen van de termijn voor hoger beroep;
- het batig saldo na vereffening van de verboden rechtspersoon door de rechter kan worden toegekend aan de Staat, en
- de strafmaat voor voortzetting van activiteiten van de verboden rechtspersoon wordt verdubbeld van één naar twee jaar gevangenisstraf,
- (feitelijk) bestuurders van de verboden rechtspersoon een bestuursverbod krijgen van minimaal 3 jaar, tenzij iemand geen ernstig verwijt kan worden gemaakt, en
- de rechter de betrokkenen kan bevelen gedurende de procedure alvast bepaalde maatregelen te nemen of gedragingen na te laten zoals het offline halen van een website of het stoppen met werven van leden; het niet naleven van zo'n rechterlijk bevel wordt strafbaar gesteld (max. 1 jaar).

Kortom, artikel 2:20 BW biedt straks naast een effectievere organisatiegerichte aanpak, ook een persoonsgerichte aanpak. Niet alleen kan een evident antidemocratische organisatie eenvoudiger worden verboden; straks kunnen ook de drijvende krachten achter die rechtspersoon, zoals bestuurders, aangepakt worden. Hiermee biedt artikel 2:20 BW voor de toekomst een krachtiger kader, en wint de verbodenverklaring sterk aan

effectiviteit, met behoud van alle waarborgen die bij een dergelijke procedure horen. Deze aanscherpingen gelden m.m. ook voor buitenlandse organisaties die actief zijn binnen Nederland. Het wetsvoorstel is op 13 oktober jl. door uw Kamer aangenomen.²¹

4.4 Maatregelen om de weerbaarheid van gemeenschappen te vergroten

Het kabinet vindt dat burgers in eerste instantie zelf binnen de grenzen van de wet bepalen hoe zij zich willen verhouden tot elkaar. De overheid kan echter wel initiatieven stimuleren die de samenleving weerbaar maken. Een weerbare samenleving maakt gemeenschappen immers minder ontvankelijk voor ongewenste buitenlandse beïnvloeding.

Uitgangspunten voor maatregelen gericht op weerbaarheid

Om de weerbaarheid van gemeenschappen effectief te versterken, is het belangrijk dat de activiteiten aansluiten bij hun behoeften en ervaren problematiek. Zo constateren de POCOB en het kabinet dat er in Nederland een voedingsbodem bestaat voor ongewenste buitenlandse beïnvloeding die voortkomt uit onder andere discriminatie, islamofobie en maatschappelijke achterstanden. Uit het eindverslag van de POCOB en uit gesprekken met burgemeesters blijkt dat het belangrijk is om complementair aan de veiligheidsaanpak maatregelen en interventies te ontwikkelen vanuit het sociale en pedagogische perspectief. Het versterken van beschermende factoren en het minimaliseren van risicofactoren staan bij dergelijke interventies centraal. Dit maakt gemeenschappen beter bestand tegen de druk die uit kan gaan van problematisch gedrag. Het uitgangspunt bij de activiteiten is de eigen verantwoordelijkheid van mensen en groepen in de samenleving en de veerkracht en weerbaarheid die nu al in de samenleving aanwezig is te vergroten. De inzet van het kabinet is om activiteiten zoveel mogelijk lokaal te ontwikkelen waarbij gemeenten en gemeenschappen actief worden ondersteund met kennis en expertise.

Aan welke interventies werkt het kabinet?

Er wordt gewerkt aan interventies gericht op het tegengaan van discriminatie, het stimuleren van de kwaliteit van (alternatief) aanbod, versterken van de bestuurskracht van moskeebesturen, het verbeteren van de samenwerking tussen gemeenschappen en het in Nederland opleiden van imams. Ook wordt besproken hoe godsdienstig- en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs in het erkende primair onderwijs een aanvulling kan zijn op de burgerschapsopdracht, en wordt een verkenning gestart of er behoefte naar is in het voortgezet onderwijs. Verder benoemt het kabinet maatregelen om het handelingsperspectief ten opzichte van scholen te versterken. Onderstaand wordt op deze interventies meer in detail ingegaan.

Integrale aanpak van discriminatie

Er is een kabinetsbrede aanpak van discriminatie, die ook ziet op het tegengaan van moslimdiscriminatie, en die bijdraagt aan het creëren van gelijke kansen. Naast sanctionering van bewezen (moslim)discriminatie wordt ten aanzien van verschillende domeinen (zoals de arbeidsmarkt, woningmarkt, onderwijs, strafrecht) gewerkt aan vormen van toezicht, alsook repressieve en curatieve maatregelen. Over de aanpak van

²¹ Kamerstuk 35 366.

discriminatie is uw Kamer op 15 juni geïnformeerd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.²²

Tegengaan van arbeidsmarktdiscriminatie

Het kabinet realiseert zich dat weerbaarheid voor veel mensen start bij het hebben van een goede plek in de samenleving, of het hebben van perspectief hierop. Werk doen dat past bij je opleiding en capaciteiten is een belangrijk onderdeel hiervan. Helaas hebben veel mensen met een niet-westerse migratieachtergrond te maken met discriminatie, ongelijke kansen en slechte perspectieven op de arbeidsmarkt.

Het Ministerie van SZW pakt dit op twee manieren aan. Ten eerste via het actieplan arbeidsmarktdiscriminatie, waarmee onder meer een wetsvoorstel in voorbereiding is dat toe gaat zien op gelijke kansen in de werving en selectie van personeel. Ten tweede wordt via het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt onderzocht wat werkt om de arbeidsmarktkansen en posities van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond te verbeteren. Met gemeenten wordt gewerkt aan het vergroten van de kansen bij re-integratie vanuit de bijstand, met werkgevers wordt gewerkt aan het vergroten van de kansen bij werving, selectie, behoud en doorstroom en met scholen wordt gewerkt aan het verbeteren van baan- stagekansen voor jongeren. Effectieve en succesvolle aanpakken worden breder uitgerold, om zo gelijke kansen en perspectieven op de arbeidsmarkt – en in onze samenleving – te realiseren.

Gelijke kansen in het onderwijs

Dit kabinet maakt zich ook sterk om gelijke kansen te vergroten in het onderwijs. Zo wordt extra geïnvesteerd in voor- en voorgeschoolse educatie en bieden scholen zomerprogramma's aan om de overgang tussen het basisonderwijs en voortgezet onderwijs te versoepelen. Verder is in het mbo een recht op toelating geïntroduceerd en hebben alle instellingen plannen ingediend om kansengelijkheid te bevorderen, bijvoorbeeld door samen met hogescholen doorstroomprogramma's aan te bieden. Ook zet het Kabinet zich, zoals gezegd, in om stagediscriminatie tegen te gaan. Er is een landelijk meldpunt ingericht en sinds kort loopt de landelijke campagne «Kies Mij» met tot doel om stagediscriminatie bespreekbaar te maken en te voorkomen. Het bijhorende platform biedt werkgevers, scholen en studenten hiertoe diverse handvatten. Tot slot worden via de Gelijke Kansen Alliantie afspraken gemaakt met gemeenten en goede voorbeelden verspreid. Komend voorjaar zal de SER een advies publiceren inzake kansengelijkheid, en ook wordt rond die tijd een advies van de Onderwijsraad verwacht dat raakt aan gelijke kansen, namelijk schaduwonderwijs.

Stimuleren kwaliteit informele scholing

Het eindverslag van de POCOB beschrijft de impact van informele scholing op het perspectief en de religieuze beleving van kinderen en hoe belangrijk het is om als overheid in te grijpen indien binnen dergelijke verbanden actieve onverdraagzaamheid wordt gepredikt. Het kabinet onderschrijft deze bevindingen en heeft daarom reeds actie op dit punt ondernomen. In juni jl. is uw Kamer geïnformeerd over de resultaten van de verkenning naar informele scholing en de mogelijkheden voor een handelingsperspectief.²³ Voor inspectietoezicht op dit soort scholing, waaraan de POCOB in haar verslag refereert, bestaat geen wettelijke

²² Kamerstuk 30 950, nr. 185.

²³ Kamerstuk 29 614, nr. 153

basis. Het handelingsperspectief bij informele scholing richt zich daarom op het vergroten van het inzicht bij gemeenten welke vormen van informele scholing worden gegeven, het actief verzamelen van informatie over aanbieders die negatieve effecten sorteren en daar waar nodig ingrijpen volgens de driesporenaanpak (zie 4.5). Daarnaast is de inzet gericht op het vergroten van meldingsbereidheid in het geval van zorgelijke signalen; betrokkenen moeten zorgen en klachten kwijt kunnen. Tevens is het van belang om, zoals ook blijkt uit het eindverslag van de POCOB, in te zetten op het vergroten van de weerbaarheid en betrokkenheid van ouders tegen ongewenste invloeden tijdens informele scholingsactiviteiten.

Het onderzoek dat het Kennisplatform Integratie & Samenleving (KIS) momenteel uitvoert samen met een aantal moskeebesturen adresseert dit aspect van ouderbetrokkenheid. Het eindproduct, een pedagogisch kwaliteitskader, zal naast deze en andere aspecten van kwaliteit ook handvatten bevatten voor systematische periodieke zelfbeoordeling. KIS maakt dergelijke onderzoeken openbaar via zijn website en het Ministerie van SZW zal het eindresultaat via zijn diverse netwerken onder de aandacht brengen van gemeenschappen.

De Minister van SZW heeft eerder dit jaar op verzoek van de betrokken gemeenten financieel bijgedragen aan twee initiatieven vanuit de gemeenschappen waarbij een kwaliteitsimpuls aan het informele scholingsaanbod wordt gegeven.²⁴ Het betreft een initiatief van een koepelorganisatie voor een traject waarbij een groep moskeebestuurders aan de slag gaat met het versterken van het pedagogisch-didactisch handelen van imams en vrijwilligers. Een van de doelen van het traject is het in beeld brengen van werkvormen en onderwijsinhouden die beter aansluiten op de belevingswereld van het kind. Hierbij is uitdrukkelijk aandacht voor democratisch burgerschap en het leven in het moderne en pluriforme Nederland van nu. In een ander veelbelovend initiatief is een groep ouders gestart met het aanbieden van alternatief lesaanbod, omdat zij zich onvoldoende herkenden in het beschikbare aanbod in de regio. Negentig kinderen krijgen les in de Arabisch-islamitische taal en cultuur op een wijze die volgens ouders recht doet aan hun religieuze en maatschappelijke beleving. De Minister van SZW blijft ook in 2021 dergelijk lokaal eigenaarschap aanmoedigen en zal daarom opnieuw een financiële bijdrage ter beschikking stellen aan diverse initiatieven.

In het plenaire debat over de aanslag in Frankrijk en de vrijheid van meningsuiting van 12 november (Handelingen II 2020/21, nr. 24, Debat over de terreurdaad in Frankrijk en de vrijheid van meningsuiting) is een motie van PvdA en VVD – om het wettelijk mogelijk te maken om bij het informeel onderwijs risicogericht toezicht te gehouden en kan worden ingegrepen (Kamerstuk 29 754, nr. 572) – aangehouden, omdat de Minister President een brief heeft toegezegd met een nader advies. Deze brief over toezicht op informele scholing wordt nu opgesteld en zal eind november verstuurd worden.

Versterken van de bestuurskracht van moskeebesturen

Moskeebesturen hebben op lokaal niveau zowel een sociaal stabiliserende functie voor hun eigen achterban als een verbindende rol naar de bredere samenleving. Een weerbaar en veerkrachtig moskeebestuur is duurzaam in staat om de eigen koers uit te zetten, kan (lokale) samenwerking aangaan en weet zich aan te passen aan veranderingen, onzekerheden en nieuwe omstandigheden. Om bestuurders te ondersteunen bij deze rol en

²⁴ Ibid.

functie ontwikkelt het rijk in samenwerking met externe partners een leeraanbod voor moskeebestuurders dat aansluit bij hun opleidingsbehoeften. De Expertise Unit Sociale Stabiliteit (ESS) heeft reeds goede ervaringen opgedaan met het ondersteunen van gemeenschappen bij vraagstukken rondom sociale stabiliteit. Daarbij is ingezet op het afstemmen van de ondersteuning op de behoeften die leven binnen gemeenschappen. Illustratief voor deze benadering zijn de regionale kennisnetwerken islamitische gemeenschappen die op dit moment in enkele regio's worden onderhouden. De kennisnetwerken bestaan uit deelnemers met diverse achtergronden met als gemene deler hun sociale betrokkenheid en behoefte aan positieve samenwerking met elkaar en andere maatschappelijke partners. De ESS zal haar activiteiten ter versterking van de bestuurskracht van moskeebesturen onverminderd doorzetten.

Het kabinet herkent de bevinding uit het WODC-rapport waaruit blijkt dat islamitische instellingen en, als relatieve nieuwkomers, migrantenkerken als groeiende gemeenschappen, een bovengemiddelde behoefte hebben aan externe financiële steun. Om deze instellingen op dit punt beter te ondersteunen zal beter inzichtelijk worden gemaakt welke filantropische fondsen ons land rijk is en waar islamitische instellingen en migrantenkerken mogelijk gebruik van kunnen maken, zodat zij minder afhankelijk kunnen worden van buitenlandse geldschietters.

Het kabinet meent net als de POCOB dat particuliere samenwerkingsverbanden op landelijk en lokaal niveau tussen verschillende geloofsgemeenschappen hun nut bewijzen. Zij versterken de interne en externe effectiviteit van de deelnemende organisaties en bevorderen de sociale cohesie. Een project als Bruggenbouwen van het Overleg Joden, Christenen en Moslims (OJCM) is hier een goed voorbeeld van. Via dit project bevordert het OJCM op diverse plekken in Nederland de interreligieuze dialoog. Binnenkort volgt een Handreiking Bruggenbouwen waarin beschreven staat hoe vrijwilligersteams uit diverse religieuze gemeenschappen te werk kunnen gaan bij sociale spanningen.

Imamopleiding Nederland

Onder opleidingen voor imams vallen twee activiteiten:

1. Het ontwikkelen van een imamopleiding in Nederland, en
2. Professionaliseringsprogramma zittende imams in Nederland (PIN)

De Vrije Universiteit en het Contactorgaan Moslims en Overheid zijn betrokken bij het ontwikkelen van een HBO Bachelor imamopleiding binnen het reguliere hoger onderwijs in Nederland. Op dit moment zijn de contouren van de bacheloropleiding gereed en wordt bezien welke onderwijsinstelling(en) deze opleiding kan (kunnen) verzorgen. Zowel vanuit de overheid (SZW en OCW), als door professionals uit het veld wordt in de komende maanden onderzocht hoe naast de contouren ook de financiële haalbaarheid en de vereiste kwaliteit in orde gemaakt kunnen worden. De maatschappelijke noodzaak van een Nederlandse imamopleiding weegt zwaar. Daarom is gedegen voorbereiding noodzakelijk zodat een kansrijke opleiding kan starten die duurzaam verankerd is binnen ons onderwijsstelsel.

De moslimgemeenschappen, vertegenwoordigd door het CMO, onderschrijven het belang van een imamopleiding in Nederland. Het opleiden, afleveren en plaatsen van de naar schatting 500 benodigde Nederlandse imams vergt echter tijd. Gezien de duur van de HBO-Bacheloropleiding zal het nog enkele jaren duren voordat er studenten met een volledig

afgeronde bacheloropleiding zullen afstuderen. In de tussenperiode verzorgen CMO en de VU een professionaliseringstraject voor zittende imams.

In 2018–2019 liep al een pilot «Professionaliseringstraject zittende Imams in Nederland», waarmee goede ervaringen zijn opgedaan. Op basis van bijeenkomsten met de gemeenschappen is nu door de Vrije Universiteit en het Contactorgaan Moslims en Overheid een voorstel ontwikkeld waarbij dit PIN-programma wordt voortgezet in een vervolgtraject vanaf maart 2021. Ook in dit vervolgprogramma zal een aanbod op niveau gedaan worden aan imams die reeds in Nederland werkzaam zijn. Het programma bestaat uit inhoudelijke modules, praktijktrainingen en -opdrachten en terugkomdagen.

Godsdienstonderwijs en maatschappelijke- en burgerschapsvorming binnen het reguliere onderwijs

In de eerste plaats zijn het de ouders, verenigingen en maatschappelijke instellingen die jongeren leren over de samenleving, hun rechten en plichten ten aanzien van die samenleving en, indien van toepassing, religie. Maar als we constateren dat er in Nederland gezinnen en ouders zijn, die onder druk van anderen beperkt worden in hun grondrechtelijke vrijheden en kansen om deel te nemen aan de samenleving, dan is het aan de overheid om te kijken wat er binnen haar invloedssfeer mogelijk is.

Goed burgerschapsonderwijs kan tegenwicht bieden aan onverdraagzaamheid. Het kan jongeren kennis van en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsorde bijbrengen en hen in staat stellen zelfstandig tot meningsvorming te komen. Daarnaast wordt in het primair openbaar onderwijs godsdienstig en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs aangeboden via de Stichting Dienstencentrum GVO en HVO. Het Ministerie van OCW gaat met een aantal gemeenten verkennen of en welke behoefte er is naar het aanbieden van dit soort godsdienst- of humanistisch vormingsonderwijs in het voortgezet openbaar onderwijs.

Maatregelen om het handelingsperspectief ten opzichte van scholen te versterken

Om in ernstige en urgente gevallen adequaat te kunnen optreden in het erkende onderwijs heeft de Minister van OCW eerder een aantal maatregelen aan uw Kamer aangekondigd.²⁵ Hiermee wordt het bestuurlijk instrumentarium verruimd dat beschikbaar is om snel in te kunnen grijpen wanneer de onderwijskwaliteit of veiligheid van leerlingen in het geding is. In dit wetsvoorstel wordt onder meer voor alle onderwijssectoren de definitie van wanbeheer uitgebreid. Ook wordt het instrumentarium om in te grijpen uitgebreid.

Voor het funderend onderwijs geldt hierbij dat het ernstig of langdurig tekortschieten in de naleving van de zorgplicht voor de veiligheid of de burgerschapsopdracht ook wanbeheer oplevert en dus aanleiding kan zijn voor het geven van een aanwijzing. Wanbeheer met betrekking tot de zorgplicht voor de veiligheid of de burgerschapsopdracht kan, als uiterst middel, ook tot beëindiging van de bekostiging leiden. Het wetsvoorstel ter verduidelijking van de burgerschapsopdracht met als doel het bevorderen van de kennis van, en het respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat is op dinsdag 17 november 2020 door de Tweede Kamer aangenomen en ligt nu in de Eerste Kamer. Tevens biedt

²⁵ Kamerstuk 33 905, nr. 14.

deze wet meer handvatten voor handhaving indien er antidemocratische en/of anti-integratieve elementen in de schoolcultuur verweven zitten.

Het wetsvoorstel uitbreiding bestuurlijk instrumentarium is inmiddels naar de Raad van State ter advisering verstuurd. Doelstelling is dat dit wetsvoorstel in de eerste helft van 2021 aan uw Kamer wordt aangeboden.

4.5 Beperken van ongewenste maatschappelijke effecten

De POCOB geeft in haar eindverslag aan dat de besproken buitenlandse beïnvloeding «verstreckende gevolgen kan hebben voor de islamitische gemeenschappen in Nederland, en voor de Nederlandse samenleving».²⁶ Buitenlandse beïnvloeding kan bijdragen aan problematisch gedrag, radicalisering en (in het uiterste geval) (gewelddadig) extremisme als voorbeelden van ongewenste maatschappelijke effecten. Indien deze ongewenste maatschappelijke effecten zich voordoen is, het van belang deze effecten zoveel mogelijk te beperken. Om te voorkomen dat gedragingen (op termijn) een ondermijnend effect hebben, streeft het kabinet ernaar de taak om problematische gedragingen zo vroeg mogelijk te signaleren en te adresseren.

Bij het bepalen van de overheidstaak en de legitimiteit van overheidsingrijpen staat proportionaliteit centraal. Deze graduele benadering is terug te vinden in de driesporenaanpak die verschillende sporen kent met maatregelen die de overheid kan treffen. De drie sporen kennen een oplopende schaal in mate van overheidsingrijpen:

1. interactie en dialoog;
2. aanspreken en confronteren;
3. verstoren en handhaven. Hieronder valt het hele wettelijke instrumentarium dat de overheid tot haar beschikking heeft. Te denken valt aan bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten.

Maatregelen om het handelingsperspectief van gemeenten en Rijk te versterken

In de aanpak van problematisch gedrag zijn gemeenten onmisbaar. Het kabinet zet daarom in op het versterken van het handelingsperspectief van gemeenten door gezamenlijk kennis en instrumenten te ontwikkelen dat effectief en slagvaardig optreden door gemeenten mogelijk maakt. Hieronder wordt uiteengezet wat op dit gebied de stand van zaken is.

Per februari 2019 is de Taskforce Problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering gestart.²⁷ De doelstelling daarvan is, naast het tegengaan van ongewenste financiering, om de informatiepositie van Rijk en gemeenten te versterken en om hun handelingsperspectief te vergroten. De Taskforce is daartoe toegerust met een interdepartementaal Duidings- en Advies Team dat gemeenten ondersteunt in de lokale, integrale aanpak van casuïstiek. Gemeenten kunnen naast formele middelen waarover ze beschikken ook informele instrumenten inzetten, zoals gesprekken met maatschappelijke organisaties.

De Taskforce heeft het handelingsperspectief van gemeenten bij het aanpakken van problematisch gedrag versterkt door in nauwe samenwerking een aantal neutrale instrumenten te ontwikkelen. Een *procesbe-*

²⁶ (On)zichtbare invloed, verslag parlementaire ondervragingscommissie naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen. Den Haag, 2020, bv. pp. 13, 81, 87

²⁷ Kamerstuk 29 614, nr. 108. In de Taskforce werken samen de Ministeries van SZW, BZ, JenV (incl. NCTV), OCW, BZK en de AIVD.

schrijving zorgt ervoor dat helder is op welke wijze de verschillende Taskforcepartners informatie met elkaar kunnen delen. Hierover zijn afspraken vastgelegd. Dit draagt bij aan een overzicht van de beschikbare informatie, waarna tot een gedeelde analyse wordt gekomen. Het *Afwegingskader Problematisch Gedrag* ondersteunt gemeenten om op een objectieve wijze de frequentie, ernst, aard en veroorzaker(s) van het problematisch gedrag vast te stellen. De zogenoemde *Escalatieladder*, een doorontwikkeling van de driesporenaanpak²⁸, geeft inzicht in mogelijke handelingsperspectieven voor gemeenten en de afwegingen die gemaakt moeten worden bij het kiezen van (een combinatie van) interventies. Centraal in deze afwegingen staan proportionaliteit en contextuele effectiviteit.

Op dit moment is het Ministerie van SZW bezig met de ontwikkeling van het *Leeraanbod Problematisch Gedrag* voor gemeenten. Doel van het leeraanbod is duurzame versterking van de lokale kennis en handelingsvaardigheden bij gemeenten ten aanzien van problematisch gedrag. Gemeenten worden getraind in het gebruik van het *Afwegingskader* en de *Escalatieladder*, er worden een of meer cases besproken en het is een gelegenheid om ervaringen te delen. Dit leeraanbod wordt in 2021 opgeleverd.

Alle instrumenten die door de Taskforce worden ontwikkeld zijn toepasbaar op de aanpak van alle soorten problematisch gedrag, los van ideologische achtergrond. Het kabinet pakt alle vormen van problematisch gedrag onder gelijke criteria en omstandigheden op dezelfde wijze aan.

5. Samenvatting en slotbeschouwing

Het regeerakkoord geeft aan dat voorkomen moet worden dat vanuit het buitenland, via onder andere geldstromen naar politieke, maatschappelijke en religieuze organisaties, in Nederland onwenselijke beïnvloeding plaatsvindt. De POCOB heeft onderzocht welke beïnvloeding er plaatsvindt vanuit een zestal van deze landen. Het kabinet heeft in deze brief gereflecteerd op de uitkomsten van de POCOB en geeft aan hoe het de problematiek aanpakt, op dit moment en in de toekomst.

Het kabinet ziet het nadrukkelijk als zijn taak om de democratische rechtsorde en de hierbij behorende grondwettelijke vrijheden van burgers te beschermen, ook tegen ongewenste beïnvloeding. Beïnvloeding is ongewenst als zij leidt tot problematisch gedrag, radicalisering of in het uiterste geval, (gewelddadig) extremisme. De link tussen buitenlandse beïnvloeding en deze ongewenste maatschappelijke effecten is echter niet altijd direct herleidbaar. Evenmin is sprake van een lineaire ontwikkeling vanuit problematisch gedrag naar radicalisering en uiteindelijk (gewelddadig) extremisme.

In de brief wordt voor het eerst gedefinieerd wat wordt bedoeld met problematisch gedrag; dat zijn gedragingen die voornamelijk binnen de grenzen van de wet vallen, maar, al dan niet op termijn, kunnen leiden tot aantasting en ondermijning van de democratische rechtsorde. Het problematisch gedrag kan betrekking hebben op de verhouding tussen burgers en overheid, bijvoorbeeld als democratische instituties en processen worden gedelegeerd of hun werking wordt belemmerd. Problematisch gedrag kan ook betrekking hebben op burgers onderling, bijvoorbeeld wanneer vijandbeelden worden verspreid of de participatie van mensen in de samenleving actief wordt ontmoedigd.

²⁸ Ibid.

Bij de aanpak van ongewenste buitenlandse beïnvloeding en de effecten daarvan, waaronder problematisch gedrag, hanteert het kabinet een proactieve, multidisciplinaire aanpak; we wachten niet af, maar handelen, en we doen dat samen met alle instanties die betrokken zijn. De Nederlandse gemeenten en de gemeenschappen in Nederland die de gevolgen ondervinden van ongewenste buitenlandse beïnvloeding zijn daarbij onmisbare partners.

Het kabinet heeft alle elementen van ongewenste beïnvloeding en problematisch gedrag onderzocht en op alle elementen een aanpak ingericht:

1. Aanpak actoren – welke mensen en organisaties in Nederland en daarbuiten er een rol in spelen;
2. Intenties/doelen – wat hun bedoelingen zijn;
3. Middelen – op welke manier zij groepen in Nederland beïnvloeden;
4. Doelgroep/doelwit – op welke groepen zij zich specifiek richten;
5. Effecten – hoe we de ongewenste gevolgen in Nederland kunnen beperken.

Bij de *aanpak van actoren* wordt regelmatig het diplomatieke instrument ingezet. Het kabinet blijft dat doen en agendeert ook actief de noodzaak van een Europese aanpak in Brussel. De aanscherping van art 2:20 BW zal de effectiviteit van het wetsartikel vergroten en biedt een krachtiger kader voor het verbieden van organisaties als hun werkzaamheid in strijd is met de openbare orde.

Onder het pakket van maatregelen, gericht op de *aanpak van middelen*, valt onder andere dat het kabinet beziet hoe het structurele financiering van het onderzoek hiernaar door de AIVD kan borgen. Ook de versterking van het Financieel Expertise Centrum valt hieronder. Verder helpt de voortdurende inzet van het diplomatieke instrument ook om goed zicht te houden op financiering uit een aantal landen. De Wtmo en de voorlichting van de Raad van State over een verbod bieden aanknopingspunten voor een organisatiegerichte aanpak. Nederlandse organisaties zullen, als daar aanleiding toe is, inzicht moeten geven in buitenlandse financiering.

Het kabinet onderzoekt de mogelijkheid naar verdere maatregelen waarmee gericht, in concrete gevallen, zo nodig geldstromen kunnen worden stilgelegd of verbeurd verklaard kunnen worden.

In de aanpak van ongewenste beïnvloeding en problematisch gedrag zet het kabinet met kracht in op het versterken van de weerbaarheid van de samenleving daartegen (*doelgroepen*). Immers: hoe sterk ook de pogingen vanuit het buitenland om groepen in Nederland te beïnvloeden, als Nederlanders zich daartegen samen teweer kunnen stellen, zullen die pogingen falen. Daarbij hoort dat wordt gewerkt aan het wegnemen van de voedingsbodem voor problematisch gedrag, zoals discriminatie en islamofobie. Speciaal voor de arbeidsmarkt en het onderwijs zijn maatregelen ontwikkeld. Een ander onderdeel van versterking van de weerbaarheid is het verhogen van de kwaliteit van informele scholing, zoals moskeewonderwijs. Er zijn op dit gebied enkele veelbelovende lokale initiatieven die door de overheid mede worden gefinancierd. Het kabinet zet ook in op het versterken van moskeebesturen die vaak een belangrijke rol spelen als sprake is van buitenlandse financiering. Zij moeten hun eigen koers kunnen uitzetten en ook lokaal, in hun gemeente en in Nederland, samenwerking kunnen aangaan. Hiertoe worden opleidingen ontwikkeld en ook wordt inzichtelijk gemaakt of er binnen Nederland mogelijkheden zijn om in hun financiële behoeften te voorzien. Een verdere maatregel die de weerbaarheid structureel kan helpen versterken, is het ontwikkelen van een Nederlandse imamopleiding. Ook goede

burgerschapsvorming binnen het erkende onderwijs kan de weerbaarheid ten goede komen. Daarnaast wordt met gemeenten verkend of er behoefte is aan godsdienst- of humanistisch vormingsonderwijs in het voortgezet openbaar onderwijs.

Twee jaar geleden is de Taskforce Problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering opgericht. Dit interdepartementale werkverband heeft inmiddels instrumenten ontwikkeld die gemeenten helpen om concrete casussen van problematisch gedrag die zich bij hen voordoen, aan te pakken. Hiermee wordt ingezet op het *beperken van ongewenste maatschappelijke effecten*. Eerst wordt vastgesteld wat het gedrag precies behelst en daarna wordt inzicht gegeven in de mogelijke handelingsperspectieven. In de loop van 2021 komt het Leeraanbod Problematisch gedrag voor gemeenten beschikbaar, waarmee lokale kennis duurzaam wordt versterkt.

Conclusie

Rijk en gemeenten beschikken samen over een uitgebreid – en nog uitbreidend – instrumentarium om te voorkomen dat vanuit het buitenland, via geldstromen naar maatschappelijke organisaties, in Nederland onwenselijke invloed wordt verkregen. Het kabinet investeert in diverse maatregelen op verschillende beleidsterreinen om voldoende inzicht in de materie te behouden. Er zijn instrumenten die het mogelijk maken om de beïnvloeding te verminderen en om de ongewenste effecten, met name in de vorm van problematisch gedrag, effectief aan te pakken, en ten slotte zet het kabinet in op concrete initiatieven die ervoor zorgen dat gemeenschappen in Nederland minder vatbaar zijn voor ongewenste beïnvloeding.

Het sluitstuk van de integrale aanpak vormen de recente wetgevingsinitiatieven van het kabinet, te weten de aanscherping van het kader van de verbodenverklaring van organisaties en het voorstel voor de Wet transparantie maatschappelijke organisaties.

Het kabinet is van mening dat al deze maatregelen in hun samenhang Nederland effectief kunnen wapenen tegen ongewenste buitenlandse beïnvloeding.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker