

POSITION PAPER MARK ROSCAM ABBING T.B.V. PARLEMENTAIRE ONDERVRAGING
ONGEWENSTE BEÏNVLOEDING UIT ONVRIJE LANDEN

1. Aanleiding, werkwijze, focus en effectiviteit van de Taskforce Problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering

Achtergrond en aanleiding

In de Kamer en in de samenleving leven al jaren zorgen over gedrag dat samenleven en de democratische rechtsstaat (op de lange termijn) onder druk zet, maar op zichzelf niet strafbaar is. Dit wordt 'problematisch gedrag' genoemd. Daarnaast leeft de wens om buitenlandse geldstromen die dit gedrag aanwakkeren of stimuleren beter in beeld te krijgen, en – waar mogelijk – tegen te gaan. De Nederlandse overheid vindt problematisch gedrag onacceptabel. Om die reden is er een voortdurende zoektocht naar een passende aanpak van problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering (PG & OBF).

In het debat naar aanleiding van de uitzendingen in april 2018 van Nieuwsuur over de financiering van moskeeën in Nederland constateerde het kabinet drie centrale problemen in de aanpak van PG & OBF:

- Binnen een aantal gemeenten zijn signalen van problematisch gedrag, maar de beschikbare informatie over problematisch gedrag en (ongewenste) buitenlandse financiering is versnipperd, daarbij ontbreekt het aan een gecoördineerde aanpak vanuit het Rijk. Zo hadden de AIVD en NCTV eigen kanalen richting gemeenten, alsook SZW;
- Problematisch gedrag is gedrag dat vaak binnen de grenzen van de wet valt en dat maakt de aanpak ervan lastig;
- Buitenlandse financiering draagt in sommige gevallen bij aan problematisch gedrag.

Teneinde de krachten binnen de overheid te bundelen en een integrale aanpak van PG & OBF te bewerkstelligen is per februari 2019 een speciale Taskforce Problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering (vanaf hier: Taskforce) gestart. Hierover is de Tweede Kamer per brief geïnformeerd.¹

Doel en werkwijze

De Taskforce is een samenwerkingsverband tussen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ministerie van Justitie en Veiligheid (inclusief NCTV), ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (inclusief AIVD), ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het doel is om gemeenten te ondersteunen bij de aanpak van structureel problematisch gedrag dat (op de lange termijn) leidt tot een ondermijning van de democratische rechtsstaat. Relevante gemeenten worden dan ook betrokken bij concrete casuïstiek en spelen een essentiële rol in de aanpak. Belangrijk subdoel van de Taskforce is het beter coördineren van de samenwerking tussen departementen en gemeenten op deze thema's, evenals het versterken van de informatiepositie van Rijk en gemeenten, het vergroten van het handelingsperspectief van gemeenten, en daarmee het tegengaan van problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering.

Allereerst versterken we de informatiepositie van Rijk en gemeenten door het beter in kaart brengen van wat PG is en welke handelingsperspectieven reeds voorhanden zijn. Concreet ondersteunt het Rijk gemeenten door het ontwikkelen van verschillende instrumenten, zoals het Afwegingskader Problematisch gedrag², de Escalatieladder (verdere uitwerking van de driesporenaanpak³) en het Message House PG & OBF. Het Afwegingskader bevat verschillende vragen die gemeenteambtenaren helpen om een oordeel te vormen over problematisch gedrag. Het vormt een vertrekpunt voor de volgende stap, namelijk kiezen hoe de gemeente hiermee om moet gaan. De Escalatieladder geeft inzicht in mogelijke handelingsperspectieven en de afwegingen die gemaakt kunnen worden bij het kiezen van een effectieve interventie. Het Message House PG & OBF ondersteunt de Taskforce-partners en gemeenten bij het hanteren van helder en schoon taalgebruik in de communicatie over PG & OBF.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/02/11/kamerbrief-integrale-aanpak-problematisch-gedrag-en-ongewenste-buitenlandse-financiering-van-maatschappelijke-en-religieuze-instellingen>

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/10/18/afwegingskader-problematisch-gedrag>

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/02/25/kamerbrief-concretisering-aanpak-salafisme>

Daarnaast zetten we in op het vergroten van het handelingsperspectief van gemeenten door mogelijkheden om in te grijpen uit te breiden. Ten eerste zetten we in op het vergroten van financiële transparantie door maatschappelijke organisaties in geval van buitenlandse donaties. Het betreffende wetsvoorstel ligt momenteel bij de Raad van State voor advisering. Eveneens is artikel 2:20 uit het Burgerlijk Wetboek aangepast. Het betreffende wetsvoorstel ligt inmiddels in de Kamer. Ten slotte wordt een proeve van wetgeving voorbereid om financiële stromen uit onvrije landen richting maatschappelijke organisaties te verbieden. Het voornemen is deze proeve begin dit jaar aan de Raad van State voor te leggen voor advies.

Op het niveau van casuïstiek is de Taskforce toegerust met een interdepartementaal adviesteam, dat proactief (potentieel) problematisch gedrag signaleert en de nodige informatie hierover bijeen brengt. Dit adviesteam ondersteunt gemeenten en regio's bij concrete casuïstiek. Alle betrokken departementen hebben hun eigen perspectief, informatiepositie en expertise en dragen binnen de Taskforce bij aan het multidisciplinair duiden van PG & OBF. Deze meervoudige invalshoek levert inzichten op vanuit zowel het veiligheidsperspectief als het maatschappelijke perspectief. Daarnaast is informatie en expertise op het terrein van inlichtingen, financiële verhoudingen en het tegengaan van maatschappelijke spanningen nodig voor een contextuele benadering en daarmee het effectief tegengaan van problematisch gedrag. Daarom wordt binnen de Taskforce in toenemende mate intensief samengewerkt tussen departementen en gemeenten. Ook zien we het belang in van een goede samenwerking met de gemeenschappen. Daarin merken de betrokken partijen dat het helpt om samen om tafel te zitten, in plaats van allemaal afzonderlijk een klein deel van het probleem te duiden en aan te pakken. In die zin 'werkt' de Taskforce.

Als een casus aangedragen wordt, door een Rijkspartner of door een gemeente, is het vaststellen of er werkelijk sprake is van problematisch gedrag de eerste stap. Een stap waar het adviesteam in zijn latere handelen nog vaak op moeten reflecteren. Door deze eerste stap zorgvuldig te nemen, voorkomt het adviesteam onnodige escalatie en zorgt het voor waarborgen die zijn handelen in lijn houden met de kaders van de democratische rechtsstaat en de daartoe behorende wetgeving. In abstracte termen gaat het bij problematisch gedrag om gedrag dat, los van een specifieke ideologische, religieuze of politieke overtuiging, antidemocratisch, antirechtsstatelijk en/of onverdraagzaam is en/of anderen belemmert in het uitvoeren van hun grondrechtelijke vrijheden. In de weg van een casus wordt op dit moment gebruik gemaakt van het eerdergenoemde Afwegingskader, waarin bovenstaande elementen van de definitie terug komen. Aan de hand van een aantal vragen wordt een casus gewogen. Met andere woorden, gaat het om een casus waarbij sprake is van PG waarbij overheidsingrijpen nodig is? Eén passend antwoord dat van toepassing is op alle PG & OBF bestaat niet.

Kern is namelijk dat we het hier hebben over problematisch gedrag, dat vaak binnen de grenzen van de wet valt. Daardoor is het niet altijd evident of de overheid mag en moet ingrijpen, laat staan hoe de overheid kan ingrijpen. De aanpak behoeft consciëntieus maatwerk, elke keer opnieuw. Op basis van scenario's wordt de meest effectieve mix van interventies samengesteld. Dit is niet zwart-wit. Het is een continue zoektocht naar de grens tussen gedragingen die onacceptabel zijn en gedragingen waarbij we uitsluitend een knagend ongemak ervaren. Het per casus scherp stellen van deze grens is echter essentieel om de vrijheden in Nederland daadwerkelijk vrijheden te laten zijn. Het is inherent aan bijvoorbeeld godsdienstvrijheid en de vrijheid van onderwijs dat het soms schuurt met de opvattingen van de meerderheid in Nederland. Juist daarom zijn deze vrijheden in het leven geroepen.

Daarnaast zijn in de aanpak van PG & OBF de verschillende betrokken gemeenschappen in Nederland onmisbaar. Zij hebben vaak het meest te lijden onder problematisch gedrag en worden daarbij dubbel geraakt. Soms direct, bijvoorbeeld wanneer een extremistische spreker jongeren op een bepaalde wijze boodschappen meegeeft waardoor ze met de rug naar de samenleving komen te staan en zij zich steeds minder thuis voelen in hun eigen land. Maar vaak ook indirect, doordat de problematische gedragingen van deze kleine groep (ten onrechte) een negatieve weerslag hebben op de beeldvorming over de islamitische gemeenschappen als geheel. Zo wakkeren deze zogenoemde 'aanjagers' polarisatie en ontwrichting aan en dat is onacceptabel. Om die reden zet de Taskforce zich in om naast gemeenten ook samen te werken met betrokken gemeenschappen om de weerbaarheid tegen problematisch gedrag te versterken en daar waar nodig de relatie tussen gemeenten en gemeenschappen te verstevigen. Het kabinet steunt de mensen binnen de (in casu: islamitische) gemeenschappen die de signalen van PG & OBF evenzeer onacceptabel vinden of de gevolgen daarvan ondervinden. Het is dan ook van het grootste belang dat er ruimte is voor pluriformiteit, er oog is voor weerbaarheid en deze waar nodig verder wordt versterkt. Daarover zijn we met de vertegenwoordigers van islamitische gemeenschappen in gesprek.

Focus

Binnen de Taskforce staat de ontwikkeling van objectieve en neutrale (juridische) instrumentaria centraal. Daarmee zijn ze toepasbaar op de aanpak van problematisch gedrag in algemene zin, los van religieuze of ideologische achtergrond. We streven daarmee dat alle vormen van problematisch gedrag onder gelijke criteria en omstandigheden op dezelfde wijze aangepakt kunnen worden.

De Taskforce heeft zich allereerst gericht op ondersteuning met betrekking tot de aanpak van problematisch gedrag binnen de salafistische beweging als gevolg van zogenaamde 'aanjagers'. Deze focus van de Taskforce-casuïstiek hangt samen met het feit dat het kabinet constateert dat – naast de groei van deze beweging an sich – sprake is van een groeiende invloed van individuen en organisaties die vanuit bepaalde leerstellingen aanzetten tot onverdraagzaamheid, het afwijzen van het gezag van de overheid en van de instituties van de democratische rechtsorde en een anti-integratieve opstelling stimuleren. Zij trachten de vrijheid van anderen in te perken, waarbij valt te denken aan verkettering die gepaard gaat met uitsluiting en zelfs bedreiging. Deze 'aanjagers' hebben een onevenredige impact binnen islamitische gemeenschappen in Nederland door hun actieve gebruik van sociale media, hun aanbod van niet-regulier onderwijs en hun beschikking over eigen uitgeverijen. De overheid maakt zich zorgen over deze invloeden en gaat deze tegen, wanneer zij aantoonbaar problematisch gedrag bevorderen. Indien daar aanleiding toe is, zal de Taskforce haar focus verbreden of verschuiven.

Daarbij geldt nadrukkelijk niet dat het salafistische spectrum als geheel aangepakt dient te worden. De aanpak is slechts gericht op strafbaar en/of – vanuit het perspectief van de democratische rechtsstaat – problematisch gedrag dat binnen delen van die beweging voorkomt. Een overheid wil en mag zich niet bemoeien met religieuze aspiraties. Echter, daar waar sprake is van een georganiseerd streven naar maatschappelijke hervorming die strijdig is met de democratische rechtsstaat, gepleit wordt voor invoering van een andere rechtsorde en eigenrichting, of wanneer deze veranderingen gericht zijn op het inperken van vrijheden van andersdenkenden kan en moet de overheid ingrijpen.

Effectiviteit

Het meten van de effectiviteit van de integrale aanpak PG & OBF is moeilijk. Dit wordt door meerdere factoren veroorzaakt. Ten eerste blijkt het een ingewikkelde exercitie om tot een goed afgebakende en voorzienbare definitie van problematisch gedrag te komen. Een meer begrensde en concrete definitie is nodig, omdat de overheid, Kamer, samenleving en, niet in de laatste plaats, de gemeenschappen moeten kunnen weten welk gedrag problematisch is en derhalve een aanpak vanuit de overheid kan verwachten.

Ten tweede, het feit dat we vanuit een aanpak en focus op de problematische gedragingen binnen het salafistische spectrum vertrekken, maakt het moeilijk om tot objectieve en neutrale criteria voor PG te komen. Desalniettemin zet een interdepartementale juridische werkgroep zich voortvarend in om dit te bewerkstelligen, omdat we geloven dat gelijke behandeling van alle groepen die problematisch gedrag vertonen, hoort bij de kern van onze democratische rechtsstaat. Daarvoor zijn objectieve en neutrale criteria essentieel. Daarnaast is neutraal taalgebruik noodzakelijk om duidelijkheid te creëren over welke elementen van gedrag precies problematisch zijn zonder allerlei religieuze associaties. Ondanks dit streven vindt de Taskforce de huidige specifieke zorg die gericht is op problematisch gedrag binnen de salafistische beweging legitiem. Dit gedrag heeft namelijk een buitenproportionele en groeiende invloed binnen islamitische gemeenschappen.

Daarnaast werkte de Taskforce het afgelopen jaar vooral reactief op basis van externe signalen. Het is belangrijk dat we met de Taskforce proactief, vanuit ons gezamenlijke beeld van PG & OBF, in samenwerking met gemeenten en gemeenschappen komen tot regionale en lokale aanpakken. In 2019 hebben we door het bijeenbrengen van signalen en informatie gewerkt aan de totstandkoming van dit beeld. In het komende jaar gaan we op basis hiervan proactief te werk met op maat gemaakte strategieën en gerichte interventies. Daar moet als kanttekening bij geplaatst worden dat als samenwerkingsverband de partners van de Taskforce vanzelfsprekend gebonden zijn aan de kaders die de wet en principes van onze democratische rechtsstaat bieden. Dat betekent dat de bij de aanpak betrokken partijen, bijvoorbeeld vanwege de AVG, minder informatie met elkaar kunnen delen dan soms wenselijk wordt geacht.

Tot slot, de effectiviteit van een aanpak is niet altijd vooraf te bepalen, noch is uit te sluiten dat een aanpak juist een negatief neveneffect sorteert. Dit wordt bijvoorbeeld duidelijk bij

communicatie. Communiceren an sich is namelijk al een vorm van interventie. Dit vraagt per casus een afgewogen strategie. Bij elke afzonderlijke casus is het een kwestie van zoeken met alle relevante partijen naar weloverwogen, effectieve aanpakken waarin vanuit zoveel mogelijk perspectieven, belangen en effecten een goede afweging wordt gemaakt. Ondertussen evalueren we afgeronde casuïstiek en proberen we te leren van voorgaande ervaringen. Het is een kwestie van *learning by doing*, waarbij we nog niet zijn uitgeleerd.

2. Ervaringen met ongewenste beïnvloeding vanuit onvrije landen

Buitenlandse financiering kán bijdragen aan het ontstaan, verspreiden of in stand houden van problematisch gedrag. Het is echter niet altijd mogelijk om een causaal verband te leggen tussen een geldstroom en bepaalde gedragingen in Nederland die voort zouden komen uit beïnvloeding vanuit de geldschietster. In de praktijk wordt niet zwart-op-wit een eisenlijst meegestuurd met de financieringsstroom. Bovendien roept het de vraag op in welke gevallen beïnvloeding daadwerkelijk problematisch is, en in welke gevallen er überhaupt sprake is van beïnvloeding. Binnen de islam is het gebruikelijk om deel van het inkomen aan goede doelen te geven. Op die manier komt geld vanuit bijvoorbeeld de Golfregio naar Nederland. Soms wordt dat geld gebruikt voor een verbindende iftar met buurtbewoners, soms komt geld ook terecht bij organisaties waar volgens ons sprake is van problematisch gedrag.

Als we kijken naar de effectiviteit van maatregelen, zal een verbod op financiering van maatschappelijke en religieuze organisaties uit onvrije landen heel wat voeten in de aarde hebben. Allereerst is het ingewikkeld om tot een landenlijst met onvrije landen te komen, die ook recht doet aan de zorgen die in de Kamer en de samenleving leven. Daarnaast kan een verbod gemakkelijk omzeild worden, door een geldstroom door middel van ondoorzichtige constructies via andere landen te laten lopen. Bovendien kan ongewenste beïnvloeding ook uit landen komen, die niet gezien worden als onvrij. Desalniettemin wordt op dit moment gewerkt aan een proeve van wetgeving die invulling geeft aan de toezegging in het regeerakkoord om geldstromen uit onvrije landen aan banden te leggen.

Meer transparantie en de mogelijkheid om relevante informatie met elkaar te kunnen delen zal daarentegen aanzienlijk bijdragen aan een slagvaardigere aanpak van PG & OBF. Transparantie kan ervoor zorgen dat we meer zicht krijgen op de aard en omvang van buitenlandse financiering, alsook de relatieve verhouding tussen landen van herkomst van geldstromen. Eveneens biedt transparantie gemeentes een aanleiding om het gesprek aan te gaan, de driesporenaanpak te hanteren, alsmede in te zetten op weerbaarheid door bijvoorbeeld bewustwording te vergroten. Om dit te bewerkstelligen is een wetsvoorstel ontwikkeld dat inmiddels aan de Raad van State is voorgelegd ter advisering. Als het gaat om het delen van informatie is het belangrijk om te beseffen dat de mogelijkheden van de betrokken partijen aanzienlijk beperkt kunnen worden door de AVG.

3. Aanvullende verbeterpunten

Veel denkrichtingen vanuit de politiek vertrekken vanuit een verbod en het voorkomen dat aanjagers die problematisch gedrag vertonen in Nederland een podium hebben of worden gefinancierd vanuit het buitenland. Bovenmatig repressief handelen kan echter het ongewenste effect van verdere verwijdering teweeg brengen, waardoor ongewenste buitenlandse beïnvloeding paradoxaal genoeg juist in de hand gewerkt kan worden. Daarom is het voor de lange termijn minstens zo belangrijk beleid te ontwikkelen dat ertoe leidt dat er geen publiek meer is voor onwenselijke invloeden. Dat kan door te zorgen voor pluriform aanbod, door te zorgen voor in Nederland opgeleide voorgangers die geworteld zijn in de Nederlandse samenleving, door moslimdiscriminatie, islamofobie en segregatie als gevolg van uitsluiting tegen te gaan.

Tenslotte hebben gemeenschappen ook een eigen verantwoordelijkheid om PG & OBF aan te kaarten, onder andere door ruimte te bevorderen voor kritisch debat wanneer sprake is van PG & OBF. De gemeenschappen verdienen het vertrouwen van de overheid dat ze hier intrinsiek weerbaar tegen kunnen zijn. De overheid kan daarbij ondersteunen door het versterken van de weerbaarheid van gemeenschappen. Naast het tegengaan van zaken als PG & OBF, is het namelijk van groot belang in te zetten op wat we willen beschermen en versterken. De kracht van een dergelijke benadering is dat alle factoren die van invloed zijn in samenhang worden gezien, juist omdat ze op elkaar inwerken. De ontwikkeling van beleid ten aanzien van het versterken van weerbaarheid staat nog in kinderschoenen, maar verdient verdere investering. Het voornaamste uitgangspunt daarbij is het vertrouwen in de weerbaarheid en werking van onze democratische rechtsstaat, en de rol die de inwoners van onze open samenleving daarin van nature innemen.

Wanneer de overheid een gebrek aan vertrouwen in de regulerende, zelfcorrigerende werking van de democratische rechtsstaat uitstraalt en, in het ernstigste geval, zelf concessies doet door afbreuk te doen aan de fundamenteën van onze rechtsstaat – al is het in de hoop daarmee de rechtsstaat te beschermen – is zij geen goed affiche voor haar eigen principes en normen.