Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 1 A
2513 AA S GRAVENHAGE

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
F 070 333 44 00
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
2016-0000037893

Bijlagen
Normatief kaderproblematisch gedrag

Datum 25 februari 2016
Betreft Concretisering aanpak salafisme

1. Inleiding

Het kabinet maakt zich zorgen over die personen en die organisaties die vanuit bepaalde salafistische leerstellingen aanzetten tot haat, onverdraagzaamheid en afzondering en die de vrijheid van anderen proberen in te perken. Hun invloed groeit en hierbij zoeken zij steeds meer de grenzen van de Nederlandse rechtsstaat op. De antidemocratische en onverdraagzame boodschappen die ze uitzenden, wringen des te meer wanneer ze systematisch worden overgedragen op kinderen, omdat hen daarmee de kans op een volwaardige deelname aan de maatschappij wordt ontnomen. Als gevolg van groepsdenken en groepsdwang ervaren mensen niet meer de vrijheid die hen toekomt. Soms voelen mensen zich niet vrij hun eigen mening te geven, uit angst voor represailles uit extremistische hoek. Dit is zorgwekkend, omdat de vrijheid van meningsuiting één van de fundamenten van onze vrije en open samenleving is.

De Nederlandse rechtsstaat garandeert iedereen de vrijheid om te geloven wat hij wil. Verdragen, onze Grondwet; maken duidelijk dat het niet aan de overheid is te bepalen wat mensen ten diepste voelen, vinden of geloven. Deze vrijheid is van onschatbare waarde binnen onze democratische en pluriforme samenleving, die ruimte biedt aan een grote diversiteit van (godsdienstige) beschouwingen, opvattingen, waardepatronen en leefstijlen. Deze vrijheid geldt ook voor diegenen die er een geloofsopvatting op nahouden die tot een salafistische stroming gerekend kan worden. Vrijheid mag echter nooit en te nimmer gebruikt worden om de vrijheden van anderen te beperken. Juist om de vrijheid van allen te beschermen, heeft de overheid de taak om op te treden tegen die personen en organisaties die, bijvoorbeeld onder het mom van vrijheid van godsdienst, de geloofsvrijheid of andere vrijheden van andere mensen beperken.

De overheid staat neutraal ten aanzien van wat mensen geloven, maar niet ten aanzien van de Nederlandse kernwaarden, zoals bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting en de positie van de democratische rechtsstaat. Deze kernwaarden worden daarom actief uitgedragen en beschermd ter ondersteuning van de open Nederlandse samenleving. Daar waar de wet wordt overtreden, wordt gehandhaafd. Naast handhaving zal de overheid ook verstoren, confronteren en de interactie aangaan bij niet-strafbare, maar wel problematische gedragingen zoals het verspreiden van intolerantie en beperken van vrijheden. Dit zal het kabinet eerder signaleren en aanpakken. Op deze wijze geeft de overheid invulling aan de bescherming van de waarden van onze open samenleving. Over deze opgave gaat deze brief.[1]

[1] Deze visie wordt gehanteerd voor alle vormen van religieus of ideologisch gemotiveerd gedrag dat niet te verenigen is met de Nederlandse waarden en de democratische

De afgelopen periode is met experts, gemeenten en professionals gesproken om vast te stellen om welke vormen van problematisch gedrag het precies gaat en welke concrete handelswijzen voorhanden zijn. Het resultaat is onder andere een normatief kader dat gemeenten en andere partijen kunnen inzetten als er onwenselijke gedragingen worden geconstateerd. In paragraaf 3 wordt hier verder op in gegaan. Het normatief kader is als bijlage bij deze brief gevoegd.

Tijdens het Algemeen Overleg over integratieonderwerpen van 29 oktober 2015 is de beleidsreactie op de notitie *'Salafisme in Nederland: diversiteit en dynamiek'* besproken. In het daaropvolgende Voortgezet Algemeen Overleg (hierna: VAO) is de motie Potters[2] aangenomen. De motie vraagt om concrete invulling van de in de beleidsreactie benoemde aanpak van het politiek en jihadi-salafisme. Met deze brief geeft het kabinet invulling aan deze motie.

Naast de motie Potters zijn de volgende moties betreffende het salafisme aangenomen:

- Motie Roemer/Zijlstra[3], over het opstellen van een openbare lijst van salafistische organisaties die in ons land actief zijn. Ingediend tijdens het plenair debat naar aanleiding van de aanslagen in Parijs.
- Motie Knops[4], over het aan banden leggen van buitenlandse financiering van salafisme in Nederland; en over onvrije landen duidelijk te verstaan te geven te stoppen met hun financiering van salafisme in Nederland. Ingediend tijdens de begrotingsbehandeling van Buitenlandse Zaken.
- Motie Knops[5], over ervoor zorgdragen dat er binnen de Defensieorganisatie geen enkele ruimte over blijft om welke vorm van salafisme dan ook aan te hangen, op straffe van ontslag. Ingediend tijdens het VAO MIVD.
- Motie Marcouch/Tellegen[6], over het OM te vragen onderzoek te (laten) doen naar de mogelijkheid om salafistische organisaties vanwege strijd met de openbare orde te laten verbieden. Ingediend tijdens de begrotingsbehandeling van Veiligheid en Justitie.
- Motie Azmani/Kuiken[7], over ervoor zorgdragen dat salafisten voortaan geweerd worden bij asielzoekerscentra. Ingediend tijdens het VAO Opvang, terugkeer en vreemdelingenbewaring.
- Motie Karabulut/Potters[8], over het bewerkstelligen dat Nederlandse gebedshuizen niet langer worden gefinancierd met geld uit Saoedi-Arabië, Koeweit en Qatar danwel dat de financiering aan volledige controle (met goedkeuring vooraf) van de Nederlandse overheid wordt onderworpen; de motie verzoekt de Kamer hiertoe voorstellen te doen. Ingediend tijdens het VAO Preventie radicalisering.
- Motie Karabulut/Potters[9], over het bewerkstelligen dat overheidsorganisaties geen partner-, samenwerkings- of subsidierelatie met deze organisaties aangaan en bestaande relaties beëindigen. Ingediend tijdens het VAO Preventie radicalisering.
- Motie Bontes[10], over geweldspredikers de toegang tot ons land weigeren. Ingediend tijdens het plenair debat naar aanleiding van de aanslagen in Parijs.

---

rechtsstaat. De veroordeling van het problematisch gedrag is van toepassing op alle organisaties of personen die dit gedrag vertonen. Dit geldt dus niet alleen voor organisaties met een salafistische signatuur waar sprake is van problematisch gedrag.

[2] Motie Potters c.s. 29 oktober 2015: TK 2016-2015, 32824 nr. 112.
[3] Motie Roemer/Zijlstra, 19 november 2015: Tweede Kamer, 2016-2015, 29754 nr. 337.
[4] Motie Knops, 19 november 2015: Tweede Kamer, 2016-2015, 34300 nr. 24.
[5] Motie Knops, 1december 2015: Tweede Kamer, 2016-2015, 29924 nr. 134.
[6] Motie Marcouch/Tellegen, 26 november 2015: Tweede Kamer, 2016-2015, 34300 nr. 41.
[7] Motie Azmani/Kuiken, 9 december 2015: Tweede Kamer, 2016-2015, 19637 nr. 2096.
[8] Motie Karabulut/Potters, 17 december 2015: Tweede Kamer, 2016-2015, 29754 nr. 343.
[9] Motie Karabulut/Potters, 17 december 2015: Tweede Kamer, 2016-2015, 29754 nr. 344.
[10] Motie Bontes, 19 november 2015: Tweede Kamer, 2016-2015, 29754 nr. 338.

Leeswijzer
Deze brief gaat in paragraaf 2 in op de inzet van het juridisch instrumentarium inclusief het strafrecht en de overige mogelijkheden tot interventie bij de aanpak van onwenselijke gedragingen, waaronder: confrontatie, aanspreken, dialoog en tegengeluid. In paragraaf 3 wordt de ondersteuning aan gemeenten uiteengezet, waarna in paragraaf 4 een reactie van het kabinet op de bovengenoemde moties volgt. Ten slotte bevat paragraaf 5 een samenvattend overzicht van de concrete aanpak in aanvulling op bestaande inspanningen.

2. Inzet instrumentarium

De overheid staat pal voor de vrijheden van alle burgers. Het beschikbare instrumentarium wordt zo effectief mogelijk ingezet om de aanpak van problematische gedragingen te ondersteunen en deze vrijheden te waarborgen. Waar de wet wordt overtreden, handhaaft de overheid.

Juridisch instrumentarium
Het op dit moment beschikbare juridische instrumentarium volstaat om strafbare gedragingen die de vrijheden van onze burgers in gevaar brengen aan te pakken. Onderstaande tabel geeft de betreffende artikelen weer.

Artikel	Wetboek van Strafrecht
art 131	opruiing
art 131 lid 1	- tegen openbaar gezag
art 131 lid 2	- tot terrorisme
art 132 lid 1	verspreiding ter opruiing
art 132 lid 3	verspreiding ter opruiing tot terrorisme
art 134a	deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme
art 137d lid 1	aanzetten tot haat, discriminatie of geweld
art 140a lid 1	deelneming aan terroristische organisatie
art 140a lid 2	oprichters, leiders of bestuurders terroristische organisatie
art 205 lid 1	werven voor vreemde krijgsdienst of gewapende strijd
art 205 lid 3	werven terrorisme
art 289a lid 1	samenspanning tot moord met terroristisch oogmerk

Het strafrecht wordt optimaal ingezet om op te treden tegen (voorbereiding of faciliteren van) terroristische activiteiten, zoals opruiing, ronselen, training en samenspanning voor een terroristische misdrijf of het aanzetten tot haat en geweld. Dat leidt in de praktijk ook daadwerkelijk tot zaken die bij het Openbaar Ministerie instromen. Uiteindelijk is het aan de rechter om al dan niet straffen op te leggen. Uit de uitspraak van de rechtbank Den Haag[11] in de zaak 'Context' komt naar voren dat de rechter niet schroomt om ten aanzien van bovengenoemde delicten forse straffen op te leggen.

De vrijheid van meningsuiting is één van de kernwaarden van onze samenleving en het staat iedereen vrij te denken wat hij wil. Uitingen kunnen een vorm aannemen die in het spraakgebruik worden gekwalificeerd als 'verheerlijking'. Als verheerlijken meer in de buurt komt van haatzaaien, opruiing of ronselen overschrijdt dat een norm. Afhankelijk van de verschijningsvorm van deze verheerlijking, kan sprake zijn van gedragingen die overgaan in het publiekelijk uitlokken tot bijvoorbeeld terroristische misdrijven. Dit is strafbaar gesteld onder opruiing of het aanzetten tot haat of geweld (artikelen 131 en 137d Wetboek van Strafrecht). In de jurisprudentie (Context-zaak) is erkend dat opruiing tot geweld ook *"kan liggen in het uiting geven aan hoge morele waardering voor een handeling"*. Een aparte strafbaarstelling van 'verheerlijking' acht het kabinet niet nodig. Wanneer gedragingen niet strafbaar zijn, maar wel onwenselijk zijn er

[11] Rechtbank Den Haag, 10 december 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:14365.

andere passende maatregelen. Daartoe dient het normatief kader dat bij deze brief is gevoegd.

Ontwikkelingen Europese Unie
De huidige regelgeving van de Europese Unie (EU) op het gebied van terrorismebestrijding (Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding) kent een verplichting tot strafbaarstelling van het 'publiekelijk uitlokken van een terroristisch misdrijf'. In de Nederlandse wetgeving is dit geïmplementeerd met de strafbaarstelling van opruiing tot een terroristisch misdrijf (artikel 131, tweede lid, Wetboek van Strafrecht). Op 2 december 2015 heeft de Europese Commissie (EC) een voorstel voor een richtlijn inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van het Kaderbesluit ingediend. In het voorstel wordt ook het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf strafbaar gesteld, op dezelfde wijze als in het Kaderbesluit (artikel 5 van het voorstel). Onder het publiekelijk uitlokken wordt bijvoorbeeld ook de verheerlijking van terrorisme verstaan, wanneer deze gedragingen feitelijk het risico creëren dat daden van terrorisme zullen worden gepleegd. Dit op voorwaarde dat de boodschappen worden verspreid met het oogmerk om terroristische activiteiten te bevorderen, aldus de toelichting bij de bepalingen van het voorstel. Deze Europese benadering van 'verheerlijking' is in lijn met de Nederlandse wetgeving en rechtspraak op het gebied van opruiing. De onderhandelingen over de richtlijn vorderen gestaag. U wordt hierover nader geïnformeerd bij de bespreking van de JBZ-raad van 10 en 11 maart aanstaande.

Overig juridisch instrumentarium
Buiten het strafrecht worden maatregelen toegepast zoals het ontnemen van het visum van extremistische sprekers of het ontzeggen van de toegang tot Nederland van mensen die haatzaaiende uitspraken hebben gedaan.

Civielrechtelijk kan het OM op grond van artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek (BW) de rechter vragen een rechtspersoon zoals een vereniging of stichting te verbieden en te ontbinden, indien de werkzaamheid daarvan in strijd is met de openbare orde. Als het OM een dergelijk verzoek kansrijk acht, zal het de rechter vragen om een dergelijke organisatie te verbieden en te ontbinden zoals is gebeurd bij vereniging Martijn[12]. Burgemeesters staan het juridisch instrumentarium en de middelen ter beschikking om bestuursrechtelijke maatregelen te nemen ter handhaving van de openbare orde. In paragraaf 4 van deze brief bij de uitwerking van de moties onderdeel antidemocratische groeperingen staat meer uitleg over artikel 2:20 BW en de eerder gegeven reactie van het kabinet op de motie Heerma, Dijkgraaf en Azmani.

Overig instrumentarium
De overheid heeft meer instrumenten ter beschikking om tot de gewenste maatschappelijke effecten te komen. Andere handelingsperspectieven zijn bijvoorbeeld het afbouwen of beëindigen van eventuele subsidierelaties of het stellen van inhoudelijke randvoorwaarden aan dergelijke steun. Ook behoren tot de mogelijkheden het aangaan van confronterende gesprekken met lokale organisaties die podium bieden aan haatzaaiende uitingen of het afdwingen van transparant handelen door herhaaldelijke bezoeken van professionals en ambtenaren bij activiteiten van de betreffende organisatie. Andere opties zijn, op grond van openbare orde, het niet beschikbaar stellen van publieke locaties aan de organisatie of groep in kwestie of het stellen van eisen aan demonstraties (bijvoorbeeld rond het gebruik van bepaalde vlaggen of symbolen, of de plek waar gedemonstreerd wordt).

Het is van het grootste belang dat kinderen zich als individu volwaardig kunnen ontplooien en niet geïsoleerd worden. Buitenschoolse activiteiten, zoals ook salafisitische organisaties die aanbieden, kunnen daaraan een bijdrage leveren.

[12] HR 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:948.

Daarbij hoort dat salafistische organisaties transparant zijn naar de ouders van de kinderen, naar de lokale overheid en de samenleving over het pedagogisch klimaat. Bij vermoedens van of signalen over risicosituaties, bijvoorbeeld het overbrengen van vijandbeelden en onverdraagzaamheid, zal de lokale overheid de betreffende organisaties hiermee confronteren. Daaruit kan nader onderzoek naar het pedagogische klimaat volgen, onder meer door het inschakelen van onderwijs- en jeugdprofessionals. In gevallen waar aanwijzingen zijn dat de (sociale) veiligheid van kinderen in gevaar is, kan op basis van de jeugdwet worden ingegrepen. Al dan niet

Maatschappelijke weerbaarheid
Naast de overheid speelt de samenleving een essentiële rol in het bieden van tegenwicht aan onwenselijke gedragingen vanuit het salafisme. Het is belangrijk dat burgers en organisaties staan voor de kernwaarden van onze samenleving en deze actief uitdragen. Er ligt voor ouders een taak in de opvoeding, door kinderen op te voeden tot mondige burgers, ze te leren om eigen keuzes te maken en respect bij te brengen voor andersdenkenden.

Het vrije theologische debat en het debat over vrijheid in interpretatie en keuzes voor Nederlandse moslims mag niet door geloofsdwang gedempt worden. Er ligt voor de samenleving en de overheid een taak om actief ondersteuning te bieden aan mensen die zich durven uit te spreken tegen problematische gedragingen vanuit salafistische hoek. Het gaat hierbij om het in woord en daad afstand nemen van mensen die het geloof gebruiken om ontoelaatbaar gedrag te legitimeren. Dit zijn zaken die in debat en dialoog tot uitdrukking kunnen komen om op die wijze een dam op te werpen tegen diegenen die onverdraagzaamheid en isolationisme nastreven.

Het lokale bestuur vervult bij uitstek een rol door de maatschappelijke dialoog te ondersteunen. Een actieve dialoog met lokale gemeenschappen geeft bovendien ruimte aan diversiteit en biedt maatschappelijk tegenwicht tegen problematische gedragingen. Vanuit de islamitische gemeenschappen, maar ook vanuit domeinen als de media en kunst, is soms veel moed nodig om de nek uit steken en stelling te nemen in dit debat uit angst voor represailles. De mensen die zich wel durven uiten, kunnen juist een rolmodel zijn voor hun gemeenschap en de bredere samenleving. Zij kunnen rekenen op bescherming en steun van de overheid.

Voor het signaleren en acteren op problematische gedragingen vanuit salafistische hoek is een alerte houding en reactie van alle partijen vereist, zeker ook van de islamitische gemeenschappen zelf. Door open en vaak confronterende gesprekken maken overheden en islamitische gemeenschappen wederzijds inzichtelijk welke gedragingen en uitingen problematisch zijn en waarom.

Driesporenaanpak in de praktijk
Nationaal en lokaal wordt de driesporenaanpak (interactie en dialoog, aanspreken en confronteren en verstoren en handhaven) [13] verder ontwikkeld.

Deze driesporenaanpak wordt bijvoorbeeld door de gemeente Utrecht gehanteerd[14]. De stichting Al Fitrah is afgelopen jaar meermaals onderwerp van discussie geweest waar het gaat om het uitnodigen van omstreden predikers en andere zorgelijke signalen. De gemeente heeft in verschillende situaties uiteenlopende instrumenten ingezet. Zo vindt er regelmatig overleg plaats tussen

[13] Tweede Kamer, vergaderjaar 2009 – 2010, 29 614, nr.2 In de beleidsreactie stelt het kabinet dat het driesporenbeleid uit 2010 nog steeds toepasbaar is. Het kabinet doet met daarmee recht aan de actuele inzichten uit de notitie, waarbij het accent verschuift van een aanpak gericht op radicalisering (2010) naar een brede aanpak gericht op problematische (en niet altijd strafbare) gedragingen en de (lokale) sociale stabiliteit. Het gaat om de volgende drie sporen
[14] Kamervragen 2015-2016, 1585.

de gemeente, politie, jongerenwerk en stichting Al Fitrah. De stichting is recent aangesproken op de uitingen en gedrag van de stichting en de effecten daarvan. Er is met name ingegaan op de zorgelijke signalen die door het artikel van 19 december 2015 in NRC Handelsblad[15] zijn benoemd, evenals de signalen die professionals hebben afgeven over het gebrek aan transparantie en medewerking van de stichting. Als vervolg daarop zal onder andere een onderzoek worden verricht naar het pedagogisch klimaat in het niet erkende onderwijs. Stichting Al Fitrah verleent haar medewerking aan dit onderzoek. Waar nodig zet de gemeente in op spoor drie van 'verstoren en handhaven'. De gemeente handhaaft bijvoorbeeld ten aanzien van het zonder vergunning overnachten van personen in de gebouwen van stichting Al Fitrah.

3. Ondersteuning van en samenwerking met gemeenten

Het kabinet steunt lokale partners bij hun omgang met problematische gedragingen gemotiveerd door het salafisme. Dit krijgt vorm door het versterken van de kennis- en informatiepositie van lokale overheden en het ontwikkelen van normatieve kaders en handelingsperspectieven voor de (lokale) samenleving als geheel.

Versterking van de kennis- en informatiepositie
Samenwerking tussen de nationale en de lokale overheden is essentieel. Aan de basis van deze samenwerking ligt de versterking van elkaars informatie- en kennispositie. Voor gemeenten en andere autoriteiten is het van belang te blijven investeren in verdiepende kennis; dit om duiding te kunnen geven aan lokale ontwikkelingen en om een lokale strategie te kunnen uitwerken. Voor de nationale overheid is de versterking van de kennispositie eveneens noodzakelijk om trends en ontwikkelingen op landelijk niveau te kunnen identificeren en de strategie te kunnen blijven toetsen op actualiteit. In de komende periode zetten de rijkspartners samen met gemeenten hiertoe een kennisnetwerk op, waar ook de Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS) en andere experts een rol in zullen spelen. Daarnaast draagt het Rijk bij aan de randvoorwaarden voor een effectieve omgang met problematisch gedrag. Dit doet zij door ondersteuning aan gemeenten bij onder andere lokale visie- en planvorming, het duurzaam uitbouwen van lokale netwerken en bij de (regionale) informatie-uitwisseling en samenwerking tussen gemeenten.

Ontwikkeling van normatieve kaders en versterking handelingsrepertoire
Gemeenten, maar bijvoorbeeld ook scholen en welzijnsorganisaties, worstelen met de vraag hoe er op verschillende gedragingen moet worden gereageerd. Om een goed oordeel te vellen is helderheid nodig over wanneer, waarom en in hoeverre een bepaalde gedraging als problematisch kan worden gezien. Er zijn handvatten nodig om de respons vorm te geven.
In de bijlage bij deze brief is een eerste aanzet gedaan voor een kader dat helpt bij het vormen van een afgewogen oordeel op basis van de waarden en normen van de democratische rechtsorde en dat concrete handelingsperspectieven geeft. In de komende periode worden in het eerder genoemde kennisnetwerk en aan de hand van dit kader met gemeenten en andere partijen actuele vraagstukken, dilemma's en knelpunten doorgesproken. Denk hierbij aan thema's als de omgang met organisaties die predikers met ondemocratische leerstellingen uitnodigen, het niet erkende onderwijs, de subsidiëring van of samenwerking met salafistische organisaties en het vergroten van de transparantie van partners waar het de omgang met het salafisme en zijn verschijningsvormen betreft.

[15] NRC Handelsblad, 19 december 2015, http://www.nrc.nl/handelsblad/2015/12/19/leven-als-de-profeet-in-utrecht-overvecht-1569798

4. Uitwerking moties

In de reeks moties spreekt de Kamer zich duidelijk uit over het salafisme. Het kabinet reageert als volgt op deze moties.

Antidemocratische groeperingen (motie Marcouch/Tellegen)
De minister van Veiligheid en Justitie heeft in zijn reactie op de motie Marcouch/Tellegen het lid Marcouch gevraagd of hij met zijn motie bedoelde te zeggen dat *'indien er sprake is van strafbare gedragingen en de wet mogelijkheden biedt over te gaan tot een verbod, het OM dit niet zal nalaten en strafrechtelijk zal handhaven.'* Het lid Marcouch heeft tijdens dat debat[16] aangegeven dat hij de motie inderdaad op die manier bedoeld heeft.

Het OM kan op grond van artikel 2:20 BW de rechter vragen een rechtspersoon, zoals een vereniging of stichting, te verbieden en te ontbinden, indien de werkzaamheid daarvan in strijd is met de openbare orde. Als het OM een dergelijk verzoek kansrijk acht, zal het de rechter vragen om een salafistische organisatie te verbieden en te ontbinden. Daarnaast geldt dat ook zal worden opgetreden tegen individuele leden van een dergelijke organisatie indien zij aanzetten tot haat, geweld en discriminatie of als zij andere ernstige strafbare feiten plegen.

Het kabinet heeft eerder, in reactie op de motie Heerma, Dijkgraaf en Azmani[17], uitgebreid stilgestaan bij artikel 2:20 BW in de discussie rondom de weerbaarheid van de democratie tegen antidemocratische stromingen/groeperingen. Dit heeft zijn beslag gekregen in de notitie 'antidemocratische groeperingen' van 2 maart 2015.[18] Over deze notitie is het debat met uw Kamer nog gaande.

Zo heeft het kabinet in navolging van de motie Heerma en de discussie met uw Kamer opdracht gegeven tot een onderzoek naar de wijze waarop in verschillende landen in de praktijk invulling wordt gegeven aan het 'gevaarscriterium'. Dit is één van de criteria om een antidemocratische groepering te kunnen verbieden of ontbinden. Naar aanleiding daarvan wordt bezien of alsnog aanpassing van het Nederlands instrumentarium nodig is. Dit onderzoek wordt naar verwachting in het voorjaar van 2016 opgeleverd.

Overzicht van salafistische organisaties (motie Roemer/Zijlstra)
Zoals tijdens het debat over de nasleep van de aanslagen in Parijs is betoogd, is een op feiten gebaseerde en genuanceerde benadering noodzakelijk. Hierbij is het belangrijk om rekening te houden met de verschillen die er binnen het salafistische spectrum bestaan. Om uitvoering te geven aan de motie Roemer/Zijlstra zal het opstellen van een overzicht van salafistische organisaties worden meegenomen in het wetenschappelijk onderzoek naar het salafistische landschap dat reeds voor 2016 op de onderzoeksagenda van het WODC staat.

Buitenlandse financiering van salafistische organisaties in Nederland (motie Knops en motie Karabulut/Potters)
Van belang is om goed onderscheid te maken tussen de aanpak van terrorismefinanciering, zoals van en door terroristische organisaties als ISIS en Al Qaeda, en maatregelen om transparantie over buitenlandse financiering aan religieuze organisaties in Nederland te vergroten. Het faciliteren van terrorismefinanciering is ontoelaatbaar, onduidelijkheid over de bron van financiering is onwenselijk. In beide categorieën zijn maatregelen vormgegeven volgens de kabinetsreactie op het RMO-briefadvies 'De kaders van de rechtsstaat: buitenlandse financiering van moskeeën en gebedshuizen' (2014)[19]. Hierin nam het kabinet het voornemen om niet alleen binnen de Nederlandse landsgrenzen

[16] Plenair debat 26 november 2015, Begroting Veiligheid & Justitie.
[17] Kamerstuk 34 000 XV, nr. 21.
[18] Tweede Kamer, 2014-2015, 29 297, nr. 226.
[19] Tweede Kamer 2014 – 2015, 30 977, nr.115

maatregelen te nemen tegen problematische financiering vanuit het buitenland, maar ook nadrukkelijker op te treden in en met landen waar de financiering vandaan komt.

Terrorismefinanciering

Op basis van de Sanctiewet, in het bijzonder de Sanctieregeling Terrorisme 2007 en de Sanctieregeling Terrorisme 2007-II, kunnen maatregelen worden getroffen tegen terrorismefinanciering. Daarnaast is terrorismefinanciering in Nederland strafbaar gesteld in artikel 421 van het Wetboek van Strafrecht. Indien er sprake is van terrorismefinanciering, kan het OM overgaan tot vervolging.
De maatregelen zijn er onder meer op gericht om buitenlandse financiering door en aan terroristische organisaties en individuen aan banden te leggen en om te voorkomen dat buitenlandse sympathisanten organisaties als ISIS financieel ondersteunen. Indien er aanwijzingen zijn voor terrorismefinanciering kunnen de inlichtingendiensten of het OM onderzoek instellen of kan een bevriezingsmaatregel worden opgelegd.
Het kabinet is zeer actief om terrorismefinanciering wereldwijd tegen te gaan. Dit was een van de hoofdonderwerpen van de bijeenkomst op 11 januari jongstleden over *Foreign Terrorist Fighters* te Den Haag. Hierbij stemden onder meer Saoedi-Arabië, Qatar, Tunesië en Somalië in met concrete afspraken over het verder droogleggen van financieringsstromen. Binnen de Anti-ISIS Coalitie neemt Nederland actief deel aan de werkgroep *Counter Finance*. Hierin worden afspraken gemaakt over het aan banden leggen van financiering aan ISIS, onder andere door medewerking van transferbedrijven als de Western Union. Nederland draagt ook bij aan het versterken van opsporingssystemen in andere landen, zoals door het aanbieden van trainingen op het gebied van maatregelen tegen witwassen en terrorismefinanciering in de Golfstaten. Het tegengaan van terrorismefinanciering is voorts een van de prioriteiten onder het huidige Nederlandse EU-voorzitterschap. Zo heeft de EC onlangs een actieplan opgesteld om de financiering van terrorisme intensiever te bestrijden door bestaande EU-regels aan nieuwe bedreigingen aan te passen en het beleid en de praktijken in overeenstemming te brengen met internationale normen. Op de Raad Economische en Financiële Zaken (ECOFIN) van 12 februari jongstleden zijn hier raadsconclusies over aangenomen.

Transparantie financiering

Maatregelen om transparantie over buitenlandse financiering aan salafistische organisaties in Nederland te vergroten hebben een ander doel dan de hierboven beschreven maatregelen om terrorismefinanciering tegen te gaan. Buitenlandse financiering van instellingen (religieus, maatschappelijk of anderszins) is in principe niet onwenselijk of illegaal. Nederland kent geen algemeen verbod op buitenlandse financiering van moskeeverenigingen c.q. algemene religieuze verenigingen en instellingen. Iedere geloofsgemeenschap heeft de vrijheid financiering aan te trekken of geloofsgenoten in het buitenland te ondersteunen. Het beperken van vrijheden van religieuze instellingen tast de grondwettelijke vrijheid van godsdienst aan. Specifieke beperkingen voor salafistische instellingen kunnen, ook richting buitenlandse donateurs, de valse indruk wekken dat er geen gelijkheid van godsdienst bestaat. Met het oog op een Europese aanpak neemt Nederland het initiatief om in EU-verband met andere lidstaten te spreken over hoe om te gaan met de spanning tussen religieuze vrijheden en onwenselijk gedrag.
Nederland zal tijdens de Raad Algemene Zaken van mei de tweede rechtsstatelijkheidsdialoog organiseren en een discussie voeren over de EU fundamentele waarden en de rechtsstaat in het kader van immigratie en integratie. Een van de onderwerpen die ter sprake zal komen is de omgang met religieuze en culturele diversiteit in de lidstaten en het feit dat de EU gemeenschappelijke waarden en rechten zowel vrijheden als verplichtingen met

zich meebrengen voor iedereen op Europees grondgebied. Zie hiervoor ook de motie Segers/Tellegen[20].

Waar buitenlandse financiering niet bij voorbaat problematisch hoeft te zijn, is het wel van belang dat religieuze instellingen in Nederland transparant zijn over waar hun financiering vandaan komt. Gebrek aan transparantie over financiering voedt misvattingen en achterdocht over de mogelijkheid dat deze financiering een gevaar voor de democratische rechtsorde of risico's voor de nationale veiligheid oplevert. Indien er twijfel bestaat over de herkomst van financiering, beschikt het lokaal bestuur over diverse mogelijkheden om onderzoek te doen. Dit kan bijvoorbeeld via de Wet Bibob of door een extern en onafhankelijk onderzoeksbureau. Indien er ernstige vermoedens rijzen dat bepaalde instellingen de democratische rechtsorde of nationale veiligheid onder druk zetten, kunnen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten deze vermoedens onderzoeken. Op het moment dat het kabinet gedrag constateert dat een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid, wordt de financiering aan banden gelegd, zoals gesteld in de moties Knops en Karabulut/Potters. Naast bovengenoemde maatregelen voeren gemeenten en lokale partners doorlopend gesprekken met salafistische gemeenschappen om de transparantie over herkomst en doelstellingen van (private en publieke) financiering vanuit het buitenland te vergroten, zoals gesteld in de motie Oskam/Tellegen[21]. Overigens zal op korte termijn meer transparantie worden verkregen doordat met ingang van 1 januari 2016 religieuze instellingen (waaronder moskeeën), net als alle andere stichtingen met een ANBI-status, hun jaarrekening, uitgaven- en inkomstenbalans en bijbehorende toelichting online moeten publiceren.

Naast deze binnenlandse maatregelen om transparantie te bevorderen, voeren Nederlandse ambassades gesprekken met financiële autoriteiten en particuliere donororganisaties in onder meer Saoedi-Arabië en Koeweit. Doel hiervan is om meer duidelijkheid te krijgen over herkomst en doel van financieringsstromen aan Nederlandse gebedshuizen. Een open gesprek hierover is mogelijk met bijvoorbeeld Koeweiti religieuze liefdadigheidsinstellingen en Saoedische autoriteiten. Golfstaten zijn bovendien bezorgd over particuliere financiering aan extremistische predikers in Europa. Sinds 2014 hebben deze landen het toezicht verscherpt op liefdadigheidsinstellingen die doneren aan buitenlandse moskeeën. In Koeweit draagt het Ministerie van Buitenlandse Zaken bijvoorbeeld zelf zorg voor de betaling van buitenlandse donaties om zicht te houden op de boekhouding van liefdadigheidsinstellingen.

In Saoedi-Arabië intensiveert Nederland de samenwerking met financiële autoriteiten wanneer in specifieke salafistische instellingen sprake is van risicogedrag zoals prediking van extremistisch geweld. Dergelijke samenwerking leidt tot bijvoorbeeld het stopzetten van financiering door de Saoedi's of het succesvol uitzetten van ongewenste predikers.

Uitnodigen van extremistische sprekers (motie Bontes)
Het kabinet vindt het onacceptabel als podium wordt geboden aan predikers – visumplichtig of niet – die onverdraagzaam gedachtegoed in Nederland propageren. Verspreiding van jihadistische, extremistische propaganda wordt actief bestreden. Alle onderdelen van maatregel 20 uit het Actieprogramma

---

[20] Motie Segers/Tellegen, 11 juni 2015: Tweede Kamer, 2016-2015, 34000 nr. 90. Mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de minister van Veiligheid en Justitie eerder toegezegd om de Kamer te informeren (indien mogelijk in het openbaar) of er onderzoeken hebben plaatsgevonden naar de buitenlandse financiële en personele steun aan moskeeën en organisaties waarbij het ernstige vermoeden is van antidemocratische invloeden, en wat in algemene zin daar de conclusie van is geweest. De TK zal in de tweede helft van 2016 hierover worden geïnformeerd door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

[21] Motie Oskam/Tellegen, 11 juni 2015: Tweede Kamer, 2016-2015, 34000 nr. 89.

Integrale Aanpak Jihadisme zijn erop gericht te voorkomen dat deze personen een podium krijgen. De beschreven aanpak in deze brief en het normatief kader geven gemeenten handelingsperspectieven hoe om te gaan met dergelijke situaties. Indien het toch komt tot een uitnodiging van een visumplichtige derdelander die oproept tot haat en geweld, dan heeft de rijkoverheid de mogelijkheid om het vreemdelingrechtelijk instrument in te zetten. In de huidige procedure van visumverlening wordt reeds beoordeeld of er mogelijke risico's voor de openbare orde en de nationale veiligheid zijn bij de komst van een prediker. De mogelijkheden hiertoe hangen echter af van de verblijfstatus van de prediker. Elke casus wordt op zijn eigen merites beoordeeld. In internationaal verband wordt in de Europese werkgroep *Extremist Speakers* ook gekeken naar de bredere Europese samenwerking op dit thema.

De aanpak van predikers valt onder de driesporenaanpak. Een recent voorbeeld van een casus waarin actief is verstoord was afgelopen december in de gemeente Eindhoven, waarin de NCTV een adviserende rol speelde. Daarbij legde de burgemeester een verbod op aan de moskee, en een bevel om hier aan te voldoen, om zeven personen te laten spreken en toe te laten in de moskee, alsmede een bevel voor de moskee om de uitnodigingen voor een bepaald moment in te trekken. Indien hier niet aan zou worden voldaan, zou aan de genoemde predikers een gebiedsverbod worden opgelegd. Dit naar aanleiding van eerder gedane haatzaaiende en geweldsverheerlijkende uitspraken in het buitenland door de betreffende sprekers. De rechtbank Den Bosch heeft in eerste aanleg positief geoordeeld over het opleggen van dit verbod aan de moskee. De moskee heeft vervolg gegeven aan het bevel en de uitnodigingen aan de sprekers ingetrokken.

Salafisme aanhangen bij Defensie (motie Knops)
Defensie is er vanzelfsprekend op gebrand om risico's van staatsondermijnende en criminele en anderszins onwenselijke activiteiten zo veel mogelijk te beperken. Hiervoor bestaat een stelsel van beveiligings- en rechtspositionele maatregelen gericht op het weren van personen die een risico vormen voor de nationale veiligheid of de veiligheid van de krijgsmacht.

Met het oog op artikel 10 van de Grondwet 'eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer' vindt een veiligheidsonderzoek alleen plaats als er sprake is van een vertrouwensfunctie. Dat zijn functies waarbij de mogelijkheid bestaat dat de nationale veiligheid wordt geschaad. Alle militaire functies en de meeste burgerfuncties bij Defensie zijn vertrouwensfuncties. Plaatsing op een vertrouwensfunctie gaat gepaard met een veiligheidsonderzoek. Indien het veiligheidsonderzoek twijfels oplevert of onvoldoende gegevens heeft opgeleverd om een oordeel te geven, wordt een Verklaring van Geen Bezwaar (VGB) niet afgegeven. Intrekking van de VGB kan leiden tot ontslag.

In een veiligheidsonderzoek wordt gelet op (artikel 7 lid 2 Wet veiligheidsonderzoeken):
a) justitiële en strafvorderlijke gegevens;
b) gegevens betreffende deelneming of steunverlening aan activiteiten die de nationale veiligheid kunnen schaden;
c) gegevens betreffende lidmaatschap van of steunverlening aan organisaties die doeleinden nastreven, dan wel ter verwezenlijking van hun doeleinden middelen hanteren, die aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde;
d) gegevens betreffende overige persoonlijke gedragingen en omstandigheden.
Hierbij moet het altijd gaan om feitelijke gedragingen en omstandigheden. Het aanhangen van het salafisme is op zichzelf dus onvoldoende voor het intrekken (of weigeren) van de VGB. Dit zou anders kunnen zijn indien de rechter bijvoorbeeld op grond van artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek een salafistische organisatie zoals een vereniging of stichting zou verbieden en ontbinden. In dat

geval zou lidmaatschap of steunverlening ook tot intrekking of weigering van de VGB kunnen leiden.

Zoals bekend openbaart het aanhangen van een bepaald geloof of levensovertuiging zich niet altijd in feitelijke gedragingen. De grondwettelijke vrijheden en de bescherming van de privacy brengen bovendien mee dat gegevens over godsdienst, levensovertuiging of politieke gezindheid geen selectiecriterium zijn en niet als zodanig (mogen) worden geregistreerd in het personeelssysteem. Ook voor het treffen van rechtspositionele maatregelen, zoals ontslag, geldt dat er (onder andere op basis van de Algemene wet bestuursrecht en rechtspraak) sprake dient te zijn van feitelijke gedragingen en omstandigheden. Het aanhangen van een bepaald geloof biedt op zichzelf geen grond voor ontslag.

De veiligheidsdiensten zijn, in het kader van de uitoefening van hun wettelijke taken, altijd waakzaam en alert. Dit geldt zeker voor uitingsvormen van radicalisering. MIVD kan, indien nieuwe feiten of omstandigheden blijken (bijvoorbeeld naar aanleiding van een melding), een hernieuwd veiligheidsonderzoek starten. Bij alle meldingen die de MIVD ontvangt over mogelijk radicaliserend personeel wordt bezien of ook maatregelen dienen te worden genomen. Het kabinet beschouwt de kernboodschap van de motie als steun voor het staand beleid in die zin dat met het beveiligings- en rechtspositionele stelsel scherpe aandacht voor dit onderwerp bestaat en zal blijven bestaan.

Missieactiviteiten rond AZC's (motie Azmani/Kuiken)
Er zijn zorgen geuit door uw Kamer over missieactiviteiten van salafistische organisaties of personen rondom asielzoekerscentra. Het COA staat geen georganiseerde religieuze activiteiten of werving op de locaties toe. Er geldt een bezoekersregeling en bezoekersadministratie. Vrijwilligers die op een locatie van het COA activiteiten willen verrichten, worden vooraf gescreend. Binnen de vreemdelingenketen bestaat verder een meldstructuur voor signalen over personen die mogelijk een gevaar vormen voor de nationale veiligheid. Via deze structuur worden signalen aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten doorgegeven.

Overheid en salafistische organisaties (motie Karabulut/Potters)
In reactie op de motie Karabulut/Potters wil het kabinet benadrukken dat het in alle gevallen van belang blijft voor het lokaal bestuur om ruimte te houden om met salafistische organisaties en andere betrokkenen in gesprek te blijven, juist ook buiten de context van de driesporenaanpak. Door in gesprek te blijven, kan de eigen kennis- en informatiepositie worden gewaarborgd en kan er worden gewerkt aan het vergroten van de transparantie van deze organisaties. Sommige organisaties zullen wellicht ook een rol willen vervullen om weerwoord te bieden aan extremistische organisaties of personen. Het lokaal bestuur heeft een verantwoordelijkheid om af te wegen of samenwerking een ongewenste legitimatie van bepaalde personen of organisaties kan betekenen en niet leidt tot dominantie van een geloofsgroep in een bepaalde wijk.

Uitvoering van de motie, indien letterlijk geïnterpreteerd, zou bovenstaande onmogelijk maken. Het is steeds van belang om voor alle betrokkenen te blijven bevestigen wat de normen zijn in de lokale gemeenschap. Zoals eerder genoemd biedt het in de bijlage opgenomen normatief kader een eerste aanzet voor een afgewogen oordeelsvorming langs de waarden en normen van de democratische rechtsorde waarbij ook concrete handelingsperspectieven worden gegeven. Uiteindelijke interventies op basis hiervan zijn en blijven een verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur.

5. Slot

Het kabinet pakt problematisch gedrag, voorkomend uit salafistische organisaties, aan en intensiveert de aanpak. Samengevat bestaat die uit:

- Het OM kan op grond van artikel 2:20 BW de rechter vragen een rechtspersoon, zoals een vereniging of stichting, te verbieden en te ontbinden, indien de werkzaamheid daarvan in strijd is met de openbare orde. Als het OM een dergelijk verzoek kansrijk acht, zal het de rechter vragen om een salafistische organisatie te verbieden en te ontbinden.
- Om uitvoering te geven aan de motie Roemer/Zijlstra zal in het kader van het WODC-onderzoek naar het salafistische landschap een overzicht van salafistische organisaties worden opgesteld.
- Het Rijk biedt individuele ondersteuning aan gemeenten, onder meer bij lokale visie- en planvorming, het duurzaam uitbouwen van lokale netwerken, het faciliteren van de (regionale) informatie-uitwisseling en samenwerking tussen gemeenten.
- Het Rijk, waaronder de Expertise-unit Sociale Spanningen, zet samen met gemeenten en andere deskundigen een kennisnetwerk op. In dit netwerk worden kennis en ervaringen gedeeld over trends en ontwikkelingen op landelijk niveau en de aanpak van problematische gedragingen. Aan de hand van het normatief kader gaat dit kennisnetwerk aan de slag met actuele vraagstukken, dilemma's en knelpunten, om zodoende lokale maatregelen en acties gericht op problematisch gedrag (verder) vorm te kunnen geven. Het gaat dan om kwesties als de omgang met niet-visumplichtige predikers met ondemocratische of onverdraagzame leerstellingen, niet erkend onderwijs, het contact en de relatie met salafistische organisaties en het vergroten van de transparantie over bijvoorbeeld buitenlandse financiering.

De omgang met personen of organisaties die, onder het mom van vrijheid van godsdienst, de geloofsvrijheid of andere vrijheden van andere mensen beperken plaatst onze democratische rechtsorde voor uitdagingen. Om hier een effectief antwoord op te geven is een actieve, zorgvuldige en deskundige aanpak essentieel. Dit vereist dat het lokaal bestuur voldoende in stelling is gebracht om effectief te interveniëren bij problematische gedragingen.

Dit succes zal in grote mate afhankelijk zijn van de samenwerking van lokale en nationale overheden en de betrokkenheid van de gehele samenleving. Alleen met een stevige kennis- en informatiepositie, een afgewogen visie en de actieve uitwisseling van ervaringen kan een effectieve aanpak van problematisch gedrag gestalte krijgen. Hier zetten we met elkaar de komende periode op in.

Mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

L.F. Asscher

De Minister van Veiligheid en Justitie,

G.A. van der Steur