

Het beleid van kabinet-Rutte III onder de loep van verhouding tot godsdienst

Over de juridische en historische dynamiek van de initiatieven in tegengaan ongewenste buitenlandse financiering aan moskeeën

Masterscriptie van de Masteropleiding Religiewetenschappen aan de Faculteit der Filosofie, Theologie en Religiewetenschappen aan de Radboud Universiteit

Naam: Marcel van den Akker (s1029496)

Begeleider: Prof. dr. S.C. van Bijsterveld

Datum: 25-02-2022

Aantal woorden: 18.680

Plagiaatverklaring

Hierbij verklaar ik en verzeker ik, Marcel van den Akker, dat voorliggend eindwerkstuk getiteld, “Het beleid van kabinet-Rutte III onder de loep van verhouding tot godsdienst”, zelfstandig door mij is opgesteld, dat geen andere bronnen en hulpmiddelen dan die door mij zijn vermeld zijn gebruikt en dat de passages in het werk waarvan de woordelijke inhoud of betekenis uit andere werken – ook elektronische media – is genomen door bronvermelding als ontlening kenbaar gemaakt worden.

Amersfoort, 25 februari 2022.

Samenvatting

Hoe de overheid zich moet verhouden tot godsdienst in de samenleving kent geen eenduidig antwoord. Door uiteenlopende opvattingen hierover en door het opkomen van steeds weer nieuwe vraagstukken, moet de overheid steeds opnieuw een antwoord vinden op dit vraagstuk. Daar komt bij dat in het afgelopen decennia de overheid en godsdienst, inclusief de onderlinge verhouding, hevig is veranderd. De casus van het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering door het kabinet-Rutte III illustreert dit fundamentele vraagstuk.

Het doel van dit onderzoek is om bij te dragen aan het inzicht in hoe de overheid zich in een concrete kwestie verhoudt tot godsdienst. Hiervoor is de volgende onderzoeksvraag opgesteld: *Hoe moeten de overheidsinitiatieven van het kabinet-Rutte III tot het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering aan moskeeën in het licht van de ontwikkeling in de verhouding tussen overheid en godsdienst, zoals geduid in toonaangevende literatuur, worden beoordeeld?*

Om een antwoord te geven op de onderzoeksvraag is een literatuurstudie van de ontwikkeling tussen overheid en godsdienst uitgevoerd, een casestudy van de overheidsinitiatieven en, tot slot, een *gap-analysis* tussen de literatuur en de overheidsinitiatieven. Hieruit bleek dat de overheidsinitiatieven van het kabinet-Rutte III en de in de toonaangevende literatuur geduide ontwikkelingen in de verhouding tussen overheid en godsdienst redelijk overeenkomen. Dit duidt erop dat de gesignaleerde zorgen over de verwaarlozing van grondrechten, securitisering van religie en een versmald denkkader over de verhouding tussen overheid en godsdienst deels terecht zijn voor de overheidsinitiatieven.

Op basis hiervan wordt aanbevolen om te reflecteren op deze zorgen die zijn ontstaan door het gekozen het kabinet-Rutte III gekozen antwoord in de verhouding tussen overheid en godsdienst. Eventueel vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op de juistheid van deze zorgen in de hierboven bestudeerde ontwikkelingen of op andere concrete kwesties van de verhouding tussen overheid en godsdienst.

Inhoudsopgave

Plagiaatverklaring.....	- 2 -
Samenvatting.....	- 3 -
Inhoudsopgave.....	- 4 -
Hoofdstuk 1 – Inleiding.....	- 6 -
1.1. Intro	- 6 -
1.2. Probleemstelling.....	- 7 -
1.3. Vraagstelling	- 9 -
1.4. Doelstelling	- 10 -
1.5. Onderzoeksomvang	- 11 -
1.6. Leeswijzer	- 13 -
Hoofdstuk 2 – Ontwikkelingen in verhouding overheid tot godsdienst.....	- 14 -
2.1. Inleiding.....	- 14 -
2.2. Grondwettelijke maatstaven voor overheidsbeleid.....	- 14 -
2.3. Functie van vrijheden in politiek en bestuur	- 17 -
2.4. Geloof in de liberale democratie	- 20 -
2.5. Securitiserings van religie.....	- 23 -
2.6. Versmalde blik op verhouding overheid en godsdienst.....	- 26 -
2.7. Conclusie.....	- 28 -
Hoofdstuk 3 – Initiatieven tegengaan ongewenste buitenlandse financiering.....	- 30 -
3.1. Inleiding.....	- 30 -

3.2. Transparantieverplichting van donaties aan maatschappelijke organisaties	31 -
3.3. Beperking van geldstromen naar maatschappelijke organisaties	37 -
3.4. Integrale aanpak problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering	40 -
3.5. Conclusie	43 -
Hoofdstuk 4 –Tegengaan ongewenste buitenlandse financiering in perspectief	45 -
4.1. Inleiding.....	45 -
4.2. Tegengaan buitenlandse financiering in grondrechtenperspectief	46 -
4.2.1. Initiatieven en de grondrechtendimensie	46 -
4.2.2. Initiatieven en de functie van godsdienstvrijheid	48 -
4.2.3. Initiatieven en geloof in de liberale democratie	50 -
4.3. Tegengaan buitenlandse financiering in veiligheidsperspectief	52 -
4.4. Tegengaan buitenlandse financiering in breder staatsrechtelijk perspectief	53 -
4.5. Conclusie	55 -
Hoofdstuk 5 – Conclusie	57 -
5.1. Inleiding.....	57 -
5.2. Samenvatting van het betoog.....	57 -
5.3. Beantwoording van de hoofdvraag.....	59 -
5.4. Discussie.....	61 -
5.5. Outro.....	63 -
Bibliografie.....	65 -
B.1. Literatuur	65 -
B.2. Parlementaire stukken.....	66 -

Hoofdstuk 1 – Inleiding

1.1. Intro

Tientallen miljoenen euro's uit de Golfstaten kwamen tussen 2007 en 2016 terecht bij dertig Nederlandse islamitische organisaties. Deze onthullingen deden journalisten van Nieuwsuur en NRC in april 2018. Ze hadden 'geheime lijsten' ingezien van het ministerie van Buitenlandse Zaken, met een gedetailleerd overzicht van hoeveel geld de verschillende organisaties uit de Golfstaten hadden ontvangen.¹ Het waren geheime lijsten omdat de kabinetten-Rutte er volgens deze journalisten alles aan deden om de lijsten buiten het zicht onderzoekers te houden.²

De geheime lijsten waren ook buiten het zicht van de Tweede Kamerleden gehouden. De lijsten veroorzaakten dan ook felle reacties in Den Haag.³ Daar komt nog bij dat Kamerleden herhaaldelijk bij ministers vroegen om informatie over deze geldstromen, maar telkens kregen ze nul op het rekest. De reacties van de Kamerleden waren ook negatief over het kabinetsoptreden: "Er is geen bewindspersoon geweest die dit bij de kop heeft gepakt."⁴ Voor de Tweede Kamer is buitenlandse financiering aan moskeeën al jaren een gevoelig vraagstuk door de zorgen over de buitenlandse beïnvloeding van geldschietters in Nederlandse moskeeën. Nu moest er volgens de Tweede Kamer "iets gebeuren" en echt "haast" worden gemaakt met het tegengaan van buitenlandse financiering aan moskeeën.⁵ Er zijn bij de Kamerleden zorgen over deze financiering uit de Golfstaten vanwege de onwenselijke invloed die ermee gepaard gaat, zoals het belemmeren van de integratie of een islam die haaks staat op de democratische

¹ "Geheime lijsten financiering moskeeën onthuld," NOS, geraadpleegd op 23 februari 2022, <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2228686-geheime-lijsten-financiering-moskeeen-onthuld.html>; "Geheime lijsten financiering moskeeën onthuld," NRC, geraadpleegd op 23 februari 2022, <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/04/23/geheime-lijsten-financiering-moskeeen-onthuld-a1600487>.

² Onderzoekers van het WODC – het onderzoeks- en kennisinstituut van het ministerie van Justitie en Veiligheid – bestudeerden in 2015 al de omvang van de buitenlandse financiering aan moskeeën. De genoemde, geheime lijsten werden toen voor hen niet beschikbaar gesteld. NRC, "Geheime lijsten financiering moskeeën onthuld."

³ NOS, "Geheime lijsten financiering moskeeën onthuld."

⁴ *Idem*.

⁵ NRC, "Geheime lijsten financiering moskeeën onthuld."

rechtsstaat.⁶ De zorgen hierover lijken terecht, maar moet dat ook leiden tot het verminderen of stopzetten van deze financiering?

In mei 2018 debatteerde de Tweede Kamer met het kabinet voor het eerst grondig over deze journalistieke onthullingen en over de aanpak van ongewenste buitenlandse financiering. Tot aan 2021 ontwikkelde het kabinet-Rutte III meerdere initiatieven tegen deze ongewenste financiering vanuit het buitenland. Een daarvan was het indienen van het voorstel van de Wet transparantie maatschappelijke organisaties. Dit voorstel beoogt inzicht in financiële stromen te vergroten. De andere initiatieven waren het initiëren van de uiteenlopende onderzoeken naar de mogelijkheden om geldstromen vanuit onvrije landen in te perken en het oprichten van een Taskforce Problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering voor onder meer het aanpakken van de casuïstiek.⁷ Ook de Tweede Kamer heeft zich in deze periode over het vraagstuk gebogen. De parlementaire ondervragingscommissie verhoorde begin 2020 diverse getuigen en deskundigen onder ede om te onderzoeken wat de reikwijdte is van ongewenste buitenlandse financiering en wat de beste maatregelen hiertegen zijn.⁸ Dit leidde tot het rapport *(On)zichtbare invloed*.⁹

Deze scriptie gaat over de vraag hoe het beleid van het kabinet-Rutte III, ten aanzien van buitenlandse financiering aan moskeeën, zich verhoudt tot de bredere ontwikkelingen in de verhouding van de centrale overheid tot religie.

1.2. Probleemstelling

Het vraagstuk van de buitenlandse financiering uit de Golfstaten aan Nederlandse moskeeën raakt aan het fundamentele vraagstuk: hoe moet de overheid zich verhouden tot godsdienst in de samenleving? Dit vraagstuk kent geen eenduidige of statische antwoorden.¹⁰ De betekenis van godsdienstvrijheid, maar ook van beginselen als scheiding van kerk en staat of neutraliteit van de staat – de klassieke

⁶ NRC, “Geheime lijsten financiering moskeeën onthuld.”

⁷ *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 5-7.

⁸ “Over de commissie,” Tweede Kamer der Staten-Generaal, geraadpleegd op 23 februari 2022, https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/pocob/over-de-commissie.

⁹ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35288, nr. 4.

¹⁰ Oldenhuis en anderen, *Schurende relaties tussen recht en religie* (Assen: Van Gorcum, 2007), 17.

beginselen die de verhouding tussen overheid en godsdienst constitutioneel regelen – staan namelijk niet vast. Uiteenlopende opvattingen over de verhouding tussen overheid en godsdienst zoals in de samenleving en de politiek spelen bij de interpretatie van die beginselen een rol, maar ook moet dit steeds weer geconcretiseerd worden in relatie tot nieuwe opgaven. Het fundamentele vraagstuk van de verhouding van de moderne staat tot godsdienst is daarmee nooit echt opgelost. De overheid moet vanwege steeds veranderende maatschappelijke omstandigheden en ontwikkelingen keer op keer een oplossingsrichting zoeken voor de verhouding tot godsdienst. Opvattingen over godsdienst en de rol van religie in de samenleving zijn in de afgelopen decennia hevig veranderd door migratie, secularisatie, maar ook door religieus, en vooral islamitisch extremisme.¹¹ Ook binnen het overheidsbeleid en de verhouding tussen overheid en samenleving hebben zich grote verschuivingen voorgedaan. In de context van de maatschappelijke ontwikkelingen duiden historici en juristen de ontwikkeling bij de overheid van een verdwenen aarzeling om religie te beperken.¹² Het is illustratief hoe religie een probleem van openbare orde en veiligheid werd.¹³ Voorbeelden van overheidsinterventie zijn het boerkaverbod,¹⁴ de wens tot het

¹¹ Oldenhuis en anderen, *Schurende relaties tussen recht en religie*, IX-X, 10-11; Joep de Hart en Paul Dekker, “Van consument tot producent: religieuze veranderingen in Nederland,” in *200 Jaar Koninkrijk: Religie, staat en samenleving*, door Sophie van Bijsterveld en Richard Steenvoorde (Oisterwijk: Wolf Legal Publishers, 2013), 229-230; Sophie van Bijsterveld, *Overheid en Godsdienst. Herijking van een onderlinge relatie* (Den Haag: Boom Juridisch, 2018), XI, 1, 2.

¹² Beatrice de Graaf, “Religie als probleem van orde en veiligheid. Salafisme onder vuur,” in *200 Jaar Koninkrijk: Religie, staat en samenleving*, door Sophie van Bijsterveld en Richard Steenvoorde (Oisterwijk: Wolf Legal Publishers, 2013), 353-375; Floris Mansvelt Beck, “Franse toestanden? Veranderende visies op religieuze vrijheid in Nederland en Europa,” *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 7, nr. 3 (2016): 6-23; Hans-Martien ten Napel, “Geloof in de liberale democratie,” *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 8, nr. 3 (2017): 5-19; Adriaan Overbeeke, “Het belemmeren van buitenlandse financiering van geloofsgemeenschappen,” *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 9, nr. 3 (2019): 62-79.

¹³ De Graaf, “Religie als probleem van orde en veiligheid.”

¹⁴ “Gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding,” Rijksoverheid, geraadpleegd op 23 februari 2021, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gezichtsbedekkende-kleding-in-de-media-boerkaverbod/gezichtsbedekkende-kleding-gedeeltelijk-verbieden>.

verbod op onverdoofde rituele slacht en het ‘moderniseren’ van bijzonder onderwijs,¹⁵ maar ook valt te denken aan de gespannen omgang tussen de overheid en het Amsterdamse Cornelius Haga Lyceum.¹⁶

Deze context maakt het van belang om de casus van de buitenlandse financiering aan moskeeën te analyseren in het perspectief van de verhouding tussen overheid en religie en de bredere dynamiek daarin.

1.3. Vraagstelling

Het bestuderen van de initiatieven van het kabinet-Rutte III in het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering aan moskeeën intrigeert mij, omdat dit overheidsoptreden geloofsgemeenschappen en mensen raakt. Het vraagstuk van financieringsstromen aan moskeeën gaat indirect over de mensen die in deze moskeeën op zoek zijn naar zin en naar het met anderen richting geven aan hun leven. Met het overheidsoptreden staat daarmee iets wezenlijks op het spel: het geloof en geweten van mensen en groepen. Overheidsinitiatieven moeten hieraan recht doen, ook als het de overheid niet zint. De relatie tot moskeeën vraagt om een zorgvuldige en eerlijke benadering door de overheid. Ik wil met deze scriptie het vraagstuk van de buitenlandse financiering aan moskeeën laten ontstijgen aan de sfeer van incidenten. Dit wil ik doen door enerzijds het complexe karakter van het onderliggende vraagstuk te benadrukken en anderzijds het controversiële karakter van de overheidsinitiatieven tot het tegengaan daarvan.¹⁷

Ik wil te weten komen hoe het kabinet-Rutte III zich opstelde tegenover de buitenlandse financiering aan moskeeën en tot welk type maatregelen het kabinet beoogde over te gaan. Om deze houding te achterhalen wil ik de initiatieven analyseren en beoordelen door deze in het licht te plaatsen van

¹⁵ Mansvelt Beck, “Franse toestanden?”

¹⁶ Voor een overzicht van alle gebeurtenissen in de omgang van de overheid met de Amsterdamse middelbare school, zie het dossier van NRC. “Cornelius Haga Lyceum,” NRC, geraadpleegd op 24 februari 2022, <https://www.nrc.nl/dossier/cornelius-haga-lyceum/>. Voor een analyse van deze omgang vanuit het onderwijsrecht met speciale aandacht voor de dimensie van bijzonder onderwijs, zie het artikel van Laemers. Miek Laemers, “Het Cornelius Haga Lyceum in gevecht met de overheid,” *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 12, nr. 2 (2021): 7-19.

¹⁷ Van Bijsterveld, *Overheid en Godsdienst*, 1; 123-5; Mirko Noordegraaf, *Management in het publieke domein. Issues, Instituten, Instrumenten* (Bussum: Uitgeverij Coutinho, 2016), 293-298.

ontwikkelingen in de verhouding van de overheid tot godsdienst zoals beschreven in toonaangevende literatuur.¹⁸

De centrale onderzoeksvraag van de scriptie is:

Hoe moeten de overheidsinitiatieven van het kabinet-Rutte III in het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering aan moskeeën worden beoordeeld, in het licht van de ontwikkeling van de verhouding tussen overheid en godsdienst, zoals geduid in de toonaangevende literatuur?

In drie deelvragen wil ik de onderzoeksvraag uitwerken:

1. Hoe worden de ontwikkelingen van de verhouding van de overheid tot godsdienst in de samenleving in toonaangevende literatuur geduid?
2. Wat houden de overheidsinitiatieven van het kabinet-Rutte III tot het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering in?
3. Komen deze initiatieven overeen met de ontwikkeling zoals geduid in toonaangevende literatuur?

1.4. Doelstelling

Met de analyse van de initiatieven van het kabinet-Rutte III in het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering wil ik een bijdrage leveren aan het inzicht in hoe de overheid zich verhoudt tot godsdienst. De bijdrage aan dit inzicht middels deze scriptie valt in vier delen uiteen. Ten eerste wil ik duidelijk maken hoe het kabinet-Rutte III (2017-2022) met de initiatieven tegen de ongewenste buitenlandse financiering aan moskeeën als beleidsprobleem omgaat met religie in de Nederlandse samenleving. Op deze manier wil ik bijdragen aan de geschiedschrijving van de verhouding van overheid en

¹⁸ In de inleidende paragrafen van elk hoofdstuk ga ik in op hoe ik de analyse in dat hoofdstuk methodisch uitwerk.

godsdienst door een concrete kwestie te behandelen van een bepaald kabinet in een bepaalde tijd. Ten tweede wil ik de dynamiek van historische en juridische aard achter deze concrete kwestie verduidelijken. Op deze manier analyseer ik het handelen van dit kabinet. Ten derde wil ik met deze analyse een handvat bieden voor het begrijpen van de omgang van de overheid met religie in de samenleving. Ten vierde, wil ik door de casus in het bredere perspectief te plaatsen een aanzet geven tot verdere reflectie op het vraagstuk van overheid en godsdienst. Als we weten hoe de overheid in een concrete kwestie omgaat met religie in de samenleving, kan er ook gereflecteerd worden op de wenselijkheid van deze omgang van de overheid met religie in de samenleving.

1.5. Onderzoeksomvang

In dit onderzoek wil ik enerzijds ‘toonaangevende literatuur’ over de verhouding tussen overheid en godsdienst in de samenleving onderzoeken en anderzijds de ‘overheidsinitiatieven’ van het kabinet-Rutte III in het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering aan moskeeën. Met dit onderzoek richt ik mij natuurlijk op een selectie van de literatuur en een gedeelte van de overheidsinitiatieven van het kabinet-Rutte III.

Met ‘toonaangevende literatuur’ bedoel ik vijf toonaangevende publicaties die gezamenlijk drie perspectieven op de verhouding tussen overheid en godsdienst bevatten: een grondrechtenperspectief, een veiligheidsperspectief, en een breder staatsrechtelijk perspectief. Vanuit deze drie perspectieven zal ik de omschreven overheidsinitiatieven van het kabinet-Rutte III tot het tegengaan van buitenlandse financiering analyseren. Vanuit een grondrechtenperspectief schrijft Adriaan Overbeeke¹⁹ analytisch over de manier waarop de kabinetten-Rutte de aanpak van ongewenste buitenlandse financiering steeds minder grondrechtengevoelig motiveerde. Ook Floris Mansvelt Beck²⁰ analyseert vanuit een grondrechtenperspectief de verandering van de functie van grondrechten in de Nederlandse parlementaire

¹⁹ Adriaan Overbeeke, “Het belemmeren van buitenlandse financiering van geloofsgemeenschappen,” *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 9, nr. 3 (2019): 62-79.

²⁰ Floris Mansvelt Beck, “Franse toestanden? Veranderende visies op religieuze vrijheid in Nederland en Europa,” *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 7, nr. 3 (2016): 6-23.

debatten. Vanuit een normatieve benadering bespreekt Hans-Martien ten Napel²¹ kritisch de door de overheid gehanteerde mens- en staatsvisie in haar benadering van grondrechten. Het artikel van Beatrice de Graaf geschreven vanuit een veiligheidsperspectief, gaat in op de tendens dat de overheid religie steeds meer is gaan zien als probleem van veiligheid en openbare orde.²² Vanuit een bredere staatsrechtelijke benadering ontwikkelt Sophie van Bijsterveld²³ een nieuw denkkader voor hoe de overheid in concrete kwesties moet handelen ten opzichte van godsdienst.²⁴ In dit denkkader erkent zij drie niveaus van de verhouding tussen overheid en godsdienst: het persoonlijke, het maatschappelijke en dat van de staat zelf. Op elk niveau onderzoekt zij vervolgens de rol van de overheid zodat ook blijkt hoe de overheid op elk niveau op basis van die rol kan handelen.

Voor de analyse van de ‘overheidsinitiatieven’ selecteerde ik drie maatregelen: het concept van de Wet transparantie maatschappelijke organisaties,²⁵ de verkenning om geldstromen vanuit ‘onvrije’ landen te beperken²⁶ en de integrale aanpak van problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering.²⁷ Met andere woorden, door deze selectie concentreer ik me in het bijzonder op de initiatieven, dus aanvullende maatregelen, van het kabinet-Rutte III met een duidelijke link met het regeerakkoord.²⁸ Ik wil namelijk weten hoe het kabinet-Rutte III zich opstelt tegen ongewenste buitenlandse financiering. Daarnaast voert de centrale overheid de geselecteerde maatregelen uit. Daar komt nog bij dat ik me in de analyse wil concentreren op maatregelen tegen ongewenste buitenlandse financiering van maatschappelijke organisaties, met name religieuze organisaties.

²¹ Hans-Martien ten Napel, “Geloof in de liberale democratie,” *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 8, nr. 3 (2017): 5-19.

²² Beatrice de Graaf, “Religie als probleem van orde en veiligheid. Salafisme onder vuur,” in *200 Jaar Koninkrijk: Religie, staat en samenleving*, door Sophie van Bijsterveld en Richard Steenvoorde (Oisterwijk: Wolf Legal Publishers, 2013), 353-375.

²³ Sophie van Bijsterveld, *Overheid en Godsdienst. Herijking van een onderlinge relatie* (Den Haag: Boom Juridisch, 2018).

²⁴ *Idem*, 6,7; 157.

²⁵ Wet transparantie maatschappelijke organisaties van 21 december 2018, www.internetconsultatie.nl.

²⁶ *Kamerstukken II* 2017/18, 29614, nr. 71, p. 2; 6; bijlage bij *Kamerstukken II*, 29614, nr. 108; *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108.

²⁷ *Kamerstukken II*, 29614, nr. 78; *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108.

²⁸ *Kamerstukken II* 2017/18, 34700, nr. 34, p. 4.

Deze keuze betekent dat ik enkele maatregelen in dit onderzoek passeer. Ik noem de belangrijkste. Ik verkies de originele versie van de kabinetsinitiatieven boven een gewijzigd voorstel na kritiek en opmerkingen. Uit het eerste blijkt beter de manier waarop het kabinet-Rutte III zich wil opstellen tegen ongewenste buitenlandse financiering. Daarom analyseer ik het concept van de Wet transparantie maatschappelijke organisaties van 21 december 2018 en niet het voorstel van dezelfde wet van 20 november 2019.²⁹ Hetzelfde geldt voor de nota van wijziging van het wetsvoorstel Wet transparantie maatschappelijke organisaties.³⁰ Omdat ik mij concentreer op buitenlandse financiering van maatschappelijke organisaties valt de aanpassing van artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek over het verbieden van rechtspersonen in dit onderzoek buiten beschouwing,³¹ maar ook de beperking van buitenlandse financiering van politieke organisaties.³² Ik passeer het verslag van de parlementaire ondervragingscommissie naar de buitenlandse beïnvloeding van maatschappelijke organisaties en de effectieve maatregelen hiertegen, omdat ik mij concentreer op de initiatieven van het kabinet.³³

1.6. Leeswijzer

De opzet van mijn scriptie is als volgt. Ik zal in hoofdstuk twee de ontwikkelingen in de verhouding tussen overheid en godsdienst in het licht van de genoemde toonaangevende literatuur onderzoeken. In hoofdstuk drie wordt de vraag behandeld welke initiatieven het kabinet-Rutte III heeft genomen in het tegengaan van buitenlandse financiering. In hoofdstuk vier breng ik de initiatieven van het kabinet-Rutte III onder het voetlicht van de toonaangevende literatuur. Tot slot beantwoord ik in hoofdstuk vijf na de samenvatting van het betoog de centrale vraag.

²⁹ *Kamerstukken II* 2019/20, 35646, nr. 2 en nr. 3.

³⁰ Nota van wijziging Wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties van 8 juni 2021, www.internetconsultatie.nl.

³¹ *Kamerstukken II* 2020/21, 35366, nr. 2.

³² *Kamerstukken II* 2019/20, 35657, nr. 2 en nr. 3.

³³ Tweede Kamer der Staten-Generaal, “Over de commissie.”; *Kamerstukken II* 2020/21, 35288, nr. 33.

Hoofdstuk 2 – Ontwikkelingen in verhouding overheid tot godsdienst

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wil ik de verschillende ontwikkelingen in de verhouding van de overheid tot godsdienst in de samenleving onderzoeken. Met een literatuuronderzoek wil ik “de theoretische stand van zaken [hiervan] in kaart brengen.”³⁴ De resultaten van deze analyse gebruik ik in hoofdstuk vier voor het analyseren van de overheidsinitiatieven in het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering.

De selectie van de literatuur is te verdelen in drie verschillende perspectieven op de verhouding tussen overheid en godsdienst: een grondrechtenperspectief (2.2. - 2.4.), een veiligheidsperspectief (2.5.) en een breder staatsrechtelijk perspectief (2.6.). Per geselecteerd kernartikel voor elk van deze perspectieven maak ik een analyse van de inhoud en bespreek ik de betekenis ervan ten aanzien van de verhouding tussen overheid en godsdienst. In de conclusie van dit hoofdstuk beantwoord ik tot slot de vraag hoe de ontwikkelingen van de verhouding van overheid tot godsdienst in de samenleving in toonaangevende literatuur geduid worden (2.7.).

2.2. Grondwettelijke maatstaven voor overheidsbeleid

In “Het belemmeren van buitenlandse financiering van geloofsgemeenschappen” uit 2019 reageerde Adriaan Overbeeke op het plan van de overheid om maatregelen tegen buitenlandse financiering aan islamitische geloofsgemeenschappen te nemen.³⁵ In heel Europa ziet hij de wens om deze financieringsstromen aan te pakken, ook in Nederland. In de Tweede Kamer klinken vanaf 2013 zorgen hierover, vanwege de belemmering van integratie en het stimuleren van radicalisering.³⁶ Ook constateert Overbeeke zorgen over religieus geweld. Overbeeke toont in het artikel aan dat bij de uiteenlopende kabinetten-Rutte steeds andere, minder grondrechtgevoelige maatstaven te herkennen zijn in het beleid in de

³⁴ Piet Verschuren en Hans Doorewaard, *Het ontwerpen van een onderzoek* (Amsterdam: Boom Lemma Uitgevers, 2015), 197-202.

³⁵ Adriaan Overbeeke, “Het belemmeren van buitenlandse financiering van geloofsgemeenschappen,” *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 9, nr. 3, (2019): 62-79.

³⁶ *Idem*, 66-69.

omgang met buitenlandse financiering van geloofsgemeenschappen. Hij plaatst deze uiteenlopende houdingen in het licht van de grondrechten. Daarbij beoordeelt hij eerst of buitenlandse financiering van geloofsgemeenschappen onder de vrijheid van godsdienst valt. Vervolgens beoordeelt hij op basis van Europese rechtspraak welke voorwaarden er gelden voor overheidsinitiatieven bij het belemmeren van deze financiering.³⁷

Overbeeke ziet bij het kabinet-Rutte III (2017-2022) een grondrechtenongevoeligheid die er eerder niet was.³⁸ In vergelijking tot het eerdere kabinet-Rutte II (2012-2017) ontbreken bij het kabinet-Rutte III grondrechtelijke maatstaven in het belemmeren van buitenlandse financiering. Het kabinet-Rutte II daarentegen stelde:

“In Nederland heeft iedere geloofsgemeenschap de vrijheid om (buitenlandse) financiering aan te trekken of geloofsgenoten in het buitenland te ondersteunen. Het beperken van vrijheden van bepaalde religieuze instellingen [...] tast de grondwettelijke vrijheden en gelijkheid van godsdienst aan.”³⁹

Daarom vereiste het kabinet-Rutte II “de nuance en precisie die noodzakelijk zijn bij het trekken van grenzen waar het gaat om onze (soms botsende) grondrechten en vrijheden en het beginsel van de scheiding van kerk en staat.”⁴⁰ Het kabinet-Rutte III formuleerde weliswaar uiteenlopende maatregelen in het regeerakkoord, maar zwijgt over het vraagstuk van grondrechten. Er ontbreekt dan ook een grondrechtelijke maatstaf voor deze maatregelen.⁴¹

Adriaan Overbeeke benadert het centrale thema van de verhouding van de overheid en godsdienst vanuit een grondrechtenbenadering. Hij stelt dat er sprake is van een nieuw hoofdstuk in de verhoudingen tussen de Nederlandse overheid en godsdienst met betrekking tot financiering.⁴² Op basis van Europese rechtspraak concludeert hij dat buitenlandse financiering als middel tot zelffinanciering valt

³⁷ *Idem*, 70-78.

³⁸ *Idem*, 62-3; 68-69

³⁹ *Idem*, 67.

⁴⁰ *Idem*, 68-69; 69 vn. 41.

⁴¹ *Idem*, 63; 69

⁴² *Idem*, 62.

onder godsdienstvrijheid zoals gegarandeerd in artikel 9 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Om zelffinanciering te beperken moet de verantwoording aan strikte voorwaarden voldoen.⁴³ Als we de definitie van geloofsgemeenschappen van het EHRM volgen, als “zelfstandige dragers van het recht op godsdienstvrijheid [waaraan] een brede waaier aan collectieve aspecten van godsdienstvrijheid [zijn] toegemeten,”⁴⁴ impliceert dit dat “overheidsmaatregelen die de financiering van een gemeenschap raken, de godsdienstvrijheid in het gedrang [kunnen] brengen.”⁴⁵ Daarom moeten voorgenomen maatregelen in het belemmeren van buitenlandse financiering aan geloofsgemeenschappen aan strikte voorwaarden voldoen, om zo de vrijheidsbeperking van godsdienst te verantwoorden.⁴⁶

Op basis van Europese rechtspraak beoordeelt Overbeeke kritisch het plan van het kabinet-Rutte III, omdat het wil ingrijpen in zelffinanciering van geloofsgemeenschappen terwijl een verantwoording ontbreekt. De eerste kritiek richt zich op de consequentie van het belemmeren van buitenlandse financiering van geloofsgemeenschappen. Het voortbestaan van geloofsgemeenschappen komt zonder buitenlandse financiering in de problemen.⁴⁷ Zeker in Nederland, omdat “de Nederlandse overheid geen financiële verantwoordelijkheid kan nemen voor het (voort)bestaan van geloofsgemeenschappen,” is zelffinanciering een belangrijke component voor zelfbehoud.⁴⁸ Overbeeke stemt daarentegen in met de maatstaven van het kabinet-Rutte II: “buitenlandse financiering is in beginsel een zaak van vrijheid en daarmee spelen grondrechten hier een rol.”⁴⁹ De tweede kritiek richt zich op een verschil in behandeling.⁵⁰ Door belemmering van ‘buitenlandse’ financiering aan islamitische geloofsgemeenschappen staat de “religieuze pluriformiteit op het spel.”⁵¹ Aan de hand van de vorige kritiek komt het voortbestaan van sommige geloofsgemeenschappen in de problemen. Bovendien stelt Overbeeke dat het ter bescherming

⁴³ *Idem*, 71; 74-75; 76-77

⁴⁴ *Idem*, 70.

⁴⁵ *Idem*, 78.

⁴⁶ Zo moet de beperking een legitiem doel dienen, voldoen aan alle beperkingsvoorwaarden zoals gesteld in artikel 9 lid 2 EVRM en “noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.” *Idem*, 78-9.

⁴⁷ *Idem*, 72; 78.

⁴⁸ *Idem*, 78.

⁴⁹ *Ibid*.

⁵⁰ *Idem*, 76-77.

⁵¹ *Idem*, 77; 78.

van grondrechten zou kunnen werken wanneer de geluiden die af en toe in de Nederlandse politiek opklinken, als het gaat om optreden tegen islamitische organisaties vanwege opvattingen of gebruiken die bij de meerderheid niet gebruikelijk zijn, nog eens onder de aandacht worden gebracht.⁵²

In het plan om maatregelen te nemen tegen buitenlandse financiering aan islamitische geloofsgemeenschappen signaleert Adriaan Overbeeke dus geen grondrechtgevoelig kabinet-Rutte III. In de verhouding tussen overheid en godsdienst kan deze trend een nieuw hoofdstuk met betrekking tot financiering betekenen. Een trend waar Overbeeke kritisch op is, want het kan sommige geloofsgemeenschappen in de problemen brengen doordat er te weinig financiële zekerheid is zonder buitenlandse financiering. Daardoor komt godsdienstvrijheid en religieuze pluriformiteit op het spel te staan.

2.3. Functie van vrijheden in politiek en bestuur

In het artikel “Franse Toestanden?” schetst Floris Mansvelt Beck met de boerkini-affaire in de zomer van 2016 de verandering in de manier waarop individuele vrijheden in politiek en bestuur benaderd en gehanteerd worden.⁵³ Sommige Franse burgemeesters verboden in die zomerde boerkini op de stranden. Dit verbod was volgens Mansvelt Beck een directe reactie op de islam gemotiveerde terroristische aanslag in Nice. De boerkini stond volgens deze burgemeesters symbool voor islamitisch extremisme. Bovendien waren zij van mening dat het dragen ervan in strijd is met de “goede zeden en secularisme waar de Franse staat op is gebaseerd.”⁵⁴

Deze verandering in de manier waarop politiek en bestuur vrijheden benaderen en hanteren, neemt Mansvelt Beck in heel Europa waar en is volgens hem het gevolg van de toenemende secularisering, maar ook door de confrontatie met de islam, meer in het bijzonder het terrorisme.⁵⁵ In Nederland groeide door onder meer de secularisering en de confrontatie met de islam het besef dat de Nederlandse samenleving niet meer bestond uit een verscheidenheid aan gemeenschappen, maar als één gemeenschap

⁵² *Ibid.*

⁵³ Floris Mansvelt Beck, “Franse toestanden? Veranderende visies op religieuze vrijheid in Nederland en Europa,” in *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2016 7, nr. 3 (2016): 6-23

⁵⁴ *Idem*, 6.

⁵⁵ *Idem*, 7; 17-18; 23.

met gedeelde waarden en normen die de nieuwkomers moesten overnemen.⁵⁶ In het artikel zet hij uiteen hoe in Nederland zich deze verandering voordoet en wat dit betekent voor religieuze vrijheid en tolerantie.⁵⁷

De verandering in politiek en bestuur illustreert Mansvelt Beck in het artikel met twee posities van het liberalisme. De eerste positie is het verzuilingsliberalisme met gewetensvrijheid als centrale waarde en de tweede positie is het emancipatieliberale met prioriteit voor de individuele autonomie.⁵⁸ Dit laatste is het vrijheidsbegrip met als ideaal het “vermogen van elk persoon om zelf zijn levensbeschouwelijke opvattingen kritisch te overzien en zo nodig aan te passen.”⁵⁹ In de parlementaire debatten in Nederland vanaf 2000 neemt Mansvelt Beck een ontwikkeling waar van een verzuilingsliberaal ideaal van vrijheid naar een overheersend emancipatieliberaal ideaal van vrijheid.⁶⁰ Deze posities verschillen van elkaar in de manier waarop “gedacht wordt over de omgang met ‘morele gemeenschappen’”.⁶¹ Mansvelt Beck beschrijft drie wezenlijke verschillen.

Het eerste verschil is de mate van accommodatie en toelaatbaarheid van morele gemeenschappen in de staat en de samenleving. Voor emancipatieliberale moeten morele gemeenschappen bijdragen aan de individuele autonomie van hun leden. Verzuilingsliberalen daarentegen “[doen] geen inhoudelijke uitspraken over de waarde van levensbeschouwelijke opvattingen en [streven] ernaar om alle morele gemeenschappen te accommoderen.”⁶²

Het tweede verschil is de status van morele gemeenschappen in beleid en wetgeving. Emancipatieliberale staan toe om “beleid te voeren met het expliciete doel om morele gemeenschappen voor wie autonomie niet hoog in het vaandel staat, te dwarsbomen.”⁶³ Verzuilingsliberalen daarentegen

⁵⁶ *Idem*, 18-19; 23.

⁵⁷ *Idem*, 7.

⁵⁸ *Idem*, 7-8

⁵⁹ *Idem*, 9.

⁶⁰ *Idem*, 19.

⁶¹ Morele gemeenschappen zijn “gemeenschappen die gekenmerkt worden door de gedeelde morele en/of levensbeschouwelijke opvattingen van hun leden, zo daar zijn katholieken, humanisten, joden, moslims”. *Idem*, 8.

⁶² *Idem*, 11.

⁶³ *Ibid.*

willen “morele gemeenschappen de mogelijkheid bieden om onwelgevallige wetgeving en beleid tegen te houden.”⁶⁴

Het derde verschil is het omgaan met meningsverschillen die voortkomen uit levensbeschouwelijke opvattingen. Emancipatieliberale gaan “ervan uit dat het wel degelijk mogelijk is om het levensbeschouwelijk koren van het kaf te scheiden.”⁶⁵ Verzuilingsliberalen nemen “genoegen met een *agreement to disagree*, vanuit de gedachte dat we wellicht te maken hebben met fundamenteel onverenigbare perspectieven op het leven en de waarheid.”⁶⁶

Vanuit grondrechten benadert Mansvelt Beck deze verandering als een “worsteling met het geloof, en daarmee ook met de inhoud en reikwijdte van geloofsvrijheid.”⁶⁷ Hij geeft zelf geen normatieve beoordeling van deze perspectiefwisseling, maar verklaart deze door het seculariseringsproces.⁶⁸ Hij signaleert in parlementaire debatten dat de interpretatie van religieuze vrijheid afhankelijk is geworden van de status quo.⁶⁹ De keuze voor een bepaalde interpretatie van godsdienstvrijheid blijkt bijvoorbeeld “in sterke mate bepaald door de mate waarin partijen, of hun leden, er zelf baat bij hebben.”⁷⁰ De interpretatie van religieuze vrijheid is dus steeds meer gaan lijken op het emancipatieliberale ideaal van de vrijheid. Dit betekent dat vrijheid wordt begrepen als individuele keuzevrijheid.⁷¹ Met het debat over onderwijsvrijheid laat Mansvelt Beck deze vernauwing van de betekenis van religieuze vrijheid zien. In het debat wordt er niet gepleit voor “de vrijheid van scholen om hun eigen identiteit te bepalen, maar [voor] het recht van ouders om scholen te kiezen voor hun kinderen.”⁷²

Daar komt nog bij dat de ontwikkeling van een verzuilingsliberaal ideaal van vrijheid naar een overheersend emancipatieliberalisme ook consequenties heeft voor de religieuze tolerantie.⁷³ In de

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Idem*, 21.

⁶⁸ *Idem*, 17-18.

⁶⁹ *Idem*, 17.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Idem*, 19.

⁷² *Idem*, 13.

⁷³ *Idem*, 19.

debatten signaleert Mansvelt Beck “het zelfversterkende effect van het emancipatieliberalisme.”⁷⁴ Dit effect betekent de beperking van de “speelruimte voor andersdenkenden in een emancipatieliberale samenleving in toenemende mate.”⁷⁵ Bovendien signaleert Mansvelt Beck alleen de mogelijkheid tot religieuze vrijheid “als het niet indruist tegen de levensbeschouwelijke opvattingen van de meerderheid.”⁷⁶ In het debat over het verbieden van rituele slacht ziet Mansvelt Beck bijvoorbeeld dat “een beroep op cultuur of religie [niet volstaat], maar op individueel niveau [moet] worden uitgelegd waarom een uiting of een gebruik zo belangrijk is dat er rekening mee moet worden gehouden door de meerderheid.”⁷⁷ Het paradoxale resultaat van de individuele autonomie als ideaal van vrijheid is dat er steeds minder verschillen tussen burgers overblijven en dat de samenleving steeds homogener wordt onder druk van de status quo.⁷⁸

Met de verandering in de manier waarop individuele vrijheden in politiek en bestuur in Nederland vanaf 2000 benaderd en gehanteerd worden, betekent voor de invulling van godsdienstvrijheid in de praktijk “verregaande consequenties.”⁷⁹ Dit geldt ook voor de tolerantie ten aanzien van deze vrijheden.

2.4. Geloof in de liberale democratie

Het artikel “Geloof in de liberale democratie” van Hans-Martien ten Napel is eigenlijk een verdediging van geloof in de liberale democratie.⁸⁰ Deze verdediging is gericht op de opkomende kritiek van de “new critics of religious freedom.”⁸¹ In het bijzonder is het artikel gericht op de kritiek van Jean L. Cohen en haar visie op godsdienstvrijheid. Ten Napel signaleert bij Cohen een verandering in het nadenken over geloof in de liberale democratie. Deze visie staat op gespannen voet met de klassieke visie op

⁷⁴ *Idem*, 21.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Idem*, 17.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Idem*, 12.

⁸⁰ Hans-Martien ten Napel, “Geloof in de liberale democratie,” *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 8, nr. 3, (2017): 5-19.

⁸¹ *Idem*, 6.

godsdienstvrijheid.⁸² Sterker, Ten Napel signaleert dat door deze visie van Cohen de kans bestaat op het verminderen van geloof in de liberale democratie.⁸³

Deze ontwikkeling duidt Ten Napel in zijn artikel door deze twee visies op godsdienstvrijheid te bestuderen. De eerste visie is de klassieke mensvisie op godsdienstvrijheid. Deze visie werkt historisch door in de manier waarop staten zijn ingericht. De tweede visie is de staatsvisie van Jean L. Cohen. Zij brengt volgens Ten Napel relevante punten naar voren vanuit constitutioneel recht. Deze visies verschillen echter van elkaar in hoe de rechtsstaat en de democratie binnen staten ingericht moeten worden en “in de vormgeving van het recht op godsdienstvrijheid.”⁸⁴

Het eerste verschil is het belang van het nadenken over de inrichting van staten. Wie nadenkt vanuit de klassieke mensvisie over deze vraag, “zal zich eerst dienen af te vragen wie de mens is.”⁸⁵ Ten Napel constateert dat deze visie historisch doorwerkt in westerse staten. Deze staatsinrichting “staat [in dienst] van de mens en niet andersom.”⁸⁶ Ter illustratie, deze visie komt in het nadenken over de democratie overeen met het *equal-voice*-liberalisme. Dit liberalisme stelt geen voorwaarden aan mensen die deelnemen aan het publieke debat en beschouwt het volk als pluraal.⁸⁷ De mens geldt dus als uitgangspunt voor de democratie. Cohen redeneert daarentegen “vanuit haar ideaal van wat een liberale democratie moet inhouden.”⁸⁸ Voor Cohen betekent dit ideaal bepaalde opvattingen over “democratische soevereiniteit, liberaal constitutionalisme, rechtvaardigheid, pluralisme en rechten.”⁸⁹ Ook betekent dit dat “de uitoefening van liberale rechten zich [moet] blijven bewegen binnen de grenzen van de meerderheidsconsensus die op democratische wijze tot stand is gekomen.”⁹⁰ Geloof staat dan in dienst van dit ideaal van de liberale democratie en niet andersom. Ook de democratie staat in dienst van de liberale democratie. In het overeengekomen *public-voice*-liberalisme worden op voorhand regels opgesteld,

⁸² *Idem*, 9.

⁸³ *Idem*, 5.

⁸⁴ *Idem*, 6.

⁸⁵ *Idem*, 9.

⁸⁶ *Ibid*.

⁸⁷ *Idem*, 14.

⁸⁸ *Idem*, 9.

⁸⁹ *Ibid*.

⁹⁰ *Ibid*.

zoals navolgbaarheid van argumentatie om deel te nemen aan het publieke debat.⁹¹ Ook heeft dit liberalisme in het democratiebegrip een populistische ondertoon die het volk beschouwt om een eenheid te vormen. Want “wie zich daarmee niet identificeert, zal niet in gelijke mate politiek kunnen participeren.”⁹²

Het tweede verschil is de plaats van geloof in de liberale democratie. In de klassieke mensvisie dient godsdienstvrijheid niet primair de staat, maar de mens. Wie de mens is doet ertoe voor het geloof in de liberale democratie. Voor Kees Vorster, die Ten Napel aanhaalt als voorstander van de mensvisie, is de mens een “religieus wezen, dat alleen aan zijn bestemming kan voldoen indien hij zijn leven op zijn levensovertuiging baseert.”⁹³ Godsdienstvrijheid is dan een “natuurrecht dat voorafgaat aan de staat.”⁹⁴ In de staatsvisie staat geloof in dienst van de staat. Cohen uit hiermee kritiek op de natuurrechtelijke benadering van godsdienstvrijheid “al zou deze een bepaalde mate van soevereiniteit bezitten”⁹⁵ binnen de liberale democratie. In de visie van Cohen staat geloof dus zagezegd in dienst van de democratische soevereiniteit, liberaal constitutionalisme en ook in de elementen van pluralisme en rechten.⁹⁶

De implicaties van deze ontwikkeling in het nadenken over godsdienst in de liberale democratie duidt Ten Napel onder meer normatief vanuit een grondrechtenperspectief. Hij werkt de implicaties van de nieuwe visie uit voor de rechtsstaat, democratie en godsdienstvrijheid.⁹⁷ De implicaties voor godsdienstvrijheid is voor ons het meest van belang. Wat deze ontwikkeling betekent voor godsdienstvrijheid, zet Ten Napel uiteen met de theorie over godsdienstvrijheid van Michael Stokes Paulsen.⁹⁸ De klassieke mensvisie komt overeen met de liberale visie op godsdienstvrijheid. In deze visie erkent de staat religieuze waarheid en waarborgt ze religieuze tolerantie. De staatsvisie daarentegen komt overeen

⁹¹ *Idem*, 14-15.

⁹² *Idem*, 15.

⁹³ *Idem*, 11.

⁹⁴ *Idem*, 17.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Idem*, 9.

⁹⁷ *Idem*, 9-18.

⁹⁸ *Idem*, 16-18.; 16 vn. 21.

met de moderne en postmoderne visie. Voor de (post-)moderne visie is godsdienstvrijheid een positief recht

“dat in het leven is geroepen door de staat. Indien de staat een recht in het leven kan roepen, kan het dit ook beperken, of zelfs weer intrekken.”⁹⁹

Voor religieuze tolerantie moet godsdienst in deze visie wel redelijk zijn en zich aan de wet houden, als dit niet het geval is, “wordt accommodatie controversieel.”¹⁰⁰ Door deze ontwikkeling erkent de (post-)moderne staat geen religieuze waarheid. Ook komt religieuze tolerantie in het gedrang door de redelijkheid van de meerderheid.

In samenhang is een verandering te zien van nadenken over godsdienstvrijheid, rechtsstaat en democratie waardoor een verminderde, begrensde plaats ontstaat voor geloof in de liberale democratie. Daarom staat Ten Napel zelf in de traditie van de mensvisie die de mens en de menselijke ervaring als vertrekpunt kiest voor de betekenis van de liberale democratie.¹⁰¹

2.5. Securitisering van religie

Securitisering van religie is het centrale onderwerp van het artikel “Religie als probleem van orde en veiligheid” van Beatrice de Graaf.¹⁰² De ontwikkeling van securitisering van religie is een uitvloeisel van de structurele trend om als overheid veiligheid te willen garanderen.¹⁰³ Securitisering is “een versnelde en verhevigde vorm van centralisering van overheidsmacht.”¹⁰⁴ Om securitisering van religie te onderzoeken, kijkt De Graaf in dit artikel naar hoe religie object is geworden van de nationale veiligheidsstaat.¹⁰⁵ Door historisch de veiligheidspolitieke agendasetting te onderzoeken constateert zij dat

⁹⁹ *Idem*, 17.

¹⁰⁰ *Idem*, 16.

¹⁰¹ *Idem*, 18.

¹⁰² Beatrice de Graaf, “Religie als probleem van orde en veiligheid. Salafisme onder vuur,” in *200 Jaar Koninkrijk: Religie, staat en samenleving*, Sophie van Bijsterveld en Richard Steenvoorde (red.) (Oisterwijk: Wolf Legal Publishers, 2013), 353-375.

¹⁰³ *Idem*, 355-6.

¹⁰⁴ *Idem*, 356.

¹⁰⁵ *Idem*, 356-7.

religie, in het bijzonder de orthodoxe vorm van de islam, het salafisme, probleem is geworden van orde en veiligheid.¹⁰⁶ Deze ‘veiligheidspolitieke agendasetting’ komt De Graaf op het spoor door zich af te vragen: “Welke actoren zetten religieuze orthodoxie op de nationale veiligheidsagenda, hoe werd de dreiging omschreven en in hoeverre leverden hun acties een uitbreiding veiligheidsstaat op?”¹⁰⁷

De Graaf onderscheidt drie perioden van de securitisering van het salafisme door de overheid.¹⁰⁸ In de eerste periode van 1998 tot 2004 is salafisme en orthodoxie met name door terroristische aanslagen in New York en Madrid als veiligheidsprobleem op de overheidsagenda gekomen. Van 2004 tot 2009 lag de salafistische beweging in Nederland onder vuur door de aanslag op Theo van Gogh. In de laatste periode, van 2009 tot 2013, werden salafisme en orthodoxie door de ‘culturalisering van veiligheidsbeleid’ gezien als dreiging voor de nationale identiteit, maar werd ook de onomkeerbaarheid van securitisering vastgesteld.

Er vallen in deze ontwikkeling van de securitisering van religie vier dingen op. Ten eerste, de definitie van ‘islamitische dreiging’ werd in het overheidsbeleid steeds ruimer.¹⁰⁹ Ten tweede, het overheidsbeleid in de aanpak van terrorisme en het garanderen van de veiligheid is aanzienlijk vergroot sinds 2004.¹¹⁰ Ten derde, het doel van het beleid werd naast het beschermen van de nationale veiligheid ook op den duur gericht op de culturele veiligheid, dit wil zeggen het beschermen van de nationale identiteit.¹¹¹ Ten vierde, het proces van securitisering van religie is voor een deel een onomkeerbaar proces.¹¹² Kortom, securitisering van religie leidde tot overheidsbeleid dat steeds ruimer werd ten aanzien van wie een dreiging is, en werd door steeds meer overheidsinstanties uitgevoerd. Ook kreeg het beleid steeds meer gedragingen op het oog en blijft door de aanzuigende werking ervan nog wel even bestaan.

¹⁰⁶ *Idem*, 357.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Idem*, 367-373.

¹⁰⁹ *Idem*, 363.

¹¹⁰ *Idem*, 362; 365-8; 369.

¹¹¹ *Idem*, 369.

¹¹² De oorzaken hiervan zijn de structuren binnen de overheid en ook de invloed van het ‘preventiedenken’ en het ‘managementgeloof’ op het veiligheidsbeleid. Het laatste betekent respectievelijk dat de overheid veiligheidsrisico’s vroegtijdig in kaart wil brengen en neutraliseren, maar de overheid gaat er ook vanuit dat ze dit efficiënt en transparant in kaart kan en moet brengen. *Idem*, 372.

De Graaf kijkt vanuit een veiligheidsperspectief naar de verhouding tussen overheid en religieuze orthodoxie. Zij duidt de ontwikkeling van securitisering van salafisme met bezwaren, maar relateert deze ook. De Graaf relateert de “toenemende kritiek en druk op religieuze orthodoxie,”¹¹³ want in de securitisering van salafisme gaat het niet

“zozeer om de activiteiten van religieus orthodoxe personen of groepen, maar om de manier waarop zij als bedreigend voor het geconstrueerde ‘doel’ van de natie [...] worden ervaren.”¹¹⁴

Securitisering van salafisme kan dan begrepen worden als een versterkte politieke en publieke druk om zich aan te passen.¹¹⁵ Ook door de geschiedenis van de houding van de overheid ten aanzien van religie als een probleem van orde en veiligheid beoordeelt De Graaf relativerend de securitisering van salafisme. Het is te verklaren waarom en wanneer securitisering gebeurt: “in tijden van gevoelde crisis, van een streven naar meer eenheid en centralisatie.”¹¹⁶ Tot slot relateert De Graaf deze securitisering vanwege eerdere uitkomsten die tot nu toe leidden tot een gematigde segregatie of opmaat naar accommodatie.¹¹⁷

Ondanks deze relativering maakt Beatrice de Graaf ook bezwaren tegen de securitisering van het salafisme, want deze ontwikkeling komt de veiligheid niet *per se* ten goede. Door het wegdrukken van andere ‘frames’ “zoals integratie, emancipatie in eigen kring [...] verbindende en zingevende aspecten van religie,”¹¹⁸ kan securitisering, bij de deze groep leiden tot “radicalisering en segregatie.”¹¹⁹ Securitisering kan dus door het wegdrukken van frames wat religie is, leiden tot veiligheidsproblemen. Ook is het de vraag of securitisering van religie niet meer veiligheidsproblemen creëert dan nodig is.¹²⁰

¹¹³ *Idem*, 373.

¹¹⁴ In deze constatering lijkt ook het verschil zichtbaar en duidelijk te worden tussen securitisering en criminalisering. De Graaf beschrijft zeker niet ook de criminalisering van religieuze orthodoxie in dit artikel. *Idem*, 369; 373.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Idem*, 374

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Idem*, 373; 374.

¹¹⁹ *Idem*, 373

¹²⁰ *Idem*, 374.

Voorals securitisering ook gericht is op het beschermen van de nationale identiteit, “benadrukt [dit] juist de verschillen tussen groepen burgers die die identiteit heel anders willen invullen.”¹²¹ Securitiserings van religie draagt dan “bij aan wat zij poogt te bestrijden.”¹²²

De securitisering van religie is in tijden van crisis een reden om als overheid veiligheid te garanderen. Het is daarmee niet per definitie ongewenst. De spanning bestaat in het risico dat securitisering van religie zelf kan leiden tot een veiligheidsprobleem. Tussen 1998 en 2013 tekende de verhouding tussen de overheid en religie zich vooral door deze veiligheidspolitiek, die leidde tot omvangrijk overheidsbeleid dat steeds meer religieus geïnspireerde gedragingen als gevaar voor de orde en veiligheid beoordeelde.

2.6. Versmalde blik op verhouding overheid en godsdienst

In *Overheid en Godsdienst* ontwikkelt Sophie van Bijsterveld een nieuw denkkader voor de verhouding tussen overheid en godsdienst.¹²³ In de samenleving en in de politiek constateert zij grote belangstelling voor dit vraagstuk, vanwege concrete kwesties zoals islamitische radicalisering en confessioneel onderwijs. Volgens Van Bijsterveld voldoen de klassieke principes en benaderingen niet om als overheid een antwoord te bieden op deze concrete vraagstukken. Onder klassieke principes en benaderingen verstaat Van Bijsterveld onder meer de scheiding van kerk en staat, neutraliteit van de staat ten aanzien van godsdienst, godsdienstvrijheid en de opvatting dat religie vooral een privéaangelegenheid is. Zij ontwikkelt daarom een nieuw denkkader zodat er “een overkoepelde en coherente visie is [...] die richting biedt.”¹²⁴

Voordat Van Bijsterveld in haar boek een nieuw denkkader ontwikkelt, schetst zij het in de afgelopen decennia ontstane denkkader voor de verhouding tussen overheid en godsdienst. Dit denkkader duidt Van Bijsterveld als een “versmalde blik.”¹²⁵ De drie kenmerken van het heersende denkkader

¹²¹ *Idem*, 375.

¹²² *Ibid.*

¹²³ Sophie van Bijsterveld, *Overheid en Godsdienst. Herijking van een onderlinge relatie* (Den Haag: Boom Juridisch, 2018).

¹²⁴ *Idem*, 5

¹²⁵ *Idem*, 7.

tonen deze versmalling aan.¹²⁶ Ten eerste: de overheid heeft alleen oog voor het individu vanuit grondrechten. Ten tweede: maatschappelijke ontwikkelingen zoals secularisering en privatisering van religie bepalen de interpretatie van de klassieke beginselen. Ten derde: godsdienst wordt door de overheid als een ‘geïsoleerd fenomeen’ gezien.¹²⁷ Godsdienst is in dit denkkader door de eerste twee kenmerken dan vooral een verschijnsel dat afgezonderd is van andere maatschappelijke verschijnselen. Deze drie kenmerken zorgen ervoor dat de verhouding tussen overheid en godsdienst een kleine scope heeft, beperkt begrepen wordt en afstandelijk benaderd wordt. De implicaties van deze versmalde blik worden nog duidelijker in vergelijking met het nieuwe denkkader.

Van Bijsterveld benadert de versmalde blik vanuit een breder staatsrechtelijk perspectief. Het eerste kenmerk is de exclusieve benadering van individuen. Dit houdt onder meer in dat er geen zicht is door de overheid op de doorwerking van religie in de samenleving of ten opzichte van de staat. Voor Van Bijsterveld is dit onbegrijpelijk, “want de diepere vragen waarvoor de overheid zich gesteld ziet in relatie tot godsdienst [overstijgen] de godsdienstbeleving van het enkele individu.”¹²⁸ In het nieuwe denkkader van Van Bijsterveld bestaat de verhouding van overheid en godsdienst uit drie lagen: overheid en de staat zelf, overheid en de samenleving en tot slot overheid en individuen.¹²⁹

Uit het tweede kenmerk blijkt dat de beginselen gekleurd worden door de historische wording van Nederland, grote overheidsbemoeienis en privatisering. Bij het nieuwe denkkader is het startpunt de democratische rechtsstaat. De drie lagen met hun eigen rollen en verantwoordelijkheden komen voort uit de algemenere “verantwoordelijkheid [van de overheid] voor de verwezenlijking van de democratische rechtsstaat.”¹³⁰ Per laag betekent dit:

“het in stand houden van de democratische rechtsstaat zelf [op het niveau van de staat zelf], het bevorderen van een maatschappelijk klimaat waarin de democratische rechtsstaat kan gedijen

¹²⁶ *Idem*, 144-146.

¹²⁷ *Idem*, 145.

¹²⁸ *Idem*, 146.

¹²⁹ In hoofdstuk drie van *Overheid en Godsdienst* werkt Van Bijsterveld deze rollen en verantwoordelijkheden van de overheid uit. *Idem*, 22 e.v.

¹³⁰ *Idem*, 22.

[op het niveau van de samenleving] en het beschermen van individuele grondrechten van burgers [op het niveau van de individuele burger].”¹³¹

In vergelijking tot het oude denkkader ontwikkelt Van Bijsterveld niet eerst een algemeen beeld (positief of negatief) van godsdienst. Daarentegen kijkt de overheid in het nieuwe denkkader telkens vanuit de verantwoordelijkheid voor de democratische rechtsstaat naar de voorgelegen religieuze doorwerking in bijvoorbeeld de samenleving. Dit kan leiden tot “ruimte aan godsdienst in de democratische rechtsstaat [, maar ook tot] gronden voor optreden daar waar uit het oogpunt van de democratische rechtsstaat terechte zorgen zijn.”¹³² De klassieke beginselen versterken het distantierende deel van het denkkader.¹³³

Tot slot kenmerkt het oude denkkader zich door een bevreemdende houding naar religie. Voor het nieuwe denkkader maakt het dus niet uit wat religie ‘is’. Soms helpt het in een handelingsimpasse om het voorgelegen religieuze verschijnsel te vergelijken met andere maatschappelijke verschijnselen als voorbeeld hoe de overheid kan handelen. Concreet betekent dit dat er voor de overheid geen speciale *via religiosa* bestaat in kwesties waar religie een onderdeel in is. Er kan dus geleerd worden in de omgang tot religie van bijvoorbeeld “de opstelling van de overheid tot het huwelijk, tot politieke partijen, vakbonden, de media en sport.”¹³⁴

Al deze verschillen tussen de denkkaders leiden ertoe dat de verhouding tussen overheid en godsdienst in het nieuwe, bredere, denkkader niet gekenmerkt wordt door alleen distantie zoals in het oude, versmalde, denkkader, maar door “gepaste distantie, gecombineerd met intrinsieke betrokkenheid.”¹³⁵

2.7. Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de ontwikkelingen in de verhouding tussen overheid en godsdienst in de recente geschiedenis van de afgelopen decennia door de analyses van enkele toonaangevende auteurs

¹³¹ *Idem*, 146.

¹³² *Idem*, 159.

¹³³ *Idem*, 153 e.v.; 159.

¹³⁴ *Idem*, 145.

¹³⁵ *Idem*, 159.

beschreven. Deze kennis over de historische en juridische context van de verhouding tussen overheid en godsdienst draagt bij aan het onderzoeken en beoordelen van de overheidsinitiatieven van het kabinet-Rutte III.

Als de resultaten op een rij worden gezet, is ten eerste te zien dat vanuit grondrechtenperspectief de auteurs zorgen signaleren over de ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen hebben een grote invloed op de verhouding tussen overheid en godsdienst(vrijheid). Voor de verhouding tussen overheid en godsdienst betekenen deze ontwikkelingen een nieuwe fase en een vermindering van religieuze vrijheid en tolerantie. Volgens Adriaan Overbeeke toont de overheid zich in het beperken van buitenlandse financiering ongevoelig voor godsdienstvrijheid. Mansvelt Beck beschrijft het overheersende emancipatieliberaal ideaal van vrijheid in parlementaire debatten die de reikwijdte van en aanspraak op godsdienstvrijheid door ‘morele gemeenschappen’ aanzienlijk verkleint. Hans-Martien Ten Napel analyseert normatief de opkomende nadruk in het Westen op de staat in de betekenis van godsdienstvrijheid. Op termijn kan deze visie geloof in de liberale democratie aantasten.

Vanuit een veiligheidsperspectief analyseert De Graaf de ontwikkeling van hoe de overheid religie ziet als probleem van orde en veiligheid: securitisering van salafisme. Zij beschrijft de ontwikkeling van hoe securitisering onderdeel is geworden van de verhouding tussen de overheid en orthodoxe godsdiensten en ook hiervoor een uitdaging is. Want hoewel securitisering van religie verklaarbaar is in tijden van crisis, kan securitisering zelf leiden tot meer veiligheidsproblemen. Veiligheidsbeleid is dan zelf een veiligheidsrisico. Dit is het geval als vooral de nationale identiteit beschermd moet worden.

Vanuit een breder staatsrechtelijk perspectief toont Van Bijsterveld de ontwikkeling van de versmalde blik op religie door de overheid. Voor het onderzoek is het van belang dat de constatering voor de verhouding tussen de overheid en godsdienst het versmalde denkkader ongeschikt en onbegrijpelijk is. Het versmalde denkkader schiet tekort omdat de onderliggende vraagstukken de godsdienstbeleving van een individu ontstijgen, maar ook omdat het de overheid handelingsperspectief ontzegt.

In het volgende hoofdstuk wordt de aandacht verschoven naar de overheidsinitiatieven van het kabinet-Rutte III in het licht van het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering. De ontwikkelingen in de verhouding tussen overheid en godsdienst worden in hoofdstuk vier weer opgepakt.

Hoofdstuk 3 – Initiatieven tegengaan ongewenste buitenlandse financiering

3.1. Inleiding

In het voorjaar van 2018 lag de ongewenste buitenlandse financiering aan moskeeën onder een vergrootglas. Door journalistieke onthullingen van 23 april 2018 over de ‘geheime’ lijsten van tientallen miljoenen euro’s aan islamitische organisaties in Nederland debatteerden op 30 mei het kabinet en de Tweede Kamer met elkaar.¹³⁶ De Tweede Kamer eiste in dit debat van het kabinet-Rutte III aanvullende maatregelen en meer haast in de uitvoering.¹³⁷

Uit de bredere tijdlijn valt op te maken dat het kabinet tussen de beëdiging op 26 oktober 2017 en het debat op 30 mei 2018 al aan aanvullende maatregelen had gewerkt. Op basis van de afspraken in het Regeerakkoord van 11 oktober 2017 bereidde het kabinet dus al aanvullende maatregelen voor.¹³⁸ In dit akkoord waren de politieke partijen die in de regering van het kabinet-Rutte III plaatsnamen, overeengekomen dat beïnvloeding van maatschappelijke organisaties in Nederland door de financiering vanuit onvrije landen en organisaties onwenselijk is.¹³⁹ Volgens het kabinet moest:

“voorkomen worden dat vanuit het buitenland via geldstromen naar politieke, maatschappelijke en religieuze organisaties onwenselijke invloed wordt gekocht. Daartoe zullen deze geldstromen meer transparant gemaakt worden. [...] Geldstromen vanuit onvrije landen, waarbij misbruik wordt gemaakt van onze vrijheden, zullen zoveel mogelijk worden beperkt.”¹⁴⁰

In de kabinetsbrieven van 29 maart 2018¹⁴¹, nog voor de journalistieke onthullingen, en 29 mei 2018¹⁴² aan de Tweede Kamer, presenteerde het kabinet-Rutte III de aanpak voor het tegengaan van ongewenste

¹³⁶ *Handelingen II* 2017/18, nr. 87, item 3.

¹³⁷ *Handelingen II* 2017/18, nr. 87, item 3, p. 1-18.

¹³⁸ *Kamerstukken II* 2017/18, 29614, nr. 71, p. 1-2; *Kamerstukken II* 2017/18, 29614, nr. 78, p. 2.

¹³⁹ *Kamerstukken II* 2017/18, 34700, nr. 34, p. 4.

¹⁴⁰ *Kamerstukken II* 2017/18, 34700, nr. 34, p. 4.

¹⁴¹ *Kamerstukken II* 2017/18, 29614, nr. 71.

¹⁴² *Kamerstukken II* 2017/18, 29614, nr. 78.

buitenlandse financiering. De bepalende initiatieven in deze aanpak zijn de transparantieverplichting van donaties aan maatschappelijke organisaties,¹⁴³ de beperking van geldstromen naar maatschappelijke organisaties¹⁴⁴ en de integrale aanpak problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering.¹⁴⁵ Deze initiatieven van het kabinet-Rutte III in de originele versie worden onderzocht in dit hoofdstuk. De vraag die hiervoor is geformuleerd

“Wat houden de overheidsinitiatieven van het kabinet-Rutte III tot het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering in?”

Deze vraag beantwoord ik door een casestudy van de zojuist genoemde initiatieven. De casestudy heeft als doel om de aanpak van het kabinet-Rutte III met diepgang te analyseren.¹⁴⁶ Op deze manier wordt onderzocht hoe het kabinet in deze overheidsinitiatieven om is gegaan met ongewenste buitenlandse financiering. In de casestudy wordt vooral gefocust op de maatregelen en bepaalde doeleinden, het gedrag dat geïmplementeerd wordt en de verhouding tot grondrechten.¹⁴⁷

3.2. Transparantieverplichting van donaties aan maatschappelijke organisaties

In de brief van 29 maart 2018 schreef het kabinet over het transparant maken van geldstromen naar maatschappelijke organisaties als de eerste stap om ongewenste buitenlandse financiering tegen te gaan.¹⁴⁸ In deze brief onderzocht het kabinet de mogelijkheden om de transparantie wettelijk te regelen. Want: “een gebrek aan transparantie ten aanzien van herkomst, doel en tegenprestaties van (buitenlandse) financiering stuut op onbegrip en voedt misvattingen en achterdocht.”¹⁴⁹ Bij wie het kabinet-Rutte III onbegrip en achterdocht waarneemt, wordt niet duidelijk gemaakt in de brief. Het wettelijk

¹⁴³ Wet transparantie maatschappelijke organisaties van 21 december 2018, www.internetconsultatie.nl

¹⁴⁴ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108.

¹⁴⁵ *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108.

¹⁴⁶ Verschuren en Doorewaard, *Het Ontwerpen van een Onderzoek*, 179-187; 182.

¹⁴⁷ A. Hoogerwerf, “Beleid, Processen en Effecten,” in *Overheidsbeleid. Een Inleiding in de Beleidswetenschap*, door A. Hoogerwerf en M. Herweijer (Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2014), 18-20.

¹⁴⁸ *Kamerstukken II* 2017-18 29614, nr. 71, p. 2.

¹⁴⁹ *Kamerstukken II* 2017-18 29614, nr. 71, p. 1.

regelen van dit initiatief is niet eenvoudig, want uit de conclusie van de brief blijkt dat het kabinet op basis van deze verkenning verder moet onderzoeken hoe buitenlandse geldstromen wettelijk transparant gemaakt kunnen worden. Meer dan een half jaar later, op 18 december 2018, publiceerde het kabinet als internetconsultatie het concept van de Wet transparantie maatschappelijke organisaties.

Met de Wet transparantie maatschappelijke organisaties wil het kabinet maatschappelijke organisaties verplichten om grote donaties transparant te maken.¹⁵⁰ Deze maatregel betekent concreet dat alle maatschappelijke organisaties verplicht worden om een donatieoverzicht te maken van alle donaties uit binnen- en buitenland van minstens €15.000. Daarin behoort het exacte bedrag van de donatie, de naam en woonplaats van de gever te worden opgenomen.¹⁵¹ Daar komt bij dat dit overzicht op de website van de organisatie zeven jaar voor iedereen toegankelijk moet zijn. Ook als de gever in meerdere donaties ten minste €15.000 doneert, moeten de gegevens worden geregistreerd en voor zeven jaar toegankelijk gehouden worden. Door deze transparantieverplichting komt er volgens het kabinet een completer beeld voor betrokkenen zoals leden, donateurs en gemeenten van deze geldstromen.¹⁵² Daarnaast voorziet het kabinet dat door de transparantieverplichting maatschappelijke organisaties een directer aanspreekpunt worden voor betrokkenen als uit financiering onwenselijke invloed volgt.¹⁵³

Met de transparantieverplichting van de geldstromen wil het kabinet het probleem van de onwenselijke beïnvloeding en misbruik van vrijheden door financiering aanpakken.¹⁵⁴ Financiering van maatschappelijke organisaties kan leiden tot het kwetsbaar worden voor beïnvloeding. Ter illustratie, buitenlandse beïnvloeding kan er dan toe leiden:

¹⁵⁰ Wet transparantie maatschappelijke organisaties van 21 december 2018, p. 1-2 (Ontwerp toelichting), www.internetconsultatie.nl.

¹⁵¹ Wet transparantie maatschappelijke organisaties van 21 december 2018, p. 1-2 (Concept regeling), www.internetconsultatie.nl.

¹⁵² Wet transparantie maatschappelijke organisaties van 21 december 2018, p. 2 (Ontwerp toelichting), www.internetconsultatie.nl.

¹⁵³ Wet transparantie maatschappelijke organisaties van 21 december 2018, p. 2-3 (Ontwerp toelichting), www.internetconsultatie.nl.

¹⁵⁴ Wet transparantie maatschappelijke organisaties van 21 december 2018, p. 1 (Ontwerp toelichting), www.internetconsultatie.nl; Wet transparantie maatschappelijke organisaties van 21 december 2018, p. 1 (IAK), www.internetconsultatie.nl.

“dat het bestuur van een maatschappelijke organisatie zich laat verleiden tot het (verlenen van medewerking aan) gedrag dat indruist tegen de normen van de Nederlandse rechtsstaat, bijvoorbeeld omdat het een ontwrichtend karakter heeft, strafbaar van aard is of in strijd komt met de openbare orde.”¹⁵⁵

Zo kan het bijvoorbeeld concreet gaan om:

“antidemocratisch, anti-integratief en onverdraagzaam gedrag, zoals afzondering van de samenleving dat leidt tot vervreemding en isolatie, het afwijzen van de democratische rechtsorde als samenlevingsvorm of het belemmeren van anderen in de uitoefening van hun vrijheden zoals het recht om niet te worden gediscrimineerd. Men kan ook denken aan aanzetten en (indirect) oproepen tot haat of discriminatie.”¹⁵⁶

Volgens het kabinet leidt onwenselijke beïnvloeding via financiering dus tot een breed palet aan ontwrichtende en onwenselijke gedragingen. De transparantieplichting richt zich op alle geldstromen vanaf een bepaald bedrag naar maatschappelijke organisaties als oorzaak van het probleem van de onwenselijke beïnvloeding.¹⁵⁷ Waarom dit initiatief een breder doel krijgt dan de in het regeerakkoord afgesproken focus op buitenlandse financiering, wordt niet beantwoord en gemotiveerd.

Het kabinet realiseerde zich dat met de transparantieplichting meerdere grondrechten in het geding zijn. In de toelichting worden de relevante grondrechten opgesomd die in verhouding staan tot de transparantieplichting. Het kabinet noemt hier de vrijheid van vereniging (artikel 8, Grondwet, artikel 11 EVRM), vrijheid van godsdienst (artikel 6 Gw, artikel 9 EVRM), vrijheid van meningsuiting (artikel 7 Gw, artikel 10 EVRM), recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10,

¹⁵⁵ Wet transparantie maatschappelijke organisaties van 21 december 2018, p. 1 (Ontwerp toelichting), www.internetconsultatie.nl.

¹⁵⁶ Wet transparantie maatschappelijke organisaties van 21 december 2018, p. 1 (Ontwerp toelichting), www.internetconsultatie.nl.

¹⁵⁷ Wet transparantie maatschappelijke organisaties van 21 december 2018, p. 1 (Ontwerp toelichting), www.internetconsultatie.nl.

artikel 8 EVRM) en het verbod van discriminatie (artikel 1 Gw, artikel 14 EVRM).¹⁵⁸ Het blijft echter onduidelijk op welke manier de transparantieplichting in verhouding staat tot de inhoud en reikwijdte van die grondrechten. In de toelichting ontbreekt dan ook wat de beperking van grondrechten door de transparantieplichting inhoudt.

De legitimering van de beperking van grondrechten krijgt van het kabinet meer aandacht. Het kabinet beseft dat “een transparantieplichting voor maatschappelijke organisaties een beperking van grondrechten inhoudt, die rechtvaardiging behoeft.”¹⁵⁹ Volgens het kabinet bevat de legitimering van de transparantieplichting:

“een legitiem doel; deze wordt noodzakelijk geacht in onze democratische samenleving in het belang van de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten en voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De verplichting heeft tot doel om transparantie bij maatschappelijke organisaties te waarborgen omdat is gebleken dat zij kwetsbaar zijn voor beïnvloeding leidend tot onwenselijk gedrag.”¹⁶⁰

De conclusie dat de transparantieplichting een legitiem doel bevat, trok het kabinet uit enkele adviezen van de Venetië Commissie, een adviesorgaan van de Raad van Europa.¹⁶¹ Het kabinet stelde in de toelichting dat terrorismefinanciering en witwassen als legitieme doelen beschouwd worden “om buitenlandse financiering te beperken en transparantie te eisen.”¹⁶² Ook concludeerde het kabinet op basis van deze adviezen dat:

¹⁵⁸ Wet transparantie maatschappelijke organisaties van 21 december 2018, p. 4 (Ontwerp toelichting), www.internetconsultatie.nl.

¹⁵⁹ Wet transparantie maatschappelijke organisaties van 21 december 2018, p. 5 (Ontwerp toelichting), www.internetconsultatie.nl.

¹⁶⁰ Wet transparantie maatschappelijke organisaties van 21 december 2018, p. 5 (Ontwerp toelichting), www.internetconsultatie.nl.

¹⁶¹ Wet transparantie maatschappelijke organisaties van 21 december 2018, p. 4-5 (Ontwerp toelichting), www.internetconsultatie.nl.

¹⁶² Wet transparantie maatschappelijke organisaties van 21 december 2018, p. 4 (Ontwerp toelichting), www.internetconsultatie.nl.

“het legitiem is voor een staat om in het algemeen belang te monitoren wie de ‘main sponsors’ van maatschappelijke organisaties zijn. Het kan ook legitiem zijn om met het oog op transparantie, de identiteit van de voornaamste donateurs openbaar te maken.”¹⁶³

Voor dit onderzoek is van belang dat het kabinet in de toelichting van mening was dat in de doelstelling van het concept van de Wtmo voldoende aannemelijk is gemaakt om grondrechten legitiem te beperken.¹⁶⁴

Dit is een bijzonder feit, omdat de Afdeling Advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling Advisering) een kritische reactie gaf in 2020 op het voorstel van de Wet transparantie maatschappelijke organisaties.¹⁶⁵ De Afdeling Advisering heeft in dit advies weliswaar het voorstel van de Wet transparantie maatschappelijke organisaties van 18 december 2019 beoordeeld.¹⁶⁶ In dit wetsvoorstel is de hoogte van de verplicht te melden donaties niet €15.000, maar €4.500. Ook krijgt de burgemeester een discretionaire bevoegdheid “om in het kader van de handhaving van de openbare orde bij maatschappelijke organisaties navraag te doen naar de naam en woonplaats van de buitenlandse donateur.”¹⁶⁷ Toch is dit advies een handvat om het concept uit 2018 te analyseren, met name in de manier waarop het kabinetsbeleid zich in de transparantieverplichting verhoudt tot grondrechten.

In de analyse van de Afdeling Advisering vallen enkele aspecten op in de manier waarop het kabinetsbeleid zich verhoudt tot grondrechten. Ten eerste, de transparantieverplichting maakt volgens de Afdeling Advisering met name inbreuk op de vrijheid van vereniging en de vrijheid van onderwijs.¹⁶⁸ Dit is een kortere, maar vooral een meer geconcentreerde lijst dan hierboven genoemd. Bovendien acht de Afdeling Advisering de beperking van het kabinet-Rutte III kwetsbaar.¹⁶⁹ De belangrijkste kritieken

¹⁶³ Wet transparantie maatschappelijke organisaties van 21 december 2018, p. 5 (Ontwerp toelichting), www.internetconsultatie.nl.

¹⁶⁴ Wet transparantie maatschappelijke organisaties van 21 december 2018, p. 4-5 (Ontwerp toelichting), www.internetconsultatie.nl.

¹⁶⁵ *Kamerstukken II* 2020/21, 35646, nr. 4, p. 14.

¹⁶⁶ *Kamerstukken II* 2020/21, 35646, nr. 4, p. 8-9; 10

¹⁶⁷ *Kamerstukken II* 2020/21, 35646, nr. 4, p. 9-10.

¹⁶⁸ *Kamerstukken II* 2020/21, 35646, nr. 4, p. 16.

¹⁶⁹ *Kamerstukken II* 2020/21, 35646, nr. 4, p. 14.

aangaande grondrechten zullen hier worden benoemd. Voor het beperken van grondrechten is een legitiem doel vereist. De Afdeling Advisering nam in de rechtvaardiging legitieme doelen waar, zoals “het voorkomen van gedragingen die in strijd zijn met de openbare orde.”¹⁷⁰ Echter zijn er ook doelstellingen in het voorstel die door het EVRM niet als legitieme doelen worden aangemerkt, zoals “het voorkomen van onverdraagzaam en anti-integratief gedrag [of] het creëren van transparantie.”¹⁷¹ Daarbij komt dat “het tegengaan van ongewenste buitenlandse beïnvloeding geen doel is dat met zoveel woorden in de beperkingsclausules van de EVRM-rechten wordt genoemd.”¹⁷² Op het laatste punt gaat de Afdeling Advisering dus recht tegen de legitimering van het kabinet in, dat alle doelstellingen als legitieme doelen zonder adequate motivering beschouwde.¹⁷³

Verder oordeelt de Afdeling Advisering dat de transparantieverplichting niet proportioneel is. Zo is “het bereik van de maatregelen zeer ruim en omvat het alle maatschappelijke organisaties.”¹⁷⁴ De Afdeling Advisering beschouwt dit vanuit grondrechten bezwaarlijk “omdat aannemelijk is dat slechts een zeer beperkt aantal maatschappelijke organisaties kwetsbaar is voor ongewenste buitenlandse beïnvloeding en problematisch gedrag en toch alle organisaties aan dezelfde wettelijke maatregelen worden onderworpen.”¹⁷⁵ Dit punt raakt aan het ontbreken van de motivering waarom gekozen is voor alle maatschappelijke organisaties en alle donaties vanaf een bepaald bedrag. Daar waar het kabinet in de toelichting overtuigd was van de eigen legitimering ten aanzien van grondrechten, beoordeelde de Afdeling Advisering deze legitimering dus als kwetsbaar.

¹⁷⁰ *Kamerstukken II 2020/21*, 35646, nr. 4, p. 17.

¹⁷¹ *Kamerstukken II 2020/21*, 35646, nr. 4, p. 17.

¹⁷² *Kamerstukken II 2020/21*, 35646, nr. 4, p. 17.

¹⁷³ Wet transparantie maatschappelijke organisaties van 21 december 2018, p. 5 (Ontwerp toelichting), www.internetconsultatie.nl.

¹⁷⁴ *Kamerstukken II 2020/21*, 35646, nr. 4, p. 18.

¹⁷⁵ *Kamerstukken II 2020/21*, 35646, nr. 4, p. 18.

3.3. Beperking van geldstromen naar maatschappelijke organisaties

Voor het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering is het volgens het kabinet ook nodig om geldstromen vanuit ‘onvrije’ landen naar maatschappelijke organisaties te beperken.¹⁷⁶ In de brief van 29 maart 2018 werd dit initiatief de tweede stap in de aanpak genoemd.¹⁷⁷ Bijna een jaar later, op 11 februari, kwam het kabinet met de verkenning om ongewenste buitenlandse financiering te beperken. Deze verkenning moest nagaan “hoe de in het regeerakkoord genoemde termen juridisch kunnen worden uitgewerkt en hoe de passage omgezet kan worden in handhaafbaar beleid binnen de kaders van de Grondwet en internationale wetgeving.”¹⁷⁸

Het initiatief dat is verkend, is gericht op het beperken van problematische financieringsstromen.¹⁷⁹ De verkenning onderzocht twee mogelijke routes van deze beperking. De eerste route richt zich op de herkomst van de financiering: “buitenlandse financiering is problematisch als ze uit ‘onvrije landen’ komt, ongeacht of dit daadwerkelijk leidt tot problematisch gedrag.”¹⁸⁰ Deze route is complex omdat het “de relaties van Nederland met veel landen onnodig compliceren, en bovendien de Nederlandse inzet ten behoeve van het maatschappelijk middenveld en de verdediging van vrijheden wereldwijd ernstig belasten.”¹⁸¹ Bovendien is het de vraag wat onder ‘onvrije landen’ moet worden verstaan. Volgens de verkenning biedt het ‘wederkerigheidsbeginsel’ daarentegen wel een aanknopingspunt voor een beperking van financiering uit ‘onvrije landen.’ Dit beginsel houdt onder meer in: “wanneer een land buitenlandse financiering van maatschappelijke en religieuze organisaties belemmert, Nederland voor financiering uit deze landen ook beperkingen mag opwerpen.”¹⁸² De tweede route richt zich op het verband tussen geldstromen en buitenlandse zeggenschap enerzijds en het aanzetten tot problematisch gedrag anderzijds.¹⁸³ Deze route is moeilijk omdat een definitie van problematisch gedrag niet voldoende

¹⁷⁶ *Kamerstukken II* 2017/18, 29614, nr. 71, p. 1-2.

¹⁷⁷ *Kamerstukken II* 2017/18, 29614, nr. 71, p. 1-2.

¹⁷⁸ *Kamerstukken II* 2017/18, 29615, nr. 71, p. 6.

¹⁷⁹ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 1.

¹⁸⁰ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 1; 2-4

¹⁸¹ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 8.

¹⁸² Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 3.

¹⁸³ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 1; 4-6.

juridische handvatten biedt voor “een generieke beperkende maatregel.”¹⁸⁴ In het vervolg wil het kabinet zich vooral richten op de eerste route met het wederkerigheidsbeginsel als basis voor de beperking van financiering uit ‘onvrije landen.’¹⁸⁵

Met deze beperking wil het kabinet evenals met de transparantieplichting gedragingen aanpakken die ontwrichtend en onwenselijk zijn.¹⁸⁶ Het kabinet signaleerde de vrees dat “door middel van financiering vanuit het buitenland bepaalde gedragingen in Nederland worden ondersteund of bevorderd.”¹⁸⁷ In de twee routes wordt, zoals gezegd, verschillend nagedacht over wat problematisch is. Bij de eerste route is buitenlandse financiering problematisch als het uit onvrije landen komt. Bij de tweede route daarentegen, wordt buitenlandse financiering problematisch wanneer het leidt tot problematisch gedrag. Het kabinet dacht hierbij aan “het aanzetten tot haat of discriminatie (strafbaar), of andere niet-strafbare maar onwenselijk gedragingen [zoals] antidemocratisch, anti-integratief en onverdraagzaam gedrag.”¹⁸⁸

Deze beperking van geldstromen naar maatschappelijke organisaties is ook een beperking van grondrechten. In de verkenning staat nadrukkelijk welke grondrechten in het geding zijn. Zo raakt deze maatregel ongeacht de gekozen route “een aantal fundamentele vrijheden en rechten, te weten de vrijheid van vereniging en de vrijheid van meningsuiting. Daarnaast ook de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, en de vrijheid van onderwijs.”¹⁸⁹ Wat onder de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging in deze verkenning wordt verstaan, is verder uitgewerkt. Deze vrijheid houdt onder meer in: “de vrijheid om godsdienst en levensovertuiging te praktiseren en te onderwijzen waarbij ook expliciet het recht op het ontvangen van financiering is inbegrepen.”¹⁹⁰

¹⁸⁴ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 8.

¹⁸⁵ *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 6.

¹⁸⁶ Zie voor de uitgebreide bespreking van de gedragingen die het kabinet met de transparantieplichting op het oog heeft paragraaf 3.2.

¹⁸⁷ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 1.

¹⁸⁸ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 1 vn. 1; 5.

¹⁸⁹ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 1.

¹⁹⁰ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 1-2.

De rechtvaardiging van de maatregel volgt in de verkenning van de twee genoemde routes. Belangrijk om te melden is dat in de verkenning het eerder lijkt te gaan om een reflectie over een mogelijke beperking dan om de onderbouwing van de beperking. Voor de route van de beperking van geldstromen vanuit onvrije landen geldt dat de beperking vooral als een belemmering van godsdienstvrijheid en vrijheid van vereniging moet worden gezien.¹⁹¹ In de verkenning staat de opdracht om in het vervolg de noodzakelijkheid, voorzienbaarheid en proportionaliteit van deze maatregel te rechtvaardigen. In de verkenning wordt ook stilgestaan bij de vraag “of het categorisch uitsluiten van alle financiering vanuit een land, zonder dat er rechtstreeks verband kan worden gelegd met een gevaar voor de openbare orde, deze juridische toets zal doorstaan.”¹⁹² Deze route kan volgens de verkenning alleen onder deze juridische condities tot stand komen.

De andere route van de beperking, waarbij geldstromen onwenselijk worden vanwege het problematische gedrag, bevatte een uitgebreidere reflectie in de verkenning. Voor het beperken op basis van problematisch gedrag is “op dit moment [11 februari 2019] onvoldoende helder wat de op te leggen norm, namelijk het beperken of verbieden van buitenlandse geldstromen die leiden tot problematisch gedrag in Nederland, kan inhouden.”¹⁹³ Het kabinet schreef dat vanaf 2016 het normatief kader¹⁹⁴ is ontwikkeld met daarin de inkleuring van problematisch gedrag, maar toch “is [dit kader] onvoldoende om als basis te dienen voor wetgeving ter legitimering van vrijheidsbeperking van overheidswege.”¹⁹⁵ Verder wordt in de verkenning de noodzaak van nader onderzoek beschreven, over wat het legitieme doel is, en de noodzakelijkheid van een wettelijke beperking.¹⁹⁶ Het is op 11 februari 2019 onduidelijk wat het verband is tussen buitenlandse financiering en problematisch gedrag. Zo blijkt uit de verkenning dat er “beperkt inzicht [bestaat] in de aard en omvang van buitenlandse financieringsstromen.”¹⁹⁷ In de

¹⁹¹ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 4.

¹⁹² Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 4.

¹⁹³ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 5.

¹⁹⁴ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 5, vn. 9.

¹⁹⁵ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 5.

¹⁹⁶ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 5.

¹⁹⁷ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 5.

verkenning wordt tot slot verwezen naar de transparantieplichting als mogelijke onderbouwing van de noodzakelijkheid van deze maatregel.¹⁹⁸

Evenals bij de transparantieplichting signaleert de Afdeling Advisering kwetsbaarheden bij een mogelijk verbod in het licht van grondrechten. Ook voor deze maatregel geldt de kritiek die bij de transparantieplichting ter sprake is gekomen. De Afdeling Advisering waarschuwt om op te letten of alle doelstellingen van de maatregelen worden beschouwd als een legitiem doel, maar roept ook om te denken aan de redelijke verhouding van de beperking. Daar komt bij dat de Afdeling Advisering verwacht van de overheid dat ze “een ‘risk assessment’ uitvoert waaruit aannemelijk wordt dat van maatschappelijke organisaties een reële dreiging uitgaat voor de staat of de democratische samenleving om de maatregel te rechtvaardigen.”¹⁹⁹ Zeker omdat “beperkingen van de verenigingsvrijheid, waaronder restricties op buitenlandse financiering, alleen een legitiem doel [dienen] als ze gericht zijn op het afwenden van een reëel en niet slechts hypothetisch gevaar.”²⁰⁰ De Afdeling Advisering signaleert dus potentiële kwetsbaarheden in de verhouding tot grondrechten. De kwetsbaarheden die de Afdeling Advisering beschreef, zijn bijna allemaal ook terug te lezen in de verkenning. Hieruit volgt dat er weinig juridische stappen zijn gezet door het kabinet in de legitimering na de reflectie op deze verkenning.

3.4. Integrale aanpak problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering

De derde stap is de integrale aanpak van problematisch gedrag en ongewenste financiering. In de brief van 29 mei, een dag voor het debat over buitenlandse financiering aan moskeeën, is te lezen over de inzet van het kabinet om de informatiedeling tussen de Rijksoverheid en gemeenten beter te organiseren: het kan en moet beter.²⁰¹ De aanpak van het kabinet wordt breder dan alleen de wettelijke regelingen om ongewenste buitenlandse financiering tegen te gaan. Op 11 februari 2019 verscheen de brief over de integrale aanpak van problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering.²⁰² Hoewel dit

¹⁹⁸ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 6.

¹⁹⁹ *Kamerstukken II* 2020/21, 35646, nr. 4, p. 17.

²⁰⁰ *Kamerstukken II* 2020/21, 35646, nr. 4, p. 17.

²⁰¹ *Kamerstukken II* 2017/18, 29614, nr. 78, p. 2-5; *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 8.

²⁰² *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108.

initiatief niet met zoveel woorden in het regeerakkoord staat, zegt dit initiatief veel over hoe het kabinet-Rutte III is omgegaan met ongewenste buitenlandse financiering. Daarnaast zorgt dit initiatief door de integrale opzet voor inzicht in de uitwerking van de initiatieven en de samenhang tussen de initiatieven. Bovendien wordt duidelijker het casuïstische verband gelegd tussen ongewenste buitenlandse financiering en problematisch gedrag. Dit valt des meer op omdat nota bene in de bijlage van deze brief staat dat er geen kennis bestaat over de aard en omvang van buitenlandse financiering of over de invloed van deze financiering op de democratische samenleving.²⁰³

De integrale aanpak van problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering van het kabinet-Rutte III zet in op het coördineren van informatie over problematisch gedrag en (ongewenste) buitenlandse financiering, het vergroten van het handelingsperspectief van lokale overheden en het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering.²⁰⁴ Zo is de oprichting van de Taskforce Problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering (vanaf hier: Taskforce) het belangrijkste instrument in dit initiatief.²⁰⁵ Samengevat wordt “met de Taskforce toegewerkt naar een integrale aanpak van deze problematiek [van problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering], waarbij onder andere proportionele en aanvullende maatregelen worden ontwikkeld die het handelingsperspectief van het Rijk en gemeenten kunnen vergroten.”²⁰⁶

Dit initiatief is zoals gezegd gericht op de aanpak van problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering. Onder problematisch gedrag wordt door het kabinet gedrag verstaan “gedrag dat beschouwd kan worden als een vorm van ondermijning van de democratische rechtsorde.”²⁰⁷ Van abstract naar concreet valt te denken aan:

“stelselmatige, doelbewuste en in vele gevallen heimelijke activiteiten die door de nagestreefde doelen, de gebruikte middelen of ressorterende effecten de democratische rechtsstaat, de bijbehorende instituties en onderlinge samenhang tussen burgers verzwakken, destabiliseren,

²⁰³ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 5.

²⁰⁴ *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 2.

²⁰⁵ *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 3-5; 7.

²⁰⁶ *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 8.

²⁰⁷ *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 2.

ondergraven of saboteren. Te denken valt daarbij aan het stelselmatig en dwingend afwijzen of belemmeren van democratische processen (zoals raadsvergaderingen en verkiezingen) en het gezag van democratisch-rechtsstatelijke instituties (zoals rechterlijke macht en overheid).”²⁰⁸

Ook valt te denken aan gedragingen die “op basis van ideologische of religieuze overtuigingen leiden tot actieve onverdraagzaamheid, en – onder omstandigheden – het belemmeren van anderen in het uitoefenen van hun grondwettelijke rechten en vrijheden.”²⁰⁹ De logica is hetzelfde als bij de vorige twee initiatieven: volgens het kabinet versterkt of veroorzaakt buitenlandse financiering problematisch gedrag. Daarom is deze financiering ongewenst en dient deze tegen te worden gegaan.²¹⁰

In de ontwikkeling van de integrale aanpak van deze financiering en dit gedrag respecteert het kabinet de grondwettelijke vrijheden.²¹¹ Uit de brief wordt echter niet duidelijk welke grondrechten precies in het geding zijn door deze integrale aanpak. Er ontbreekt bijvoorbeeld in de toelichting een lijst van grondrechten zoals bij de andere initiatieven. Het klopt dat het kabinet in de brief de vrijheid van godsdienst en levensovertuigingen met een fundamentalistisch karakter onderkent.²¹² Ook komt in een voorbeeld naar voren hoe het kabinet zich in de integrale aanpak wil verhouden tot dit grondrecht:

“Een overheid wil en mag zich niet bemoeien met religieuze aspiraties, maar wel met een georganiseerd streven – vaak via heimelijke processen – naar maatschappelijke hervorming, invoering van een andere rechtsorde en eigenrichting, wanneer deze veranderingen gericht zijn op het inperken van vrijheden van andersdenkenden.”²¹³

Het blijft echter bij dit voorbeeld. De brief geeft geen antwoord op de vraag op welke manier het kabinet in de integrale aanpak van problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering als zodanig de grondrechten respecteert.

²⁰⁸ *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 2.

²⁰⁹ *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 2.

²¹⁰ *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 2.

²¹¹ *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 8.

²¹² *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 2.

²¹³ *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 3.

Het kabinet maakt ook niet duidelijk wat de rechtvaardiging is van deze ‘integrale aanpak’ in het licht van grondrechten. Het lijkt alsof het kabinet geen inbreuk in grondrechten voorziet. In de brief ontbreekt of en waarom de doelstellingen van dit beleid legitieme doelen zijn om grondrechten te beperken. Bovendien ontbreekt er een toelichting op waarom de integrale aanpak in het licht van die grondrechten noodzakelijk is en proportioneel. Het klopt dat het kabinet over enkele doel- en taakstellingen van de overheid schrijft. Zo wil het kabinet staan “voor de bescherming en bevordering van de democratische rechtsorde en de waarden die daaraan ten grondslag liggen.”²¹⁴ Ook wil het kabinet de vrijheden “te allen tijde beschermen en doorgegeven aan de generaties die na ons komen.”²¹⁵ Deze passages geven echter nog geen inzicht in de legitimering van de aanpak.

3.5. Conclusie

In de periode na het debat op 30 mei 2018 over de journalistieke onthullingen en 11 februari 2019, krijgen drie initiatieven van het kabinet-Rutte III vorm. Deze overheidsinitiatieven in het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering in Nederland zijn in dit hoofdstuk geanalyseerd. De kennis over de manier waarop het kabinet is omgegaan met ongewenste buitenlandse financiering is nodig om in het volgende hoofdstuk de overheidsinitiatieven in het licht van de literatuurstudie van hoofdstuk twee te bestuderen. De eerste resultaten van de casestudy van de overheidsinitiatieven worden opeenvolgend gezet.

De eerste stap in het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering is de transparantieverplichting. Maatschappelijke organisaties moeten alle grote donaties openbaar maken. Zo moeten alle donaties van minstens €15.000 met naam en adres van de donateur zeven jaar voor iedereen toegankelijk zijn op de website van de organisatie. Met deze transparantieverplichting als een sleepwet richt het kabinet zich op geldstromen naar maatschappelijke organisaties als de oorzaak van het probleem van de onwenselijke beïnvloeding. Zo worden volgens het kabinet ontwrichtende en onwenselijke gedragingen via financiering voorkomen. Het kabinet is zich ervan bewust dat met deze transparantieverplichting verschillende grondrechten in het geding zijn. Het kabinet maakt echter niet duidelijk op welke manier de transparantieverplichting de grondrechten beperkt. Tegelijkertijd vindt het kabinet dat de

²¹⁴ *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 1.

²¹⁵ *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 1.

transparantieverplichting een legitieme beperking is van grondrechten. De Afdeling Advisering van de Raad van State beschreef in reactie op deze legitimering in verhouding tot grondrechten een aantal bezwaren.

De tweede stap is de beperking van geldstromen naar maatschappelijke organisaties. Met dit initiatief wil het kabinet problematische geldstromen naar maatschappelijke organisatie beperken. Hierbij moeten maatschappelijke organisaties beperkt worden in financiering uit ‘onvrije landen’ of in financiering die leidt tot problematisch gedrag. Ook met dit initiatief wil het kabinet ontwrichtende en onwenselijke gedragingen voorkomen door de onwenselijke buitenlandse financiering aan te pakken. Deze maatregel is ook een beperking van grondrechten. De verkenning bevat daarentegen geen uitgewerkte legitimering. Daarentegen bevat de verkenning genoeg opmerkingen om te komen tot een adequate legitimering. De Afdeling Advisering blijft waarschuwen voor potentiële kwetsbaarheden in de beperking van het kabinet-Rutte III. Met name in hoe de maatregel zich verhoudt tot grondrechten en of de maatregel op een reëel en niet hypothetisch gevaar gericht is.

De derde stap is de integrale aanpak van problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering. In dit initiatief zet kabinet-Rutte III in op een betere coördinatie van informatie over problematisch gedrag en (ongewenste) buitenlandse financiering, het vergroten van het handelingsperspectief van lokale overheden en het tegengaan van deze financiering. Het belangrijkste instrument van dit initiatief is de oprichting van de Taskforce die in de aanpak een beslissende rol krijgt. In het verlengde van de andere twee initiatieven is hier ook het initiatief gericht op buitenlandse financiering omdat het problematisch gedrag veroorzaakt en versterkt. Dit is echter een opmerkelijk gegeven, omdat nota bene in de bijlage van de brief over de integrale aanpak staat dat dit verband niet aangetoond kan worden. Het kabinet maakt verder niet duidelijk welke grondrechten in het geding zijn. Hoewel het kabinet de grondrechten in aanvullende maatregelen wil respecteren, wordt de integrale aanpak in verhouding tot grondrechten niet duidelijk. In het verlengde hiervan maakt het kabinet niet duidelijk hoe het deze grondrechten eventueel legitiem kan beperken.

Hoofdstuk 4 –Tegengaan ongewenste buitenlandse financiering in perspectief

4.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn enkele beeldbepalende overheidsinitiatieven tegen ongewenste buitenlandse financiering bestudeerd. In deze analyse worden de initiatieven van het kabinet-Rutte III beschreven, waaronder de maatregelen, doeleinden, het gedrag waarop gefocust wordt en de verhouding tot grondrechten.

In dit hoofdstuk wordt een analyse gemaakt van de overheidsinitiatieven in het licht van de literatuur over de verhouding tussen overheid en godsdienst. De transparantieplichting (3.2.), verkenning van de beperking (3.3.) en de ‘integrale aanpak’ (3.4.) worden hier in het bredere perspectief geplaatst. De bestudeerde overheidsinitiatieven van het kabinet-Rutte III breng ik in het licht van een grondrechten- (4.2.), veiligheids- (4.3.) en een breder staatsrechtelijk perspectief (4.4.). In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk (4.5.) wordt de laatste deelvraag van dit onderzoek beantwoord:

Komen de initiatieven overeen met de ontwikkelingen zoals geduid in toonaangevende literatuur?

Door een *gap-analysis* worden per geselecteerd kernartikel de overeenkomsten en verschillen tussen de bestudeerde overheidsinitiatieven en de geanalyseerde literatuur over de ontwikkelingen in de verhouding tussen overheid en godsdienst onderzocht.²¹⁶ Deze analyse geeft inzicht in de historische en juridische aard van de overheidsinitiatieven van het kabinet-Rutte III bij het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering.

²¹⁶ Deze analyse is een gefundeerde theorievorming, specifiek een secundaire theoretische vergelijking van de in de casestudy opgedane resultaten met de in het bureauonderzoek opgedane resultaten. Zo kan ik de resultaten van de casestudy van de overheidsinitiatieven ook kwalitatief analyseren door het te plaatsen in het licht van de theoretische stand van zaken. Hans Doorewaard en anderen, *Praktijkgericht kwalitatief onderzoek. Een praktische handleiding* (Amsterdam: Boom, 2016), 21; 27-28; 106-109; Verschuren en Doorewaard, *Het ontwerpen van een onderzoek*, 51; 109; 111; 188-196.

4.2. Tegengaan buitenlandse financiering in grondrechtenperspectief

In deze paragraaf worden de overheidsinitiatieven in het licht gebracht van de geduide ontwikkelingen vanuit een grondrechtenperspectief. In 4.2.1. worden de overheidsinitiatieven bestudeerd in het licht van de verwaarlozing van de grondrechtendimensie zoals geduid in het artikel van Adriaan Overbeeke. Vanuit de ontwikkeling van de functie van grondrechten zoals geduid in het artikel van Floris Mansvelt Beck wordt in 4.2.2. een licht geworpen op de initiatieven. Deze paragraaf sluit af met de overheidsinitiatieven in het licht van de ontwikkeling van geloof in de liberale democratie zoals geduid in het artikel van Hans-Martien Ten Napel (4.2.3.).

4.2.1. Initiatieven en de grondrechtendimensie

In 2019 duidde Adriaan Overbeeke in “Het belemmeren van buitenlandse financiering van geloofsgemeenschappen” het kabinet-Rutte III vanuit het perspectief van het verliezen van de grondrechtendimensie.²¹⁷ Overbeeke signaleerde in de toelichting op de maatregelen tegen buitenlandse financiering van geloofsgemeenschap het verwaarlozen van de grondrechtendimensie.²¹⁸ Het kabinet-Rutte III heeft in zijn analyse niet de vraag naar de reikwijdte van grondrechten en of een beperking gelegitimeerd is, gesteld. Dit valt des te meer op omdat volgens het EHRM buitenlandse financiering als middel tot zelf-financiering valt onder godsdienstvrijheid. Als het kabinet onwenselijke buitenlandse financiering wil belemmeren, moet de verantwoording voldoen aan strikte voorwaarden voor het beperken van vrijheden. Daar komt bij dat door deze verwaarlozing van grondrechten sommige geloofsgemeenschappen in de problemen komen, omdat er te weinig financiële zekerheid is zonder buitenlandse financiering. Hieruit volgt volgens Overbeeke dat godsdienstvrijheid en religieuze pluriformiteit op de helling komen te staan.

²¹⁷ Adriaan Overbeeke, “Het belemmeren van buitenlandse financiering van geloofsgemeenschappen,” *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 9, nr. 3, (2019): 62-79.

²¹⁸ In dit hoofdstuk baseer ik mij als het gaat om de ‘ontwikkelingen in de verhouding tussen overheid en godsdienst’ op de literatuurstudie die ik in hoofdstuk twee heb gepresenteerd. Daarom verwijs ik naar de respectievelijke paragrafen in dat hoofdstuk voor referentie.

Alle initiatieven in het tegengaan van buitenlandse financiering van het kabinet-Rutte III lijken in deze ontwikkeling te passen.²¹⁹ In de verantwoording van de transparantieplichting maakt het kabinet bijvoorbeeld duidelijk dat deze maatregelen raakt aan grondrechten en het een beperking behoeft. Uit het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State blijkt echter dat de legitimering van de beperking van grondrechten kwetsbaarheden bevat in verhouding tot grondrechten. De conclusie van het advies is dat de noodzakelijkheid en proportionaliteit onvoldoende zijn beargumenteerd door het kabinet. Ook zijn niet alle doelstellingen van de transparantieplichting legitieme doelen om grondrechten te beperken. Dit terwijl het kabinet van mening was dat de legitimering voldoende was om grondrechten te beperken.

Een geheel ander geval is de verkenning van de ‘beperking.’ Hier wordt helder gemaakt welke grondrechten in het geding zijn, maar ook hoe een eventueel verbod in het licht van beperkingen van grondrechten juridisch verantwoord kan worden. Deze verantwoording moet echter nog wel na deze verkenning ontwikkeld worden. In de uitwerking is alsnog te zien dat de grondrechtendimensie uit het oog raakt. Zo blijkt uit het advies van de Afdeling Advisering dat het kabinet na deze verkenning nauwelijks stappen heeft gezet naar een juridische verantwoording van de beperking van grondrechten. Ook hier signaleert de Afdeling Advisering dezelfde potentiële kwetsbaren als bij de ‘transparantieplichting’ in verhouding grondrechten.

Tot slot, in de brief over de ‘integrale aanpak’ duidt het kabinet in het kort hoe de aanpak zich verhoudt tot grondrechten. Zo wil het kabinet in de aanpak de vrijheid van godsdienst en levensovertuigingen met een fundamentalistisch karakter onderkennen, maar het ontbreekt aan een reflectie op de uitoefening van deze vrijheid. Wel is het zo dat de overheid zich in de integrale aanpak van problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering in de salafistische beweging wil richten op ondemocratisch en onverdraagzaam gedrag en niet op religieuze aspiraties. Toch ontbreekt er een verantwoording van de beperking. Het kabinet lijkt geen inbreuk van grondrechten te voorzien in de integrale aanpak van problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering in de salafistische beweging. Het

²¹⁹ In dit hoofdstuk baseer ik mij als het gaat om de ‘overheidsinitiatieven’ op de casestudy die ik in hoofdstuk drie heb gepresenteerd. Daarom verwijs ik naar de respectievelijke paragrafen in dat hoofdstuk voor referentie.

kabinet maakt dus niet duidelijk hoe de aanpak van onder meer niet-strafbaar problematisch gedrag en buitenlandse financiering in de salafistische beweging rekening houdt met de godsdienstvrijheid. Ze maken ook niet duidelijk of het tegengaan hiervan zonder wet te rechtvaardigen is. Immers, zonder wet mag de overheid grondrechten niet beperken.

De overheidsinitiatieven passen redelijk goed bij de ontwikkeling van de verwaarlozing van de grondrechtendimensie. Het kabinet is in de overheidsinitiatieven, behalve in de ‘integrale aanpak,’ duidelijk over dat grondrechten in het geding komen door de initiatieven. Er ontbreekt echter telkens een legitieme beperking van de maatregel, terwijl het kabinet de eigen beperking door de transparantieverplichting wel als legitiem beschouwt. Het kabinet-Rutte III toont geen ambitie om te komen tot een legitieme beperking van godsdienstvrijheid. In de overheidsinitiatieven lijkt de verwaarlozing van de grondrechtendimensie te ontstaan door een onverschilligheid ten aanzien van de godsdienstvrijheid bij buitenlandse financiering van geloofsgemeenschappen.

4.2.2. Initiatieven en de functie van godsdienstvrijheid

In 2016 beschreef Floris Mansvelt Beck in “Franse toestanden?” de ontwikkeling van de interpretatie van vrijheden.²²⁰ Vrijheid wordt in debatten in het Nederlandse parlement steeds meer vanuit een emancipatieliberaal perspectief bekeken, namelijk dat het moet bijdragen aan de individuele autonomie in plaats van aan gewetensvrijheid. Vrijheid staat op deze manier in het teken van het vermogen om de eigen (levensbeschouwelijke) opvattingen te overzien en aan te passen. Deze ontwikkeling bevat consequenties voor de invulling van vrijheden en voor de tolerantie. ‘Morele gemeenschappen’ moeten bijvoorbeeld bijdragen aan de individuele autonomie van hun leden. Om vrijheid toegekend te krijgen moeten ‘morele gemeenschappen’ de individuele autonomie bevorderen, anders worden ze gedwarsboord in wetgeving en beleid. Tolerantie is er dan alleen als de opvattingen en gedragingen gepaard gaan met een plausibele verklaring voor waarom er door de meerderheid rekening mee gehouden moet worden.

²²⁰ Floris Mansvelt Beck, “Franse toestanden? Veranderende visies op religieuze vrijheid in Nederland en Europa,” in *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2016 7, nr. 3 (2016): 6-23

Alle bestudeerde overheidsinitiatieven van het kabinet-Rutte III lijken in deze emancipatieliberale ontwikkeling van vrijheden te passen. Zo roert het kabinet zich bijvoorbeeld in de keuze van morele gemeenschappen om te kiezen voor financiering vanuit het buitenland, omdat dit leidt tot ontwrichtende en onwenselijke gedragingen. Dit betreft een breed scala aan gedragingen, van strafbare gedragingen tot anti-integratief gedrag, afzondering van de samenleving, onverdraagzaamheid of “het belemmeren van anderen in de uitoefening van hun vrijheden zoals het recht om niet te worden gediscrimineerd.”²²¹ Het laatste is onwenselijk gedrag dat tegen de individuele autonomie ingaat, zelfs ver buiten de ‘morele gemeenschappen.’

Uit de verkenning blijkt dat op 11 februari 2019, de publicatiedatum van de verkenning, niet duidelijk was wat de reële dreiging van onwenselijke beïnvloeding is of wat het verband is tussen de buitenlandse financiering en de onwenselijke beïnvloeding. Toch wil het kabinet onwenselijke financiering beperken om verschillende onwenselijke en ontwrichtende gedragingen aan te pakken. Deze gedragingen zijn door het kabinet ruim gedefinieerd, van anti-integratief gedrag tot wat strafbaar van aard is. Al deze verschillende problematische gedragingen druisen in tegen de opvattingen van het kabinet. Dit is hetzelfde motief als bij de transparantieverplichting.

In de integrale aanpak wordt nog duidelijker het verband getrokken tussen buitenlandse financiering en onwenselijke beïnvloeding, maar ook gedrag. Het kabinet focust zich hier vooral op problematisch gedrag vanuit een godsdienst- en levensovertuiging met een fundamentalistisch karakter die onverdraagzaam is naar anderen of anderen belemmert “in het uitoefenen van hun grondwettelijke rechten en vrijheden.”²²² Hoe ‘onwenselijk’ en ‘problematisch’ het kabinet dit gedrag ook vindt, in de brief toont het kabinet zich ervan bewust te zijn dat dit gedrag lastig is om aan te pakken, omdat het binnen de wet valt. Toch blijft het kabinet zich committeren aan de verdere aanpak van onwenselijke financiering en problematische gedragingen.

De overheidsinitiatieven passen redelijk goed in de ontwikkeling van de notie van vrijheid ter bevordering van de individuele autonomie. In het verloop van de overheidsinitiatieven lijkt het

²²¹ Wet Transparantie Maatschappelijke Organisaties van 21 december 2018, p. 1 (Ontwerp toelichting), www.internetconsultatie.nl.

²²² *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108, p. 2.

emancipatieliberaal ideaal van vrijheid steeds meer een rol te spelen in het toekennen van religieuze vrijheid en tolerantie. Het kabinet baseert zich in de overheidsinitiatieven niet op het geweten van morele gemeenschappen of op de feiten ten aanzien van het verband tussen financiering en beïnvloeding. Het kabinet roert zich in de keuze van financiering van gemeenschappen vanwege het heersende, maar niet bewezen, vermoeden in de politiek dat deze financiering leidt tot verschillende onwenselijke en ontwrichtende gedragingen. Dit is een breed scala aan gedragingen die de individuele autonomie binnen en buiten de ‘morele gemeenschappen’ niet bevorderen, maar juist belemmeren.

4.2.3. Initiatieven en geloof in de liberale democratie

In 2017 beschreef Hans-Martien ten Napel in “Geloof in de liberale democratie” de ontwikkeling van de opkomst van de staatsvisie op godsdienstvrijheid.²²³ In deze visie ligt de nadruk in de betekenis van het recht op godsdienstvrijheid niet op de mens, maar op de staat. De betekenis en uitoefening van vrijheden staan dan in dienst van de liberale democratie. Het recht op godsdienstvrijheid wordt niet toegekend als godsdienst afbreuk doet aan de beginselen onderliggend aan de liberale democratie zoals rechten, pluralisme en het voortbestaan van de staat. De bereidwilligheid van de staat om het recht op godsdienstvrijheid in te willigen, hangt af van de redelijkheid van de godsdienst(uitoefening) en of het binnen de wet manoeuvreert. Godsdienstvrijheid is in deze visie een zogenaamd positief recht die door de staat in leven is geroepen, maar ook door de staat kan worden beperkt of zelfs weer in worden getrokken.

Alle bestudeerde overheidsinitiatieven van het kabinet-Rutte lijken in deze ontwikkeling te passen. De transparantieverplichting beschouwt het kabinet bijvoorbeeld als een maatregel die noodzakelijk is in een democratische samenleving onder meer vanwege het belang van het pluralisme, rechten en het voortbestaan van de staat. De reden om buitenlandse financiering tegen te gaan, is omdat het kan “indruisen tegen de normen van de Nederlandse rechtsstaat.”²²⁴ Buitenlands financiering kan leiden tot het

²²³ Hans-Martien ten Napel, “Geloof in de liberale democratie,” *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 8, nr. 3, (2017): 5-19.

²²⁴ Wet Transparantie Maatschappelijke Organisaties van 21 december 2018, p. 1 (Ontwerp toelichting), www.internetconsultatie.nl.

afwijzen van de democratische rechtsorde of het belemmeren van anderen in het uitoefenen van hun vrijheden. In de transparantieplichting staat volgens het kabinet ongewenste buitenlandse financiering op gespannen voet met de liberale democratie.

In de motivering om onwenselijke buitenlandse financiering naar religieuze organisaties te beperken is dezelfde argumentatie zichtbaar. Het kabinet wil godsdienst dat ontwrichtend en onwenselijk is, aanpakken omdat het indruist tegen de staat. Het kabinet maakt echter niet duidelijk of de onwenselijke beïnvloeding een reëel of hypothetisch gevaar is voor rechten, pluralisme en de democratische rechtsstaat. Zelfs zonder een ‘risk assessment,’ dat in de toelichting op de beperking in een later stadium volgens de Afdeling Advisering ontbreekt, wil het kabinet deze ervaren dreiging van ontwrichtende en onwenselijke godsdienst door beperking van de buitenlandse financiering tegengaan.

Ook in de ‘integrale aanpak’ wil het kabinet met de genoemde maatregelen de ondermijning van de democratische rechtsorde tegengaan. Problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering staan in deze aanpak haaks op de democratische rechtsstaat en “de bijbehorende instituties en onderliggende samenhang tussen burgers.”²²⁵ Met het tegengaan hiervan wil het kabinet staan voor “de bescherming en bevordering van de democratische rechtsorde en de waarden die daaraan ten grondslag liggen.”²²⁶ Bij de salafistische beweging constateert het kabinet dit type financiering en gedrag. De Taskforce zal zich daarom in eerste instantie op deze beweging richten onder meer vanwege het problematische gedrag dat op gespannen voet staat met de staat.

De overheidsinitiatieven passen redelijk goed in de ontwikkeling van de mensvisie naar de staatsvisie van godsdienstvrijheid. In de overheidsinitiatieven redeneert het kabinet overduidelijk vanuit de staat over wat ontwrichtende en onwenselijk geloof in de liberale democratie moet inhouden. In het licht van de ervaren bedreiging van onwenselijke buitenlandse financiering voor rechten, pluralisme en het voortbestaan van de staat – in 4.3. meer over religie als ervaren dreiging – is dit natuurlijk geen onredelijke argumentatie. Bovendien blijkt uit het tegengaan van onwenselijke buitenlandse financiering blijkt een grote bereidwilligheid om vrijheid in te trekken. Het in februari 2019 tegengaan van

²²⁵ *Kamerstukken II 2018/19, 29614, nr. 108, p. 2.*

²²⁶ *Kamerstukken II 2018/19, 29614, nr. 108, p. 1.*

hypothetische gevaar voor rechten, pluralisme en het voortbestaan van de staat, is in deze initiatieven belangrijker dan het bevorderen van de menselijke dimensie van godsdienstvrijheid.

4.3. Tegengaan buitenlandse financiering in veiligheidsperspectief

In 2013 duidt Beatrice de Graaf in “Religie als probleem van orde en veiligheid” de ontwikkeling van de securitisering van religie.²²⁷ Tussen 1998 en 2013 werd in het overheidsbeleid steeds ruimer gedefinieerd in wie als een dreiging werd ervaren. Het beleid werd door steeds meer overheidsinstanties uitgevoerd en steeds meer gedragingen waarop gefocust werd zoals gedragingen als gevaar voor de nationale identiteit. Ook blijft dit beleid door structuren en het denken binnen de overheid nog wel even bestaan. Deze ontwikkeling van religie als probleem van veiligheid is volgens haar niet per definitie ongewenst, alleen is securitisering van religie niet gefocust gebleven op wat het probeerde te bestrijden: bedreigingen van de nationale veiligheid tegengaan.

Alle bestudeerde overheidsinitiatieven van het kabinet-Rutte III lijken in deze ontwikkeling te passen. In 4.2.3. is al gewezen op de gevoelde dreiging in de overheidsinitiatieven van de onwenselijke buitenlandse financiering voor orde en veiligheid. In de transparantieverplichting valt bijvoorbeeld op dat het kabinet zich in het tegengaan van onwenselijke beïnvloeding richt op alle maatschappelijke organisaties vanwege ontwrichtende en onwenselijke gedragingen. Als voorbeeld noemt het kabinet dat met de transparantieverplichting onder meer terrorismefinanciering voorkomen moet worden. Volgens de Afdeling Advisering is het voorkomen van terrorismefinanciering niet hetzelfde als ongewenste buitenlandse financiering. Het effect van de transparantieverplichting als sleepwet daarentegen is dat *alle* donaties vanaf een bepaald bedrag naar *alle* maatschappelijke organisaties worden getrokken in het probleem van orde en veiligheid. Een onschuldige gift aan de lokale geloofsgemeenschap wordt dus ingegrepen.

In de verkenning van de beperking wordt de aandacht versmald tot geldstromen vanuit ‘onvrije landen,’ maar ook weer verruimd naar een scala aan problematisch gedrag. Gedrag dat een breed palet

²²⁷ Beatrice de Graaf, “Religie als probleem van orde en veiligheid. Salafisme onder vuur,” in *200 Jaar Koninkrijk: Religie, staat en samenleving*, door Sophie van Bijsterveld en Richard Steenvoorde (Oisterwijk: Wolf Legal Publishers, 2013), 353-375.

aan niet-strafbare en strafbare gedragingen behelst, maar door het kabinet al met al als een probleem van orde en veiligheid ervaren wordt. Bijvoorbeeld, als ondermijning van de staat en gevaar voor de openbare orde.

In de ‘integrale aanpak’ culmineert de securitisering van buitenlandse financiering en problematisch gedrag. Het kabinet spreekt in de brief de zorgen uit over deze financiering en gedrag want deze in strijd zijn met de normen en waarden van de Nederlandse rechtsstaat. Ook koppelt het kabinet de problematische gedragingen door de buitenlandse financiering aan de ontwrichtende impact voor de democratische rechtsstaat. In het bijzonder richt de ‘integrale aanpak’ zich in het begin op de salafistische beweging. Met de Taskforce als nieuwe overheidsinstantie wil het kabinet de ruimer wordende dreiging van de financiering en gedragingen als probleem van orde en veiligheid in de salafistische beweging aanpakken.

De overheidsinitiatieven van het kabinet-Rutte III passen redelijk goed in de ontwikkeling van de securitisering van religie. Hoewel buitenlandse financiering niet aantoonbaar een bedreiging ‘is,’ wordt deze wel als een potentiële bedreiging ervaren voor de openbare orde en veiligheid. In de overheidsinitiatieven in het tegengaan van buitenlandse financiering is religie als probleem van orde en veiligheid ruimer geworden door wie als bedreigend wordt ervaren en de gedragingen die op het oog zijn. Vooral aan religie gelieerde organisaties en gedragingen spelen een sleutelrol in de totstandkoming van het op de agenda zetten van deze ‘ervaren’ bedreigingen en gedragingen. Bovendien blijkt de securitisering van religie uit de oprichting van de Taskforce die zich nota bene eerst gaat richten op de salafistische beweging als probleem van orde en veiligheid.

4.4. Tegengaan buitenlandse financiering in breder staatsrechtelijk perspectief

In 2018 beschreef Sophie van Bijsterveld in *Overheid en Godsdienst* de ontwikkeling van de versmalde blik op godsdienst door de overheid.²²⁸ Volgens haar is deze blik ontoereikend en onbegrijpelijk als de huidige vraagstukken over religie in de samenleving waarmee de overheid wordt geconfronteerd in beschouwing worden genomen. Het is niet bevorderlijk om als overheid alleen oog te hebben voor het

²²⁸ Sophie van Bijsterveld, *Overheid en Godsdienst. Herijking van een onderlinge relatie* (Den Haag: Boom Juridisch, 2018).

individueel vanuit grondrechten. Ook helpt het niet om de relatie tussen overheid en godsdienst te bepalen door historische ontwikkelingen zoals secularisering en privatisering, of om religie als iets afwijkends te isoleren van andere fenomenen.

Alle bestudeerde overheidsinitiatieven van het kabinet-Rutte III lijken bij de ontwikkeling van een versmalde blik aan te sluiten. In de toelichting op de transparantieplichting is de motivatie voor het initiatief vooral gelegen in de doorwerking van religie in de samenleving en ten aanzien van de staat door onwenselijke buitenlandse financiering. Het gaat in dit initiatief niet zozeer om wat religie is, maar om de negatieve doorwerking van onwenselijke buitenlandse financiering in de Nederlandse samenleving en rechtsstaat, maar om de ontwrichtende en onwenselijke gevolgen. Door de brede focus op *alle* donaties van een bepaald bedrag naar *alle* maatschappelijke organisaties, raakt de buitenlandse financiering uit de Golfstaten naar Nederlandse moskeeën zelfs op de achtergrond. Tegelijkertijd speelt het laatste wel een rol in het optreden van de overheid tegen onwenselijke buitenlandse financiering. Er valt te beargumenteren dat de securitisering van religie een bepalende rol speelt. Bovendien werd in de voorafkondiging van dit initiatief door het kabinet gesproken van achterdocht en scepsis rond dit type financieringen als argument om transparantie te verplichten.

In de verkenning van de beperking is ook de versmalde blik te constateren. Het kabinet spreekt zorgen uit over het type financiering die onwenselijke type gedragingen veroorzaken of versterken. Ook in de verkenning wordt gefinancierde religie vanuit het buitenland met scepsis benaderd. Deze sceptische benadering van religie verklaart bijvoorbeeld waarom zonder bewijs het verband tussen buitenlandse financiering en beïnvloeding de aanpak door een ‘risk assessment’ toch wordt doorgezet.

In de ‘integrale aanpak’ zijn alle aspecten van de ‘versmalde blik’ te constateren. Hier geldt eveneens dat de zorgen bij het kabinet een rol spelen in reactie op ‘problematische gedragingen’ en ‘onwenselijke financiering.’ Daar komt bij dat in dit initiatief duidelijker meespeelt wat religie ‘is.’ Het kabinet kiest expliciet voor de salafistische beweging als eerste focus voor de Taskforce vanwege de geconstateerde problematische gedragingen door aanjagers in deze beweging.

De overheidsinitiatieven passen bij de versmalde blik van de overheid op godsdienst. In alle overheidsinitiatieven gaat het voornamelijk om de potentiële negatieve doorwerking van religie in de samenleving en ten opzichte van de staat. Naast de focus op het effect van religie spelen ook ideeën over

religie mee in het willen tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering. Zo lijkt de securitisering van religie een doorslaggevende rol te spelen in de totstandkoming van de initiatieven. Ook een afstandelijke, sceptische benadering ten aanzien van godsdienst dat gefinancierd wordt vanuit het buitenland, weegt mee.

4.5. Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de beschreven ontwikkelingen in de literatuurstudie en overheidsinitiatieven in het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering samengebracht. Daarmee is de historische en juridische aard achter de overheidsinitiatieven bekeken. Met de resultaten van deze analyse wordt in de conclusie van dit onderzoek (hoofdstuk 5) de vraag beantwoord hoe de overheidsinitiatieven van het kabinet-Rutte III in het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering beoordeeld moeten worden.

Over het algemeen valt te concluderen dat de overheidsinitiatieven overeenkomen met de in de literatuur geduide ontwikkelingen. De houding van het kabinet-Rutte III ten aanzien van buitenlandse financiering verschilt weinig met de algemene houding van de overheid ten aanzien van godsdienst, zoals beschreven in de literatuur.

Vanuit grondrechtenperspectief valt op dat het kabinet-Rutte III de grondrechten verwaarloosde. In de motivering hield het kabinet rekening met grondrechten, maar dit veranderde in de legitimering van de overheidsinitiatieven waar het kabinet zich niet ambitieus toont. De overheidsinitiatieven tonen een zelfverzekerde houding van het kabinet in de verhouding tot grondrechten. Dit staat haaks op het oordeel van de Afdeling Advisering. Het kabinet laat zich bovendien sterk motiveren door het willen tegengaan van gedragingen die indruisen tegen de individuele autonomie of haaks staan op de democratische rechtsstaat. Zo wordt de focus op *alle* financieringsstromen naar *alle* maatschappelijke organisaties en gedragingen ruim genomen. Dit valt des te meer op omdat de noodzakelijkheid, proportionaliteit en een ‘risk assessment’ van deze financiering als dreiging ontbreken. De ontwikkelingen die door Adriaan Overbeeke, Floris Mansvelt Beck en Hans-Martien Ten Napel vanuit een grondrechtenperspectief als ongewenst geschetst worden, zijn terug te zien in de overheidsinitiatieven van het kabinet-Rutte III.

In de overheidsinitiatieven is een verdere securitisering van religie te zien. Securitiseren van religie omvat nu ook gemeenschappen die buitenlandse financiering aanvragen die wel of niet leiden tot problematisch gedrag. Ook is de Taskforce ingesteld als een nieuwe overheidsinstantie om op deze financieringsstromen en gedragingen toezicht te houden, maar ook om te voorzien in een ‘handelingsperspectief’ van de overheid. De door Beatrice de Graaf beschreven ontwikkeling lijkt sterk overeen te komen met de overheidsinitiatieven.

Met de overheidsinitiatieven is het kabinet gericht op de negatieve doorwerking van religie in de samenleving en ten aanzien van de staat. Dit betekent niet dat ideeën over religie niet meespelen. Beargumenteerd kan worden dat de securitisering van religie als historische ontwikkeling boven de verhouding van overheid en de onwenselijke buitenlandse financiering hangt. Bovendien speelt mee dat er een afstandelijke, sceptische houding is van het kabinet naar buitenlandse financiering aan moskeeën. De door Sophie van Bijsterveld beschreven versmalde blik van de overheid op godsdienst komt overeen met de overheidsinitiatieven van het kabinet-Rutte III.

Hoofdstuk 5 – Conclusie

5.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk werden de overheidsinitiatieven vergeleken met de bredere dynamiek van de verhouding tussen overheid en godsdienst. Vanuit het perspectief van grondrechten, veiligheid en een breder staatsrechtelijk perspectief werd de overeenkomst van de overheidsinitiatieven met deze bredere dynamiek ervan onderzocht.

In dit slothoofdstuk wordt de kennis over de overheidsinitiatieven van het kabinet-Rutte III in het licht van de ontwikkelingen in de verhouding tussen de overheid en godsdienst beoordeeld. Daarom wordt er eerst kort stilgestaan bij de resultaten van het onderzoek (5.2.), om daarna de hoofdvraag te beantwoorden (5.3.). Hierna wordt gereflecteerd op het onderzoek, maar ook op potentieel relevant vervolgonderzoek (5.4.).

5.2. Samenvatting van het betoog

In dit onderzoek is het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering van maatschappelijke organisaties bestudeerd. Met een literatuurstudie, casestudy en een *gap-analysis* tussen de ontwikkelingen in de verhouding tussen overheid en godsdienst en de overheidsinitiatieven werd een concrete kwestie van de verhouding van overheid en godsdienst onderzocht.

In de literatuurstudie werd de historische en juridische context van de verhouding tussen overheid en godsdienst uiteengezet. Toonaangevende auteurs beschreven vanuit verschillende perspectieven de recente geschiedenis van de ontwikkeling van de verhouding tussen overheid en godsdienst. Vanuit een grondrechtenperspectief signaleerden Overbeeke, Mansvelt Beck en Ten Napel uiteenlopende ontwikkelingen die een grote, zorgelijke invloed hebben op de verhouding tussen overheid en godsdienst(vrijheid). Beatrice de Graaf analyseerde vanuit een veiligheidsperspectief de ontwikkeling van hoe religie steeds meer door de overheid als probleem van orde en veiligheid werd gezien. Vanuit een breder staatsrechtelijk perspectief toonde Sophie van Bijsterveld de gebreken van het ‘versmalde blik’ door de overheid op religieuze vraagstukken.

In de casestudy werden de geselecteerde initiatieven van het kabinet-Rutte III in het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering als beleidsprobleem besproken. De ‘transparantieplichting’ moet door het openbaar maken van *alle* grote donaties van *alle* maatschappelijke organisaties ontwrichtende en onwenselijke gedragingen via financiering voorkomen. De Afdeling Advisering van de Raad van State reageerde kritisch op het voorstel van het kabinet in verhouding tot grondrechten. De legitimering van het kabinet is te kwetsbaar. Ook op het vervolg van de ‘verkenning van beperking’ reageert de Afdeling Advisering kritisch op dit punt. Dit initiatief heeft hetzelfde doel, maar het is gericht op het beperken van financiering vanuit ‘onvrije landen’ of omdat het leidt tot problematisch gedrag. In de ‘integrale aanpak’ zet het kabinet-Rutte III in op een betere informatiepositie van de overheid en een breder handelingsperspectief. De Taskforce krijgt in deze aanpak een centrale rol. Het ontbreekt bij dit initiatief aan een grondige bespreking van de verhouding tot grondrechten.

Door de vergelijking werden de geselecteerde overheidsinitiatieven in het licht gebracht van de dynamiek van de historische en juridische context. De overheidsinitiatieven lijken redelijk goed te passen in de trends van de ontwikkelingen van de overheid in verhouding tot godsdienstvrijheid. Vanuit het grondrechtenperspectief valt op dat het kabinet-Rutte III in de legitimering van de initiatieven de grondrechten verwaarloosde. Bovendien lijkt het kabinet-Rutte III zich in de motivatie van de initiatieven sterk leiden door het emancipatieliberale ideaal van vrijheid en de nadruk van de staat in de betekenis van godsdienstvrijheid. In de initiatieven kent het kabinet-Rutte III met andere woorden geen religieuze vrijheid toe aan ongewenste buitenlandse financiering. Dit komt enerzijds omdat ongewenste buitenlandse financiering niet individuele autonomie bevordert en anderzijds omdat het haaks staat op de beginselen en het belang van de democratische rechtsstaat.

Ook lijken de overheidsinitiatieven goed te passen in de trend van de securitisering van religie. De initiatieven illustreren door de verbreding van het gedrag dat een dreiging is en de oprichting van een nieuwe overheidsinstantie een verdere securitisering van religie. Ook lijkt het erop dat het kabinet in de overheidsinitiatieven zich, naast het beschermen van de veiligheid, wil bekommeren om de nationale identiteit. De ongewenste buitenlandse financiering aan moskeeën wordt tegenover de normen en waarden van de Nederlandse rechtsstaat gezet.

Tot slot, lijken de initiatieven redelijk goed te passen in de trend van de bredere verhouding van overheid en godsdienst. In de overheidsinitiatieven wordt de omgang vooral gekenmerkt door de versmalde blik op godsdienst. Het is waar dat het kabinet-Rutte III zich in de initiatieven focust op het gedrag dat ontstaat in de negatieve doorwerking van religie in de samenleving en ten opzichte van de staat. Tegelijkertijd spelen in de benadering van religie en de totstandkoming van het optreden ideeën over wat religie is en een afstandelijke houding tot religie duidelijk mee.

5.3. Beantwoording van de hoofdvraag

Met deze kennis over de verhouding tussen overheid en godsdienst wordt de hoofdvraag beantwoord:

“Hoe moeten de overheidsinitiatieven van het kabinet-Rutte III tot het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering aan moskeeën worden beoordeeld, in het licht van de ontwikkeling in de verhouding tussen overheid en godsdienst, zoals geduid in de toonaangevende literatuur?”

Vanuit het grondrechtenperspectief kan gezegd worden dat de signaleringen in de artikelen een deels terechte waarschuwing is voor de overheidsinitiatieven van het kabinet-Rutte III. Overbeeke, Mansvelt Beck en Ten Napel signaleerden in hun artikelen de verwaarlozing van de grondrechtendimensie en een vermindering van de religieuze vrijheid en tolerantie. In de overheidsinitiatieven is de verwaarlozing van de grondrechtendimensie goed te zien. In de motivering van de initiatieven ontbreken bijvoorbeeld een adequate beperking van grondrechten. De Afdeling Advisering van de Raad van State constateert kwetsbaarheden in de legitimeringen van de beperkingen van het kabinet-Rutte III. De signalering van de vermindering van de religieuze vrijheid en tolerantie door Mansvelt Beck en Ten Napel is deels terecht voor de initiatieven van het kabinet-Rutte III. Zo wordt de motivering van de overheidsinitiatieven van het beperken van godsdienstvrijheid geïnspireerd door ideeën over vrijheid of wat de liberale democratie inhoudt. In de initiatieven mag godsdienst volgens het kabinet-Rutte III niet indruisen met het belang van de staat en met de functie van vrijheid als ideaal om de individuele autonomie van iedereen te bevorderen.

Vanuit het veiligheidsperspectief duidt Graaf de securitisering van religie als een begrijpelijk proces in tijden van crisis, maar het kan ook zelf leiden tot een veiligheidsprobleem, bijvoorbeeld als het naast de veiligheid ook de nationale identiteit wil beschermen. Zo kan securitisering leiden tot polarisatie en radicalisering. Uit de initiatieven van het kabinet-Rutte III blijkt dat er een breed palet aan gedragingen op het oog is als probleem van orde en veiligheid, maar ook dat een nieuwe overheidsinstantie is opgericht. Dit is een duidelijke illustratie van de beschreven ontwikkeling van religie als probleem van veiligheid. De overheidsinitiatieven van het kabinet-Rutte III focussen zich ook op het beschermen van de nationale identiteit zoals het willen beschermen van de normen en waarden van de democratische rechtsstaat. Er ontbreekt in de initiatieven een erkenning van het ontbreken van een duidelijk verband tussen buitenlandse financiering en onwenselijke invloed, maar ook of onwenselijke invloed wel een reële dreiging is. Door het ontbreken hiervan worden andere perspectieven op de buitenlandse financiering weggedrukt. De initiatieven worden daarmee zelf risicovol.

Vanuit het bredere staatsrechtelijke perspectief blijken de initiatieven van het kabinet-Rutte III in het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering onbegrijpelijk en ongeschikt als verhouding tussen overheid en godsdienst. Van Bijsterveld oordeelde dat de ‘versmalde blik’ niet toereikend is voor vraagstukken waar de overheid mee kampt. In de overheidsinitiatieven richtte het kabinet-Rutte III zich op de negatieve doorwerking van religie in de samenleving en ten aanzien van de staat. Daar staat tegenover dat in de overheidsinitiatieven ideeën over religie en de houding ten aanzien van religie een beslissende rol spelen in het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering aan moskeeën. Zoals te zien is in de ontwikkelingen van Mansvelt Beck, Ten Napel en De Graaf. In samenhang met de geconstateerde verwaarlozing van de grondrechten is er hier sprake van een ongeschikte verhouding tussen overheid en godsdienst. In vergelijking tot het nieuwe denkkader van Sophie van Bijsterveld is er in de initiatieven van het kabinet-Rutte III wel sprake van ‘intrinsieke betrokkenheid,’ maar niet van ‘gepaste distantie.’

Het kabinet wil in de overheidsinitiatieven dus een complex probleem over vrijheden en veiligheid aanpakken zonder eerbiediging voor grondrechten, en zonder aantoonbaar bewijs voor de dreiging. Deze aspecten maken de overheidsinitiatieven zorgwekkend, relatief risicovol en ongeschikt. In het licht

van de geduide ontwikkeling als zorgelijk en ongewenst zijn de bestudeerde overheidsinitiatieven van het kabinet-Rutte III dus te beoordelen als zorgelijk en ongewenst.

5.4. Discussie

Nu de hoofdvraag is beantwoord, wordt er in deze paragraaf gereflecteerd op de beantwoording. Daarnaast wordt gereflecteerd op eventueel relevant vervolgonderzoek.

Uit het onderzoek blijkt dat de bestudeerde ontwikkelingen in samenhang een handvat zijn voor het begrijpen van de omgang van de overheid en religie in de samenleving. De samenhang van de verschillende perspectieven illustreert de spanning van het willen optreden als overheid in het tegengaan van religie met een negatieve doorwerking in de samenleving of ten opzichte van de staat.

Voor het gebruik van het handvat door de overheid wil ik enkele kanttekeningen en opmerkingen plaatsen bij de bestudeerde ontwikkelingen. De artikelen van Mansvelt Beck en Ten Napel bespreken een ander type gedragingen dan de gedragingen waarop de initiatieven van het kabinet-Rutte III zich focust. Ontwrichtende gedragingen en onwenselijke gedragingen zijn geen onschuldige, ongevaarlijke gedragingen. Door de analyse van het grondrechtenperspectief naast het veiligheidsperspectief viel de samenhang op tussen het veiligheidsvraagstuk en de ideeën die er bij de overheid zijn over religie in de samenleving een versterkend effect op elkaar hebben. Religie als probleem van veiligheid en dreiging lijken niet los te staan van die idealen of visies. In de context van de Syriëoorlog is deze beleidsrichting van de verhouding tussen overheid en orthodoxie als voedingsbodem voor terrorisme begrijpelijk. Toch lijkt me in de context waar we nu in zitten verstandig om te reflecteren op deze redenatie van orthodoxie als voedingsbodem voor terrorisme. Met andere woorden, het lijkt mij relevant in verhouding tot godsdienstvrijheid, om te reflecteren op de motivering waarom iets precies tot een veiligheidsvraagstuk is geworden.

Dit is ook relevant omdat De Graaf al waarschuwde voor securitisering van religie als veiligheidsprobleem. De focus op surveillance van de gemeenschappen door de Taskforce en het handelingsperspectief van de overheid in de overheidsinitiatieven kan goed gaan botsen met de gemeenschappen, en hun leden, die tegenover de overheid worden gezet. In de feitelijke afnemende dreiging bij orthodoxie reflecteer als overheid op de veiligheidsrisico's van veiligheidsbeleid gericht op orthodoxie.

Voor het juist begrijpen van de ontwikkeling van de staatsvisie van Jean L. Cohen moet een onderscheid gemaakt worden met de staatsdimensie in beperkingsclausules. In het beperken van vrijheden speelt het belang van de staat al mee als legitiem doel zoals in het bevorderen van de nationale of openbare veiligheid.²²⁹ Bij Ten Napel gaat het echter om het tekort wat ontstaat aan ruimte voor de mens en de menselijke ervaring in de liberale democratie door het gebrek aan de afweging van de menselijke dimensie. Zo geformuleerd, is de mens in de overheidsinitiatieven vooral een geminachte dimensie. Een afweging die in verhouding tot een veiligheidsvraagstuk zelfs begrijpelijk is. De analyse van Ten Napel is relevant omdat het wijst op het gemak van de staatsdimensie in het beperken van vrijheden. De door hem geschetste ontwikkeling is relevant voor de reflectie bij overheden hoe in de motivering van de beperking van grondrechten rekening gehouden wordt met zowel de staatsdimensie als de menselijke dimensie. In het licht van de roep om een menselijke overheid als reactie op de Toeslagenaffaire een relevante handschoen om op te pakken.

In de overheidsinitiatieven is het kabinet vanuit de plicht voor het beschermen en bevorderen van de democratische rechtsstaat betrokken op ‘ongewenste’ buitenlandse financiering aan moskeeën als religieus fenomeen. De betrokkenheid van het kabinet is echter te weinig in balans met een ‘gepaste’ distantie. Het kabinet lijkt te betrokken en te gewilligd om dit tegen te gaan dat ze zich te weinig laten geleiden door de klassieke beginselen die een ‘gepaste’ distantie tussen overheid en religie regelt. Juist als religie negatief doorwerkt in de samenleving of ten opzichte van de democratische rechtsstaat is een deugdelijke betrokkenheid en distantie vereist. Waarop is de overheid betrokken en waarvan houdt de overheid afstand? Sophie van Bijsterveld spitte eerder deze vraag al tot, hoe moet de overheid zich verhouden tot de inrichtingsvrijheid van geloofsgemeenschappen.²³⁰ Reflectie op deze vraag concentreert het optreden van de overheid waar de initiatieven wel en niet op gericht kunnen en moeten zijn. Deze concentratie voorkomt ook symboolpolitiek.

²²⁹ “Artikel 6 – Vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Wetenschappelijk commentaar door B.P. Vermeulen en S.C. van Bijsterveld,” Nederland Rechtsstaat, geraadpleegd op 10 februari 2022, <https://www.nederland-rechtsstaat.nl/grondwet/inleiding-bij-hoofdstuk-1-grondrechten/artikel-6-vrijheid-van-godsdienst-en-levensovertuiging/>.

²³⁰ Sophie van Bijsterveld, “Kerken in wetgeving en rechtspraak. Recente ontwikkelingen geduid,” *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 12, nr. 1 (2021): 45-68.

Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op de juistheid van de zorgen van de hierboven bestudeerde ontwikkelingen in de verhouding tussen overheid en godsdienst. Het contrast tussen de kabinetten-Rutte in de verhouding tot grondrechten is daarbij relevant, hoe fundamenteel is het verschil hiertussen? Wat is precies het exacte tegoed van de grondrechtengevoeligheid bij het kabinet-Rutte II, maar ook wat is het tekort van de ongevoeligheid bij kabinet-Rutte III?

Ook is te denken aan de bestudering van de betekenis van de normatieve waarschuwing van Ten Napel. Wat is het verschil tussen de staatsvisie van bijvoorbeeld Jean L. Cohen en tussen de staatsdimensie in de beperkingsclausules? Ook is te denken aan onderzoek van het verschil tussen Cohens staatsvisie en het startpunt van de democratische rechtsstaat in het ontwikkelde denkkader van Sophie van Bijsterveld in de verhouding tussen overheid en godsdienst. Een antwoord op hoe de democratische rechtsstaat en godsdienstvrijheid in het licht van deze literatuur elkaar niet uitspelen, maar elkaar versterken lijkt me relevant.

Ook kan vervolgonderzoek zich richten op andere concrete kwesties van de verhouding tussen overheid en godsdienst. Te denken is aan de verhouding van de overheid en godsdienst in de coronacrisis. Hans-Martien ten Napel heeft in *De Hofvijver*, maandblad van het Montesquieu Instituut, onder andere al een begin gemaakt door een korte analyse van de positie van de kerk in coronatijd.²³¹ Wat kan er gezegd worden van deze verhouding in crisistijd? Verschilt deze verhouding met de bredere dynamiek ervan voor de coronaperiode? In het verlengde van dit onderzoek kan natuurlijk ook de manier waarop in het verloop van dit dossier de verhouding tussen overheid en godsdienst zich heeft ontwikkeld, onderzocht worden.

5.5. Outro

In de tussentijd stond het dossier van de ongewenste buitenlandse financiering niet stil. Het kabinet-Rutte III heeft de transparantieverplichting aangrijpend veranderd. Het voorstel ligt nu ter behandeling bij de Tweede Kamer. Van de beperking is door het kabinet afgezien, omdat het onhaalbaar bleek onder

²³¹ “De bijzondere positie van de kerk in coronatijd: een liberale erezaak,” Montesquieu Instituut, geraadpleegd op 16 februari 2022, https://www.montesquieu-instituut.nl/9353000/1/j9vvj72dlowskug/vlp-zga7aoaz1?pk_campaign=hofv-2201&pk_kwd=vlpzga7aoaz1/.

meer vanwege grondrechten.²³² Uit het coalitieakkoord blijkt dat ook het kabinet-Rutte zich heeft ge-
committeerd aan deze initiatieven. Ter bevordering van integratie en inburgering wil dit kabinet onge-
wenste buitenlandse beïnvloeding en financiering tegengaan door

“werkzaamheden van de verder te versterken Taskforce problematisch gedrag en ongewenste
buitenlandse financiering en de behandeling van het wetsvoorstel transparantie maatschappe-
lijke organisaties voort te zetten.”²³³

In deze passage is gelijk ook alles gezegd over het verdere verloop van de initiatieven in de tussentijd.
De transparantieverplichting ligt ter behandeling bij de Tweede Kamer. Ook volgens het kabinet-Rutte
IV is de beperking van de baan. Tot slot, de Taskforce is in volle werking en wordt zelfs versterkt.

²³² *Kamerstukken II* 2019/20, 35288, nr. 33, p. 15-16.

²³³ *Kamerstukken II* 2021/22, 35788, nr. 77, p. 27.

Bibliografie

B.1. Literatuur

- Bijsterveld, Sophie van. “Kerken in wetgeving en rechtspraak. Recente ontwikkelingen geduid.” *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 12, nr. 1 (2021): p. 45-68.
- Bijsterveld, Sophie van. *Overheid en godsdienst. Herijking van een onderlinge relatie*. Den Haag: Boom Juridisch, 2018.
- Doorewaard, Hans, Ad Kil, en Arnoud van der Ven. *Praktijkgericht kwalitatief onderzoek. Een praktische handleiding*. Amsterdam: Boom, 2016.
- Graaf, Beatrice de. “Religie als probleem van orde en veiligheid. Salafisme onder vuur.” In *200 jaar Koninkrijk: Religie, Staat en Samenleving*, door Sophie van Bijsterveld en Richard Steenvoorde, 353-376. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers, 2013.
- Hart, Joep de en Paul Dekker. “Van consument tot producent: religieuze veranderingen in Nederland.” In *200 jaar Koninkrijk: Religie, staat en samenleving*, Sophie van Bijsterveld en Richard Steenvoorde (red.), 229-254. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers, 2013.
- Hoogerwerf, A. “Beleid, Processen en Effecten.” In *Overheidsbeleid. Een Inleiding in de Beleidswetenschap*, door A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red.), 15-28. Alphen aan den Rijn: Kluwer: 2014.
- Laemers, Miek. “Het Cornelius Haga Lyceum in gevecht met de overheid.” *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 12, nr. 2 (2021): p. 7-19.
- Mansvelt Beck, Floris. “Franse Toestanden? Veranderende visies op religieuze vrijheid in Nederland en Europa.” *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 7, nr. 3 (2016): 6-23.
- Montesquieu Instituut. “De bijzondere positie van de kerk in coronatijd: een liberale erezaak.” Geraadpleegd op 16 februari 2022, https://www.montesquieu-instituut.nl/9353000/1/j9vvj72dlowskug/vlpzga7aoaz1?pk_campaign=hofv-2201&pk_kwd=vlpzga7aoaz1/.
- Napel, Hans-Martien ten. “Geloof in de liberale democratie.” *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 8, nr. 3 (2017): 5-19.

- Nederland Rechtsstaat. “Artikel 6 – Vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Wetenschappelijk commentaar door B.P. Vermeulen en S.C. van Bijsterveld.” Geraadpleegd op 10 februari 2022. <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/inleiding-bij-hoofdstuk-1-grondrechten/artikel-6-vrijheid-van-gods-dienst-en-levensovertuiging/>.
- Noordegraaf, Mirko. *Management in het publieke domein. Issues, Instituties, Instrumenten*. Bussum: Uitgeverij Coutinho, 2016.
- NOS. “Geheime lijsten financiering moskeeën onthuld.” Geraadpleegd op 23 februari 2022. <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2228686-geheime-lijsten-financiering-moskeeen-onthuld.html>.
- NRC. “Geheime lijsten financiering moskeeën onthuld.” Geraadpleegd op 23 februari 2022. <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/04/23/geheime-lijsten-financiering-moskeeen-onthuld-a1600487>.
- NRC. “Cornelius Haga Lyceum,” Geraadpleegd op 24 februari 2022, <https://www.nrc.nl/dossier/cornelius-haga-lyceum/>.
- Oldenhuis F.T., J.G. Brouwer, D.N.R. Wegerif en F.E. Keijzer. *Schurende relaties tussen recht en religie*. Assen: Van Gorcum, 2007.
- Overbeeke, Adriaan. “Het belemmeren van buitenlandse financiering van geloofsgemeenschappen.” *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 9, nr. 3 (2018): 62-79.
- Rijksoverheid. “Gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding.” Geraadpleegd op 23 februari 2022, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gezichtsbedekkende-kleding-in-de-media-boerka-verbod/gezichtsbedekkende-kleding-gedeeltelijk-verbieden/>.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. “Over de commissie.” Geraadpleegd op 23 februari 2022, https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/pocob/over-de-commissie.
- Verschuren, Piet en Hans Doorewaard. *Het ontwerpen van een onderzoek*. Amsterdam: Boom Lemma Uitgevers, 2015.

B.2. Parlementaire stukken

Kamerstukken II 2017/18, 34700, nr. 34.

Kamerstukken II 2017/18, 29614, nr. 71.

Kamerstukken II 2017/18, 29614, nr. 78.

Handelingen II 2017/18, nr. 87, item. 3.

Wet transparantie maatschappelijke organisaties van 21 december 2018, www.internetconsultatie.nl.

Kamerstukken II 2018/19, 29614, nr. 108.

Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108.

Kamerstukken II 2019/20, 35646, nr. 2.

Kamerstukken II 2019/20, 35646, nr. 3.

Kamerstukken II 2019/20, 35657, nr. 2.

Kamerstukken II 2019/20, 35657, nr. 3.

Kamerstukken II 2020/21, 35366, nr. 2.

Kamerstukken II 2020/21, 35646, nr. 4.

Kamerstukken II 2020/21, 35288, nr. 33.

Nota van wijziging Wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties van 8 juni 2021,
www.internetconsultatie.nl.

Kamerstukken II 2021/22, 35788, nr. 77.

