Briefadvies

De kaders van de rechtsstaat

RAAD VOOR MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELING

Briefadvies

De kaders van de rechtsstaat

Over buitenlandse financiering van moskeeën en gebedshuizen

Den Haag, september 2014

RAAD VOOR
MAATSCHAPPELIJKE
ONTWIKKELING

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling is de adviesraad van de regering en het parlement op het terrein van participatie van burgers en stabiliteit van de samenleving. De RMO werkt aan nieuwe concepten voor de aanpak van sociale vraagstukken.

De Raad bestaat uit onafhankelijke kroonleden: de heer mr. S. Harchaoui (voorzitter), de heer drs. B.J. Drenth, de heer prof. dr. P.H.A. Frissen, de heer dr. E. Gerritsen, mevrouw drs. J.G. Manshanden MPA, de heer prof. dr. L.C.P.M. Meijs en mevrouw prof. dr. I. van Staveren. De heer dr. R. Janssens is algemeen secretaris van de Raad.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
Rijnstraat 50
Postbus 16139
2500 BC Den Haag
Tel. 070 340 52 94
www.adviesorgaan-rmo.nl
rmo@adviesorgaan-rmo.nl

ISBN 978 90 77758 50 2
NUR 740
Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag
Basisontwerp: Christoph Noordzij, Wierum

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2014
Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.

Geachte heer Asscher,

De RMO is door u gevraagd een briefadvies uit te brengen over buitenlandse financiering van moskeeën. Meer in het bijzonder is de vraag gesteld naar een verkenning van instrumenten om als overheid 'de buitenlandse financiering van moskeeën en gebedshuizen (indirect) te beïnvloeden', in het besef dat 'directe overheidsinmenging in bestuurssamenstelling en financiering van moskeeën mogelijk noch wenselijk is'. Als belangrijke vraag wordt daarbij gezien 'wat legitieme instrumenten zijn om als overheid het gedrag van burgers direct en indirect te beïnvloeden'. Via dit schrijven voldoen wij gaarne aan uw verzoek om advies.[1]

Buitenlandse financiering van moskeeën is al enige tijd voorwerp van zorg en onderwerp van publiek debat. De Raad herkent deze zorgen als het gaat om bijvoorbeeld maatschappelijke spanningen in wijken rondom moskeeën en hun financiering. Sinds 2001 keert het onderwerp via Kamervragen steeds terug op de politieke agenda. Het is goed dat naast de adviesvraag aan de RMO het WODC de opdracht heeft gekregen de aard, omvang en gevolgen van de financiering in al haar facetten te onderzoeken. Zicht op de empirie is belangrijk, omdat de aard en vooral de gevolgen van de financiële relatie mede bepalen of er aangrijpingspunten voor de overheid zijn om iets te kunnen, willen of moeten ondernemen.

De rechtsstaat bepaalt

De rechtsstaat biedt een helder kader om de financiering van maatschappelijke organisaties en activiteiten te beoordelen. Financiering is legitiem voor zover er geen sprake is van financiering van geweldsuitoefening en criminele praktijken, ondermijning van de rechtsstaat, grootschalige verspreiding van 'niet-democratische' opvattingen en destabiliserende praktijken. Externe financiering van verenigingen (religieuze of niet) en stichtingen is in Nederland én internationaal gangbaar en bij afwezigheid van overheidsfinanciering onvermijdelijk. Dat daarbij religieuze en maatschappelijke overtuigingen een rol spelen, is eveneens onontkoombaar. Nederland kent geen algemene publieke financiering van kerken of andere religieuze gebouwen, evenmin van op religie of levensbeschouwing gebaseerde activiteiten. Dat is het resultaat van de scheiding van kerk en staat, zoals die zich in de afgelopen eeuwen heeft ontwikkeld. Elke moskee, evenals elke kerk, staat het vrij zelf financiering aan te trekken vanuit ofwel de eigen gemeenschap ofwel externe (buitenlandse) bronnen. Daar is juridisch niets tegen in te brengen. Het past in een samenleving waarin financiering van maatschappelijke activiteiten niet vanuit de overheid, maar vanuit particuliere bronnen plaatsvindt. Dat betekent niet dat alles is geoorloofd, wel dat de financiering als zodanig niet het probleem vormt.

Reciprociteit maakt verbieden lastig

Ingrijpen in financiering botst bovendien met het internationale principe van reciprociteit en gelijkheid. Buitenlandse financiering gebeurt ook op andere domeinen (voetbalclub Vitesse was bijvoorbeeld enige tijd in handen van een Georgische ondernemer) en is geen eenrichtingsverkeer van het buitenland naar Nederland. Nederlandse (christelijke) zendingsorganisaties zijn actief over de hele wereld. Soms is er expliciet sprake van financiële steun vanuit de Nederlandse overheid. Een organisatie als Women on the Frontline ontvangt van het ministerie van Buitenlandse Zaken 5,8 miljoen euro voor haar strijd voor gendergelijkheid in landen als Syrië, Irak, Bahrein, Yemen, Egypte, Libië en Tunesië.[2] En Women on Waves draagt in het buitenland via de abortusboot normen uit die in West-Europa breed geaccepteerd zijn. Het principe van reciprociteit werkt daarbij wel naar twee kanten. Als Nederland zelf maatschappelijke activiteiten in het buitenland financiert, kan het dat moeilijk buitenlandse organisaties of mogendheden binnen de eigen Nederlandse grens verbieden. Tegelijk gaat reciprociteit ook uit van het respecteren van elkaars interne waarden waarbinnen die financiering gestalte krijgt. Gebeurt dat niet, dat ontstaat er een titel om daarover op internationaal niveau met elkaar het gesprek aan te gaan. We komen daar nog op terug.

Eerste kader voor optreden: het strafrecht

Het criterium voor een overheid om in te grijpen is of er sprake is van strafrechtelijke praktijken, van ondermijning van de democratie, van inbreuk op de staatsveiligheid en van ondergraving van de maatschappelijke stabiliteit en pluriformiteit. Het kader hiervoor is het strafrecht. Als er strafrechtelijke overtredingen plaatsvinden die niet op terrorisme en staatsondermijning zijn gericht (de adviesvraag noemt bijvoorbeeld discriminatie, gedwongen uithuwelijking en huwelijk zonder voorafgaand burgerlijk huwelijk), dan is dat een taak van de politie en het openbaar ministerie (OM). Strafrechtelijke vervolging van de overtreder ligt vervolgens meer voor de hand dan van de achterliggende financier. Onder omstandigheden ligt er een opening om via zogeheten ketenaansprakelijkheid ook de financier via een strafrechtelijke of civielrechtelijke procedure aansprakelijk te stellen.[3] Het moet dan een ernstig vergrijp betreffen waarvan duidelijk is wie de externe drijvende kracht is. De kans van slagen van een dergelijke procedure hangt af van minutieuze vaststelling van de feiten. Internationale verdragen als de CEDAW[4] bieden in de aanpak van overtredingen weinig aangrijpingspunten. De meeste verdragen kennen bij ratificatie door islamitische landen voorbehouden, zodat sommige artikelen voor hen niet van kracht zijn. Een toets via het EVRM (artikel 10 ev.) biedt meer kans, maar ook dan vooral om de overtreder zelf aan te pakken en niet de financier.[5]

Tweede kader om op te treden: de internationale betrekkingen

Zijn de financiering en de daaruit volgende praktijken gericht op terrorisme en staatsondermijning, dan is dit geen zaak meer van de politie en het OM in Nederland, maar van de AIVD en de internationale diplomatie. De noodzaak tot waakzaamheid inzake democratie- of staatsondermijnende activiteiten wordt groter naarmate de financiering plaatsvindt vanuit vreemde mogendheden die zelf geen godsdienstvrijheid kennen. Financiering vanuit de zakaat (de islamitische plicht tot ondersteuning van behoeftigen) is gerechtvaardigd, financiering van jihad (democratieondermijning vanuit religieuze overwegingen) niet. Het is niettemin wrang dat (organisaties in) landen die geen democratie en pluriformiteit erkennen, de formele vrijheid hebben tot financiering van religieuze activiteiten in Nederland, terwijl ze zelf het werk van Nederlandse maatschappelijke organisaties in hun land ontmoedigen of verbieden. Het is het verkennen waard of ook hier het reciprociteitsprincipe van toepassing kan zijn, vooral wat betreft financiering vanuit gouvernementele organisaties. Dit houdt in dat Nederland financiering van religieuze activiteiten vanuit andere landen ontmoedigt indien Nederlandse organisaties niet de vrijheid hebben om in die landen gefinancierde activiteiten te ontplooien. Reciprociteit is geen rechtsstatelijk beginsel dat Nederland het recht verleent financiering van religieuze activiteiten te verbieden, louter vanwege de herkomst uit 'onvrije landen'. Een dergelijk verbod zou bovendien strijdig zijn met onze eigen rechtsstatelijke uitgangspunten. Maar reciprociteit biedt wel een titel en instrument om in het diplomatieke verkeer het gesprek aan te gaan over wat binnen Nederland toelaatbaar is en wat niet. Zeker als de financiering vanuit gouvernementele organisaties plaatsvindt, ligt een gesprek vanuit het oogpunt van reciprociteit voor de hand. Wat vervolgens precies de mogelijkheden van ontmoediging zijn verdient nader onderzoek.

Investeer in diplomatieke aanwezigheid

De noodzaak van een sterke diplomatie is naar de mening van de Raad een onderbelichte invalshoek in deze problematiek alsook in uw adviesvraag. We nodigen u daarom uit in deze kwestie meer gezamenlijk op te trekken met uw collega van Buitenlandse Zaken. De taak van de Nederlandse overheid om haar ingezetenen te beschermen reikt verder dan de Nederlandse landsgrenzen. Hiervoor is het noodzakelijk de behartiging van het 'nationaal belang' breder te definiëren dan alleen in economische termen. Als de bescherming van de democratische vrijheden op Nederlandse bodem deel uitmaakt van Nederlands internationaal beleid, dan schept dat mogelijkheden om vroegtijdig op te treden als blijkt dat buitenlandse financiering gepaard gaat met democratie- en staatsondermijnende intenties. Sterke aanwezigheid van de diplomatie leidt tot kennis over wat er speelt bij financiers, alsook tot mogelijkheden om tegendruk uit te oefenen, bijvoorbeeld door staten aan te spreken, door openheid van subsidieverstrekkingen en contractbepalingen te vragen, door donateurs te wijzen op de democratische rechtsorde in ons land, en door indien nodig een norm te stellen en een persoon die de regels van de rechtsstaat niet respecteert uit te wijzen.

Overheden treden niet in de inhoud van religies

Niet alleen de diplomatie, ook lokale overheden hebben de taak de democratische orde en de maatschappelijke stabiliteit te beschermen. Ze doen dit binnen het kader van het grondwettelijk beginsel van de scheiding van kerk en staat, het non-discriminatiebeginsel en de neutrale overheid. Uitgangspunt is dat de staat zich onthoudt van beleid en maatregelen die intreden in de godsdienstvrijheid van haar ingezetenen. De scheiding van kerk en staat verbiedt overheidsbemoeienis met de interne aangelegenheden van religieuze organisaties: de overheid bemoeit zich niet met bestuursbenoemingen en de inhoud van preken en onthoudt zich ook van financiering.[6] De staat is neutraal en gaat uit van de negatieve vrijheid. De overheid dient dan ook niet vanuit het beginsel van compenserende neutraliteit (andere) religieuze stromingen te ondersteunen.[7] Indien dit toch gebeurt,[8] dan kan dat alleen vanuit het oogpunt van sociale orde en niet vanuit bemoeienis met de godsdienst zelf. De Raad ontraadt evenwel sterk deze vorm van overheidsbemoeienis.

De overheid beschermt de sociale orde, pluriformiteit en godsdienstvrijheid

Het principe van negatieve vrijheid garandeert burgers recht op overheidsonthouding, maar ook op bescherming tegen dwang door andere burgers en organisaties. Op basis hiervan garandeert de overheid iedere ingezetene de vrijheid van geloofskeuze en het recht op geloofsafval. Vanuit de gedachte van positieve vrijheid heeft de overheid bovendien de taak de religieuze pluriformiteit en keuzevrijheid van haar ingezetenen te beschermen. Ze draagt zorg voor een vrij en pluriform maatschappelijk speelveld, niet door de inhoud van die pluriformiteit in te vullen, maar door de pluriformiteit zelf te garanderen. Deze opdracht is in de Nederlandse Grondwet verankerd en onder het label 'positieve verplichtingen' vele malen door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens bevestigd. Dit betekent dat de overheid kan optreden tegen sociale destabilisering, bijvoorbeeld als minderheden in een wijk onder druk komen te staan. Hier zijn geen algemene richtlijnen voor te geven. Het betreft maatwerk op lokaal niveau. Sociale stabiliteit kan een overheid ertoe brengen in gesprek te gaan met vertegenwoordigers van religieuze groeperingen of een bouwvergunning voor een moskee of gebedshuis (of een kerk) te weigeren. Een verdergaand criterium is gelegen in de toepassing van het 'absorptievermogen' van een wijk. Dit is in Frankrijk overwogen en betekent dat bij de beslissing over religieuze gebouwen niet alleen de architectuur, maar ook het absorptievermogen van een wijk als criterium geldt, uitgaande van de gedachte dat een wijk of een straat slechts een bepaalde hoeveelheid aan religieuze accommodaties aankan. Een generieke richtlijn in deze acht de Raad niet nodig.

Gedragsbeïnvloeding niet als instrument van heimelijke beïnvloeding

De adviesvraag stelt expliciet de vraag naar legitieme instrumenten voor de overheid om het gedrag van burgers te beïnvloeden. De Raad heeft onlangs een advies over gedragsbeïnvloeding uitgebracht, waarin hij bespreekt in hoeverre de overheid – naast haar bestaande instrumentarium van verboden en geboden, financiële belasting en beloning, en communicatie en voorlichting – een nieuw instrumentarium mag inzetten dat inspeelt op onbewuste en irrationele keuzeprocessen van burgers. Vanwege de bescherming van de negatieve vrijheid is een dergelijke strategie in de kwestie van buitenlandse financiering van moskeeën en gebedshuizen niet aan de orde. Beïnvloeden van gedrag door de overheid is alleen mogelijk als het transparant gebeurt, bij niet-controversiële onderwerpen die niet raken aan de eigen levenssfeer van burgers. Keuzes inzake religie en godsdienst vallen hier ten principale niet onder. In Nederland bestaat het fundamentele recht om eigen ideeën te hebben, ook over de invulling van de democratie. De democratische rechtsstaat is daarbij de enige grens en het kader, niet een instrumentele vorm van gedragsbeïnvloeding. Dat neemt niet weg dat overheden zoals eerder aangegeven de mogelijkheid hebben het gesprek aan te gaan indien er sprake is van inbreuk op de sociale orde en de godsdienstvrijheid. Ook is het vanzelfsprekend mogelijk dat religieuze organisaties zelf vormen van tegen- en veerkracht organiseren. Ze kunnen bijvoorbeeld hun eigen kwetsbaarheid verminderen door zich niet te verbinden met één geldschieter. Ze kunnen zelf democratische controle organiseren door hun contractbepalingen voor donateurs openbaar te maken.

Tot slot

De adviesvraag wekt de suggestie dat buitenlandse beïnvloeding specifiek via moskeeën en gebedshuizen plaatsvindt. Dit is slechts ten dele waar. In Frankrijk bijvoorbeeld lijkt de (financiële) relatie tussen de Golfstaten en Franse moslims vooral vorm te krijgen via eigen jeugdwerkers en microkredieten in de *banlieues* en niet via de moskeeën. Ook al vormt ook hier de financiering en beïnvloeding als zodanig niet het probleem, het plaatst de adviesvraag wel in een ander perspectief: moskeeën kunnen ook tegenwicht bieden in het krachtenveld van allerlei particuliere, normatieve beïnvloedingen. Wellicht dat de empirie hierover meer inzicht verschaft.

De Raad spreekt de wens uit dat bovenstaand advies u verder helpt in uw standpuntbepaling omtrent buitenlandse financiering van moskeeën en gebedshuizen. Samenvattend bestaat ons advies uit:
- Consistente benadering vanuit en handhaving van de rechtsstaat;
- Maximale investering in het internationale diplomatieke gesprek;
- Reciprociteit als basis om financiering toe te staan alsook om deze te ontmoedigen;
- Geen instrumentele vorm van gedragsbeïnvloeding, wel een (lokaal) gesprek bij verstoring van de sociale orde.

Vanzelfsprekend zijn we tot nadere toelichting bereid.

Met vriendelijke groet,

Sadik Harchaoui
Voorzitter

Rienk Janssens
Algemeen secretaris

Noten

1 Dit advies is voorbereid door Paul Frissen, Sadik Harchaoui, Lucas Meijs en Rienk Janssens, met raadpleging van diverse deskundigen.
2 http://hivos.org/activity/women-frontline
3 Deze vorm van aansprakelijkstelling is tot op heden vooral aan de orde binnen het domein van consumptieartikelen. Wanneer een aankoop in een Nederlandse winkel gebreken blijkt te hebben, dan is dat niet slechts een zaak tussen de koper en de desbetreffende winkel, maar kunnen ook voorafgaande schakels in de keten (leveranciers, fabriek enz.) aansprakelijk worden gesteld.
4 Convention on the Elimination of Discrimination against Women.
5 Diverse landen hebben ook nog wederzijdse investeringsverdragen, bedoeld om buitenlandse investeerders te beschermen tegen aanvullende regelgeving, onteigening, belastingheffing en andere voor de investeerder nadelige maatregelen. Maar die bieden voor deze kwestie weinig aanknopingspunten. Ze werken eerder beschermend voor de financier dan dat ze overheden mogelijkheden bieden om tegen de financier op te treden.
6 De scheiding van kerk en staat werkt naar twee kanten. Enerzijds weerhoudt ze de overheid om religieuze gebouwen of verenigingen te steunen, anderzijds mogen overheidsinstellingen bij het toekennen van subsidies ten behoeve van sociale

activiteiten organisaties niet uitsluiten wegens het enkele feit dat ze een religieuze of levensbeschouwelijke achtergrond hebben. In beide richtingen klinken de onpartijdigheid en neutraliteit van de overheid door.

7 'Compenserende neutraliteit' wordt onderscheiden van 'exclusieve neutraliteit' en 'inclusieve neutraliteit'. Exclusieve neutraliteit betekent dat de overheid een publieke sfeer nastreeft die vrij is van religie (vergelijk het Franse model van de Laïcité). Inclusieve neutraliteit houdt in dat de overheid een diversiteit aan religies en religieuze organisaties accepteert, maar geen verschil maakt in de bejegening ervan (de huidige Nederlandse situatie). Compenserende neutraliteit gaat uit van de inclusieve neutraliteit, maar creëert ruimte om als overheid de accommodatie en praktijken van bepaalde religieuze organisaties te ondersteunen, met als doel om evenwicht te garanderen in de keuze uit verschillende godsdiensten of religieuze stromingen. Tot halverwege de jaren tachtig zijn verschillende kerken en moskeeën zo door de overheid ondersteund.

8 Het ministerie van BZK en de VNG houden onder stringente voorwaarden deze mogelijkheid open in hun handreiking aan gemeenten inzake vraagstukken rondom religie en het publiek domein (VNG en BZK 2009).

Literatuur

AIVD (2004). *Van dawa tot jihad. De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde.* Den Haag: AIVD.

Esman, A.R. (2013). *Kuwait funding muslim brotherhood growth in western mosques.* 13 september, 2013. Investigativeproject.org.

Gerards. J.H. (2012). *The Positive Obligations of the State under the European Convention of Human Rights.* Londen/New York: Routledge.

Greenfield, D. (2012). The mega mosques boom. In: *FrontPage Magazine*, 3 augustus 2012.

Haastrecht, R. van (2008). Financiering moskee / Gratis geld bestaat niet. In: *Trouw*, 24 juni 2008.

Stichtingen krijgen publicatieplicht balans en staat van baten en lasten. Geraadpleegd juni 2014 via http://www.antwoordvoorbedrijven.nl/wetswijziging/publicatieplicht-balans-staat-baten-lasten

Kern, S. (2012). *Qatar Financing Wahhabi Islam in France, Italy, Ireland and Spain.* Geraadpleegd 9 februari 2012 via http://www.gatestoneinstitute.org/2833/qatar-financing-wahhabi-islam-europe.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. *De verleiding weerstaan. Grenzen aan beïnvloeding van gedrag door de overheid*. Den Haag: RMO.

Sasse van Ysselt, P. (2013). Financiële verhoudingen tussen overheid, kerk en religieuze organisaties. In: *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, jg. 4, nr. 1, p. 65-86.

Scott Moore, M. (2010). Funding mosques from the state treasury. In: *Pacific Standard*, 15 december 2010.

TK 2008/2009. *Terrorismebestrijding, Brief van minister van BZK*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008/2009, 29754, nr. 145.

VNG en BZK (2009). *Tweeluik religie en publiek domein. Handvatten voor gemeenten*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.