

Vergaderjaar 2024–2025

29 754

Terrorismebestrijding

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 750

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 mei 2025

1. Inleiding

Onze vrijheden en democratische rechtsstaat zijn een kostbaar bezit. Het is van groot belang dat deze zo goed mogelijk worden beschermd. Zeker in tijden van grote spanningen en dreigingen, waar we op dit moment helaas mee te maken hebben. Nederland kent een sterke bescherming van de vrijheid van organisatie en vereniging. Tegelijkertijd zien we dat er organisaties in Nederland zijn die misbruik maken van deze vrijheden, doordat zij banden hebben met terroristische organisaties, extremisme en terrorisme bevorderen en geweld verheerlijken. Hiermee vormen deze organisaties een gevaar voor onze democratische rechtsstaat. Daarnaast kunnen bepaalde geldstromen uit het buitenland tot ongewenste beïnvloeding hier in Nederland leiden. Het kabinet is er alles aan gelegen om hiertegen op te treden.

Uw Kamer heeft meermaals zorgen geuit over organisaties die een gevaar vormen voor de democratische rechtsstaat en heeft daarover ook enkele moties aangenomen, waaronder de motie Yeşilgöz c.s.,¹ de motie Diederik van Dijk/Eerdmans,² de motie Van der Plas³ en de motie Stoffer⁴. In reactie op deze moties en conform het regeerprogramma heb ik een verkenning laten uitvoeren naar de wijze waarop andere landen omgaan met organisaties die onder meer banden hebben met terroristische organisaties, extremisme en terrorisme bevorderen en terroristisch geweld verheerlijken. Hierbij is specifiek gekeken naar welke mogelijkheden deze landen hebben om dit soort organisaties te verbieden. Tevens heb ik, zoals toegezegd aan uw Kamer bij de behandeling van de Wet transparantie en tegengaan ondermijning door maatschappelijke organisaties, laten onderzoeken hoe andere landen omgaan met

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 651, nr. 23.

² Kamerstukken II 2024/25, 29 279, nr. 882.

³ Kamerstukken II 2024/25, 36 651, nr. 11.

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 651, nr. 17.

ongewenste buitenlandse financiering en het instrumentarium dat zij hiervoor inzetten.

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de resultaten van beide verkenningen. De brief gaat eerst in op de situatie in Nederland. Omdat er door uw Kamer ook is verzocht om bepaalde organisaties in Nederlands en Europees verband op de sanctielijsten terrorisme te plaatsen, zal ik in deze brief ook specifiek ingaan op de bestaande methodiek omtrent plaatsing op deze sanctielijsten. Vervolgens zet ik de resultaten van de Europese verkenningen uiteen.

2. Situatie in Nederland

2.1 Strafrechtelijke mogelijkheden

Tegen organisaties die strafbare feiten plegen of bevorderen, kan strafrechtelijk worden opgetreden. Voor een strafrechtelijk onderzoek is een verdenking vereist; er dient een redelijk vermoeden te bestaan dat de organisatie en/of haar leden zich schuldig maken aan een of meerdere strafbare feiten.⁵ Het is aan het Openbaar Ministerie om te bepalen of in een concreet geval sprake is van een verdenking van een strafbaar feit en of er in een bepaald geval strafrechtelijke vervolging dient te worden ingesteld. Het kabinet treedt daar niet in.

2.2 Civielrechtelijke mogelijkheden

Aan het Openbaar Ministerie komt eveneens de bevoegdheid toe om op grond van artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek (BW) aan de rechter een verzoek tot verbodenverklaring van een *rechtspersoon* te doen. Ook informele verenigingen als bedoeld in artikel 2:26 BW kunnen voor een verbod in aanmerking komen. Uit de jurisprudentie kan worden afgeleid dat er niet al te hoge eisen aan een informele vereniging worden gesteld: het moet gaan om een zelfstandige organisatie die als zodanig deelneemt aan het rechtsverkeer, die leden heeft en die gericht is op een bepaald doel. Indien het een buitenlandse corporatie betreft die geen Nederlandse rechtspersoon is, kan het Openbaar Ministerie een soortgelijk verzoek indienen op grond artikel 10:122 BW. Voor de toepassing van artikel 2:20 BW is vereist dat het een rechtspersoon betreft waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde. Strijdig met de openbare orde is in ieder geval een doel dat, of werkzaamheid die leidt (of klaarblijkelijk dreigt te leiden) tot een bedreiging van de nationale veiligheid of de internationale rechtsorde of tot de ontwrichting van de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag. Daarnaast kan als strijdig met de openbare orde worden gezien de aantasting van de menselijke waardigheid, het leiden tot geweld of het aanzetten tot haat of discriminatie.

Het is aan het Openbaar Ministerie om te bepalen of er in een bepaald geval voldoende informatie is om een onderbouwd verzoek tot verbodenverklaring in te kunnen dienen bij de rechter. De onderbouwing van een dergelijk verzoek tot verbodenverklaring hoeft niet per se gebaseerd te zijn op strafrechtelijke informatie, hoewel dat in de praktijk wel vaak het

⁵ Voor strafrechtelijke onderzoeken die plaatsvinden op basis van titel V (bijzondere bevoegdheden tot opsporing voor het onderzoek naar het beramen of plegen van ernstige misdrijven in georganiseerd verband) of titel Vb (bijzondere bevoegdheden tot opsporing van terroristische misdrijven) van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafvordering gelden andere criteria. Bij terroristische misdrijven kan bijvoorbeeld al een opsporingsonderzoek worden ingesteld bij *aanwijzingen* van terrorisme. Het gaat het bestek van deze brief te buiten om hier nader op in te gaan.

geval zal zijn. Aangezien het in deze procedure gaat om de vraag of een grondrecht, in dit geval het recht op vereniging, mag worden ingeperkt, ligt de lat voor toepassing van deze bevoegdheid relatief hoog. Een enkele gedraging – van strafrechtelijke of andere aard – zal in de praktijk door de rechter niet voldoende worden geacht om tot verbodenverklaring over te gaan.

Indien de rechter een verbodenverklaring uitspreekt, is het strafbaar om de werkzaamheden van de organisatie voort te zetten (artikel 140, tweede lid, Wetboek van Strafrecht).⁶ Het uitgesproken verbod werkt direct vanaf de uitspraak. De rechter kan bij het verbod ook ordemaatregelen nemen voor de verdere duur van de procedure.⁷ De niet-naleving van deze ordemaatregelen levert een strafbaar feit op. De bestuurders van een verboden organisatie krijgen daarnaast een civielrechtelijk bestuursverbod van ten minste drie jaar.

2.3 Mogelijkheden op grond van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017

Op grond van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017) kan de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) onder meer onderzoek verrichten naar organisaties waarvan het ernstige vermoeden bestaat dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat (artikel 8, tweede lid, onder a, Wiv 2017). Indien uit het onderzoek van de AIVD feiten en omstandigheden naar voren komen die doen vermoeden dat mogelijk sprake is van een dreiging tegen de nationale veiligheid, kan de AIVD door middel van een ambtsbericht informatie verstrekken aan het Openbaar Ministerie.

2.4 Plaatsing op nationale of Europese sanctielijsten terrorisme

Indien er voldoende aanwijzingen zijn dat personen of organisaties betrokken zijn bij terroristische activiteiten kan de Minister van Buitenlandse Zaken, in overeenstemming met de Minister van Financiën en de Minister van Justitie en Veiligheid, deze personen of organisaties op de nationale sanctielijst terrorisme plaatsen. Voldoende aanwijzingen zijn onder meer de bevindingen binnen een lopend strafrechtelijk onderzoek, een veroordeling door een rechter voor dergelijke feiten of een ambtsbericht van de AIVD⁸ dat geloofwaardige indicaties bevat van betrokkenheid van een persoon of organisatie bij dergelijke activiteiten.

Op internationaal niveau kunnen de Verenigde Naties en de Europese Unie (EU) sancties opleggen aan personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden. Er kunnen alleen nieuwe personen, groepen en entiteiten aan de EU-terrorismelijst worden toegevoegd als hierover al een beslissing is genomen door een bevoegde autoriteit van een lidstaat of van een derde land. Indien sprake is van een dergelijk nationaal besluit kan de Raad van de EU besluiten de persoon, organisatie of entiteit op de Europese terrorismelijst te plaatsen.

⁶ Voortzettingsgedragingen kunnen zich in verschillende vormen voordoen. Het gaat daarbij om iedere gedraging die ten dienste staat aan het voortbestaan van de verboden organisatie, waaronder bijvoorbeeld het organiseren van een betoging, evenement of vergadering, het oprichten van een nieuwe (vergelijkbare) organisatie, of het in de lucht houden van een website. Zie Kamerstukken II 2019/20, 35 366, nr. 3.

⁷ Een ordemaatregel kan onder meer zijn een samenscholingsverbod, het stoppen van websites, het nalaten om in het openbaar zichtbaar bepaalde symbolen te dragen of het verbod op te treden als (feitelijk) bestuurder van een rechtspersoon. Zie Kamerstukken II 2019/20, 35 366, nr. 3.

⁸ Op grond van artikel 62 Wiv 2017.

Plaatsing op de nationale en/of Europese sanctielijst heeft tot gevolg dat de tegoeden van de betreffende persoon of organisatie worden bevroren. Tegelijkertijd is het verboden voor anderen om financiële tegoeden/diensten en (op geld waardeerbare) middelen aan deze persoon of organisatie ter beschikking te stellen. Plaatsing van een persoon of organisatie op de EU-terrorisme sanctielijst heeft tot gevolg dat die persoon of organisatie van rechtswege in Nederland is verboden (artikel 2:20, vierde lid, BW en artikel 10:123 BW indien het een buitenlandse corporatie betreft).

2.5 Mogelijkheden met betrekking tot ongewenste buitenlandse financiering

Het kabinet heeft de afgelopen jaren ingezet op het vergroten van de transparantie over doel en herkomst van financiering en geldstromen. Het gaat dan om die vormen van financiering die kunnen bijdragen aan een reëel risico op ondermijning van onze democratische rechtsstaat. Recent is in uw Kamer de Wet transparantie en tegengaan ondermijning door maatschappelijke organisaties (Wtmo) behandeld. Dit wetsvoorstel introduceert nieuwe instrumenten om ongewenste financiering uit het buitenland tegen te gaan, zoals de bevoegdheid voor de burgemeester, het Openbaar Ministerie en specifiek aangewezen overheidsinstanties om een informatieverzoek te doen aan maatschappelijke organisaties over een of meer donaties. Criterium hierbij is dat dit inzicht nodig is in het kader van de openbare orde en in het algemeen belang. Daarnaast wordt het voor het Openbaar Ministerie mogelijk om bij de rechter een stakingsbevel te vragen wanneer er sprake is van (klaarblijkelijke dreiging van) ondermijning van de democratische rechtsstaat door een maatschappelijke organisatie, zo nodig gecombineerd met maatregelen zoals een dwangsom of bevrozing van gelden.

Specifiek ten aanzien van mogelijkheden om op te treden tegen terrorismefinanciering en witwassen van crimineel geld kent Nederland de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). De Wwft geldt voor alle meldingsplichtige instellingen, dat wil zeggen instellingen die burgers toegang geven tot het financiële stelsel, zoals banken, notarissen, advocaten en makelaars. Deze meldingsplichtige instellingen, ook wel de poortwachters van het financiële stelsel genoemd, dienen onder meer cliëntenonderzoek te verrichten teneinde witwassen en terrorismefinanciering te voorkomen. Dit cliëntenonderzoek betekent dat bijvoorbeeld een bank aan een individuele risicobeoordeling moet doen om de risico's van de klant – dit kan een natuurlijke persoon zijn maar ook een rechtspersoon of andersoortige organisatie – in te schatten. Banken zijn daarnaast ook verplicht om ongebruikelijke transacties te melden aan de Financiële inlichtingen eenheid (Financial Intelligence Unit, FIU-Nederland). De FIU-Nederland kan na onderzoek een transactie verdacht verklaren, waarna het Openbaar Ministerie onderzoek kan verrichten naar de transactie en de organisatie die betrokken is bij de transactie.

Bij organisaties waar mogelijk sprake is van het financieren van terrorisme kan ook het Financieel Expertisecentrum (FEC) in stelling worden gebracht. Het Programma FEC-Terrorismefinanciering bestaat uit verschillende overheidsorganisaties, waaronder de Belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de politie en het Openbaar Ministerie. In het FEC kunnen financiële netwerken van organisaties, die mogelijk in verband kunnen worden gebracht met terrorismefinanciering, in kaart worden gebracht. Dit kan nog vóór er sprake is van een strafrechtelijke verdenking, maar er moeten wel voldoende aanknopingspunten zijn die een onderzoek rechtvaardigen.

2.6 Initiatiefwetsvoorstel bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties

Met het oog op de situatie in Nederland wil ik tot slot kort ingaan op het initiatiefwetsvoorstel Bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties.⁹ Dit initiatiefwetsvoorstel ligt thans in de Eerste Kamer en staat geagendeerd voor plenaire behandeling.

Dit initiatiefwetsvoorstel is nadrukkelijk gericht op criminele motorbendes (*outlaw motorcycle gangs*, OMG) en daarmee vergelijkbare organisaties. De voorgestelde wet biedt de Minister van Justitie en Veiligheid de bestuursrechtelijke bevoegdheid tot het verbieden van een organisatie die een cultuur van wetteloosheid creëert, bevordert of in stand houdt door het stelselmatig plegen van strafbare feiten, die een daadwerkelijke en ernstige aantasting vormt van als wezenlijk ervaren beginselen van de Nederlandse rechtsorde én die de Nederlandse samenleving of delen daarvan ontwricht of kan ontwrichten. Dit initiatiefwetsvoorstel is er niet (mede) op gericht om een bestuursrechtelijk verbod te kunnen uitvaardigen met betrekking tot organisaties die banden hebben met terroristische organisaties, extremisme en terrorisme bevorderen en terroristisch geweld verheerlijken. Gelet op deze specifieke reikwijdte biedt het initiatiefwetsvoorstel geen oplossing voor de onderhavige problematiek.

3. Internationale verkenning ten aanzien van verbieden organisaties

Om zo effectief mogelijk te kunnen optreden tegen organisaties die banden hebben met terroristische organisaties, of tegen organisaties die extremisme en terrorisme bevorderen en terroristisch geweld verheerlijken, heb ik gekeken naar wat we van andere landen kunnen leren over de wijze waarop zij omgaan met deze problematiek en hoe hun systeem is ingericht. De verkenning ziet op Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en België. De resultaten van mijn verkenning deel ik hieronder. Hierbij besteed ik in het bijzonder aandacht aan de Duitse, Franse en Britse situatie vanwege de inhoudelijke relevantie van hun (rechts)systematiek voor de situatie in Nederland.

3.1 Duitsland

In Duitsland kunnen preventieve maatregelen worden genomen tegen verenigingen. Het begrip «vereniging» omvat onder het Duitse *Vereinsgesetz* iedere vereniging, ongeacht haar rechtsvorm, waarin een meerderheid van natuurlijke of rechtspersonen zich vrijwillig voor lange tijd heeft verenigd voor een gemeenschappelijk doel en zich heeft onderworpen aan een georganiseerd besluitvormingsproces, uitgezonderd politieke partijen, fracties van de Bondsdag en parlementen van de deelstaten.¹⁰ Het Duitse Ministerie van Binnenlandse Zaken kan verenigingen verbieden die (kort gezegd) in strijd handelen met de strafwet of met de constitutionele orde of indien haar doel of werkzaamheid zich richt tegen het idee van begrip tussen volkeren («*Gedanken der Völkerverständigung*»).¹¹

⁹ Initiatiefwetsvoorstel van de Tweede Kamerleden Mutluer (GroenLinks-PvdA), Boswijk (CDA), Ellian (VVD), Bikker (ChristenUnie) en Diederik van Dijk (SGP), zie Kamerstukken II, vergaderjaar 2018/19, 35 079.

¹⁰ Het Duitse recht kent een aparte wettelijke bepaling ten aanzien van het inperken van de verenigingsvrijheid van politieke partijen.

¹¹ Met «*Gedanken der Völkerverständigung*» wordt in Duitsland het idee van internationale samenwerking en begrip tussen verschillende volken en culturen bedoeld. Het doel is om vreedzaam samen te leven, wederzijds respect en tolerantie te bevorderen en conflicten te vermijden door middel van dialoog en wederzijds begrip.

Oplegging van een verenigingsverbod wordt in Duitsland gezien als een administratieve handeling, waarop het Duitse bestuursrecht van toepassing is. Het daartoe bevoegde orgaan verschilt afhankelijk van de werkzaamheden van de vereniging. Indien de vereniging enkel actief is op deelstatelijk niveau is het hoogste overheidsorgaan op deelstatelijk niveau bevoegd óf het krachtens deelstatelijk recht bevoegde orgaan met betrekking tot verenigingen. In de praktijk is dat meestal de Minister van Binnenlandse Zaken. Tegen een verbod staat rechtsgang bij de bestuurs-rechter open.

3.2 Frankrijk

In Frankrijk spreekt men niet van het verbieden van een organisatie, maar van het «ontbinden» van een organisatie. Het Franse recht kent een civiele, strafrechtelijke en bestuursrechtelijke vorm van ontbinding van een organisatie.

In relatie tot Nederlandse situatie zijn de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke ontbinding het meest relevant, gelet op de aanknopingspunten met ons (rechts)systeem.

De reikwijdte van het ontbindingsbesluit is in Frankrijk tamelijk breed. Zo dient het te gaan om een «feitelijke groepering» en hoeft er geen sprake te zijn van rechtspersoonlijkheid. Voldoende is als er sprake is van een samenwerking van twee of meer personen die gericht is op een gemeenschappelijk doel. Dat maakt dat het instrument ook ingezet kan worden als een vereniging zichzelf ontbindt om daarna alsnog de werkzaamheden in een informeel verband voort te zetten.

De *Code de la sécurité intérieure* kent zeven gronden op basis waarvan een ontbindingsbesluit kan worden genomen. Op basis van één van deze zeven gronden kan de president van de Republiek of de Minister-President het besluit tot ontbinding nemen in de Franse ministerraad. Daarbij dient ook de Minister van Binnenlandse Zaken het besluit mede te ondertekenen. Tegen het besluit kan beroep worden aangetekend bij de Franse bestuursrechter. Voor de Nederlandse situatie zijn met name de onderstaande gronden relevant. Organisaties kunnen worden ontbonden wanneer:

- 1) zij oproepen tot discriminatie, haat of geweld tegen een persoon of groep op basis van afkomst, religie, of andere kenmerken of dit wordt gerechtvaardigd of aangemoedigd;
- 2) zij betrokken zijn bij (gewelddadige) acties die de openbare orde ernstig verstoren, bijvoorbeeld door het oproepen hiertoe of het verheerlijken hiervan;
- 3) zij direct of indirect steun verlenen aan terroristische activiteiten.

Daarnaast ken het Franse systeem ook verschillende instrumenten om organisaties te ontbinden. Een belangrijke grond voor ontbinding is wanneer zij betrokken zijn bij terroristische activiteiten, bijvoorbeeld door financiële of logistieke steun te bieden aan terroristische groeperingen of door terroristische ideologieën te verheerlijken. Dergelijke organisaties kunnen worden ontbonden op grond van de Franse (straf)wetgeving tegen terrorisme. Daarnaast kan een organisatie worden ontbonden op basis van de Wet op de persvrijheid 1881 (*Loi sur la liberté de la presse de 1881*), die onder andere het bevorderen van haatzaaien strafbaar stelt.

Frankrijk heeft na de aanslagen in Parijs van 2015 aanvullende wetgeving geïntroduceerd om (islamitische) radicalisering tegen te gaan, onder meer in wetgeving om de waarden van de Republiek Frankrijk te beschermen en separatisme tegen te gaan (*Loi contre le séparatisme*). Deze wet stelt

de autoriteiten in staat om organisaties die radicalisering bevorderen of gewelddadige ideologieën verspreiden te ontbinden.

3.3 Verenigd Koninkrijk

Op basis van de *Terrorism Act 2000* kan de Minister van Binnenlandse Zaken een organisatie verbieden indien deze organisatie terroristische activiteiten onderneemt, voorbereidingen op terroristische activiteiten treft, terrorisme stimuleert of aanmoedigt of anderzijds betrokken is bij terrorisme. Bij toepassing van deze bevoegdheid dient sprake te zijn van proportionaliteit, die ziet op de insteek en schaal van de activiteiten van de organisatie, de dreiging die de organisatie vormt voor het Verenigd Koninkrijk en/of voor Britten buiten het Verenigd Koninkrijk en de mate waarin de organisatie aanwezig is in het Verenigd Koninkrijk. Ook kan een organisatie worden verboden indien dit nodig is vanuit de behoefte om andere leden van de internationale gemeenschap te ondersteunen in de mondiale strijd tegen terrorisme.

Indien er vermoedens bestaan dat een organisatie zich bezighoudt met het verheerlijken van haat of terrorisme, kan deze gedurende een periode van 18 tot 24 maanden worden verboden. Het Verenigd Koninkrijk hanteert hierbij een *cross-system* benadering, wat betekent dat meerdere betrokken organisaties en overheidsdepartementen onafhankelijk van elkaar onderzoeken of een organisatie voldoet aan de criteria voor een verbod. De bevindingen van deze verschillende instanties worden vervolgens samengebracht en voorgelegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken, zodat deze een weloverwogen beslissing kan nemen over het al dan niet verbieden van de organisatie. De betrokken stakeholders en departementen variëren afhankelijk van de specifieke casus. Zo speelt de politie met een contraterrorisme taak een rol in het proces, maar wordt er ook een *community impact assessment* uitgevoerd om de bredere maatschappelijke gevolgen van een mogelijk verbod in kaart te brengen.

3.4 Zweden en België

In het kader van mijn verkenning heb ik tevens naar Zweden en België gekeken. Beide landen kennen vormen van het verbieden van organisaties.

In Zweden kunnen organisaties die betrokken zijn bij het verheerlijken van terrorisme, haat en geweld onder bepaalde omstandigheden worden verboden. Het verheerlijken van dergelijk gedrag kan strafbaar zijn wanneer het leidt tot aanzetting tot misdrijven. Dit geldt bijvoorbeeld als anderen mondeling of schriftelijk worden aangezet tot het plegen van een strafbaar feit of het negeren van hun burgerplicht. Daarnaast kunnen handelingen die het grote publiek aanzetten tot terrorisme, zoals het oproepen tot terroristische misdrijven of deelname aan een terroristische organisatie, strafbaar zijn op grond van sectie 7 van de Zweedse wet die ziet op terroristische misdrijven (*Terroristbrottslag*). Tevens is het strafbaar om deel te nemen aan activiteiten van een terroristische organisatie, indien die deelname de organisatie versterkt of ondersteunt, zoals vastgelegd in sectie 4a van die wet.

In België kunnen bepaalde organisaties worden verboden, maar dit kan alleen als de organisatie betrokken is bij strafrechtelijke feiten (o.a. terroristische activiteiten) of wanneer de organisatie het maatschappelijk welzijn of de openbare orde ernstig bedreigt. Organisaties die actief oproepen tot, of betrokken zijn bij, terroristische daden kunnen op grond van Belgische antiterrorismewetgeving verboden worden. Dit gebeurt op basis van het Strafwetboek en de wet van 23 maart 2018 die terrorismecriminaliteit bestraft.

4. Internationale verkenning ten aanzien van het omgaan met ongewenste buitenlandse financiering

Om zo effectief mogelijk te kunnen optreden tegen ongewenste buitenlandse financiering, is het noodzakelijk om een robuust mechanisme te hebben dat vormen van financiering tegengaat die bijdragen aan ondermijning van de democratische rechtstaat. Alle bestudeerde landen kennen op EU-richtlijnen gebaseerde wet- en regelgeving op specifieke vormen van ongewenste financiering, onder meer op het gebied van anti-witwassen en terrorisme. Daarnaast kennen sommige landen aanvullende maatregelen om in brede zin ongewenste buitenlandse financiering tegen te gaan. De door mij uitgevoerde verkenning ziet op Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en België.

4.1 Duitsland

Duitsland gebruikt bestaande wet- en regelgeving om ongewenste buitenlandse financiering tegen te gaan. Duitsland kent, net zoals de overige EU-landen op basis van EU-richtlijnen, wetgeving met betrekking tot anti-witwasmaatregelen en het tegengaan van terrorismefinanciering, zoals het *Geldwäschgesetz* (anti-witwaswet). Het *Geldwäschgesetz* verplicht bijvoorbeeld financiële instellingen om cliëntenonderzoek te doen en verdachte transacties te melden bij de Financial Intelligence Unit van Duitsland, maar dit is niet specifiek gericht op maatschappelijke organisaties. Deze wet is vergelijkbaar met de Wwft in Nederland.

Daarnaast is sinds 2017 het *Transparenzregister* (transparantieregister) opgericht, dat informatie verzamelt over de uiteindelijke belanghebbers van rechtspersonen die actief zijn in Duitsland, waaronder maatschappelijke organisaties. Hoewel het *Transparenzregister* oorspronkelijk vooral gericht is op bedrijven, moeten ook verenigingen en stichtingen zich registreren in het register. Dit kan indirect ook bijdragen aan meer transparantie met betrekking tot organisaties die buitenlandse financiering ontvangen en aan het voorkomen van ongewenste invloed van buitenlandse partijen. Maatschappelijke organisaties hoeven aan het transparantieregister geen financiële gegevens te verstrekken. Dit moet in sommige gevallen wel aan de Duitse belastingdienst, wanneer zij bijvoorbeeld belastingvoordeel willen aanvragen of subsidies ontvangen.

4.2 Frankrijk

Frankrijk heeft een uitgebreid wettelijk kader om buitenlandse beïnvloeding en ongewenste financiering te reguleren door middel van transparantie en toezicht. De *Code Monétaire et Financier*¹² kent (net zoals de overige EU-landen, op basis van EU-richtlijnen) een meldingsplicht van verdachte financiële transacties aan de Franse Financial Intelligence Unit (Tracfin). Deze wet is vergelijkbaar met de Wwft in Nederland.

Daarnaast heeft Frankrijk wetgeving die zich richt op de transparantie van religieuze organisaties en die voorschrijft dat zij enkel het uitoefenen van de godsdienst als doel mogen hebben.¹³ De wetgeving stelt strenge eisen voor financieringen en giften uit het buitenland. Elke betaling of gift van een buitenlandse staat, buitenlandse rechtspersoon of natuurlijk persoon buiten Frankrijk moet aangegeven worden bij de autoriteiten. Bij giften boven de € 15.300,- of wanneer het totaalbedrag van de giften in hetzelfde boekjaar dit bedrag overschrijdt, is de aangever verplicht om

¹² Article L.561 – Obligation relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

¹³ LOI n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

ook gegevens van de verstrekende partij aan te geven.¹⁴ Bij bezwaar van de administratieve autoriteiten tegen specifieke giften, zijn organisaties verplicht om deze binnen drie maanden terug te betalen aan de verstrekker van de gift.

Daarnaast is in Frankrijk in 2024 een wet aangenomen die gericht is op transparantie en het tegengaan van buitenlandse beïnvloeding; de wet zal naar verwachting in juli 2025 in werking treden.¹⁵ De wet voorziet in de oprichting van een digitaal register voor buitenlandse beïnvloedingsactiviteiten bij de *Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique* (HATVP)¹⁶, waarin activiteiten van buitenlandse actoren, die het Franse beleid of wetgevingsproces proberen te beïnvloeden, worden geregistreerd. Dit omvat onder andere communicatie met politici of ambtenaren, publieke communicatie en het verstrekken van geld, goederen of diensten. Buitenlandse entiteiten, politieke partijen en denktanks moeten donaties en betalingen buiten de EU melden, en personen of organisaties die de registratievereisten niet naleven, kunnen strafrechtelijk worden vervolgd.

4.3 België

In België heeft de Vlaamse overheid in 2021 een wet aangenomen die ziet op transparantie van religieuze organisaties. Deze wet legt verplichtingen op aan deze organisaties om aan te tonen dat ze financieel gezond zijn en transparantie bieden over hun financiële situatie. Daarnaast wordt nadrukkelijk gesteld dat religieuze gemeenschappen nooit direct of indirect financiële middelen van buitenlandse actoren mogen ontvangen die hun onafhankelijkheid zouden kunnen schaden. Dit betreft onder andere financiering die verband houdt met illegale activiteiten zoals terrorisme, extremisme, spionage of clandestiene inmenging.¹⁷ Daarnaast worden bestuurders verplicht om een register van alle giften boven de € 1.000.– bij te houden, zowel in natura als contanten. Dit register bevat de datum, waarde, aard van de gift en identificatie gegevens van de schenking. Het register moet op verzoek toegankelijk zijn voor de Vlaamse regering en ander bevoegde overheden.¹⁸ Er geldt in België geen actieve meldingsplicht op het ontvangen van gelden uit het buitenland.

4.4 Denemarken

In Denemarken bestaat er een officiële lijst van personen en organisaties waarvan een Deense organisatie zowel indirect als direct geen giften mag ontvangen. Een natuurlijk persoon of rechtspersoon wordt op deze openbare lijst geplaatst voor een periode van vier jaar.¹⁹ Na deze termijn kan de vermelding op de lijst telkens met een nieuwe periode van vier jaar worden verlengd, afhankelijk van de omstandigheden. Deze maatregel wordt genomen om te voorkomen dat organisaties, die zich tegen de democratie en fundamentele vrijheids- en mensenrechten verzetten, in Denemarken invloed uitoefenen door middel van donaties of andere vormen van steun. De lijst wordt gepubliceerd in het Deense Staatsblad

¹⁴ Naam (organisatie), rechtsvorm, adres en contact informatie.

¹⁵ LOI n° 2024–850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France.

¹⁶ Hoge Autoriteit voor transparantie in het openbare leven.

¹⁷ Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken, Erkenningsdecreet Lokale Geloofsgemeenschappen van 22 Oktober 2021.

¹⁸ Vlaamse Gemeenschap, Decreet tot Regeling van de Erkenning van Lokale Geloofsgemeenschappen, de Verplichtingen van de Besturen van de Eredienst En Het Toezicht Daarop En Tot Wijziging van Het Decreet van 7 Mei 2004 Betreffende de Materiële Organisatie En Werking van de Erkende Erediensten.

¹⁹ No. 414, artikel 4 *Lov om Forbud mod Modtagelse af Donationer fra Visse Fysiske og Juridiske Personer*.

en bevat gedetailleerde informatie over de betrokkenen.²⁰ Wanneer een organisatie van een persoon of organisatie die op de eerdergenoemde lijst staat giften ontvangt van meer dan DKK 10.000 (circa € 1.340,-), of wanneer giften in hetzelfde boekjaar dit bedrag overschrijden, dienen deze binnen 14 dagen te worden teruggestort.

4.5 Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk is momenteel bezig met de ontwikkeling van het *Foreign Influence Registration Scheme* (FIRS), dat voortkomt uit de *National Security Act 2023*. Dit initiatief heeft als doel de transparantie over buitenlandse invloed in het VK te vergroten en zal naar verwachting in juli 2025 in werking treden. Het FIRS is een tweeledig systeem, ontworpen om de veiligheid van het VK te waarborgen door inzicht te bieden in de aard en de reikwijdte van buitenlandse beïnvloeding. Het systeem verplicht buitenlandse actoren die politieke beïnvloedingsactiviteiten willen uitvoeren in het VK, om dergelijke afspraken te registreren. Dit omvat onder andere communicatie met politici of ambtenaren, publieke communicatie en het verstrekken van geld, goederen of diensten. Organisaties die gefinancierd of aangestuurd worden door een buitenlandse overheid, evenals personen die voor een buitenlandse staat werken, moeten deze activiteiten verplicht melden. Het niet naleven van de registratievereisten kan leiden tot strafrechtelijke vervolging, vooral wanneer activiteiten niet worden aangegeven, valse informatie wordt verstrekt of aanvullende informatie wordt nagelaten op verzoek van de overheid. Er bestaan echter uitzonderingen op deze regeling, bijvoorbeeld voor diplomaten, advocaten en nieuwsuitgevers.²¹

5. Conclusie en vervolg

Voor organisaties die banden hebben met terroristische organisaties, extremisme en terrorisme bevorderen en terroristisch geweld verheerlijken is in Nederland geen plek. Uw Kamer heeft herhaaldelijk uitdrukkelijk aandacht gevraagd voor deze organisaties en haar zorgen hierover geuit. Het kabinet deelt die zorgen.

In het algemeen dient grote terughoudendheid te worden betracht bij het verbieden en ontbinden van een rechtspersoon of organisatie. In bepaalde gevallen kan het echter in onze democratische samenleving noodzakelijk zijn dat een organisatie of rechtspersoon wordt verboden en ontbonden, bijvoorbeeld indien onze nationale veiligheid in het geding komt. Dit zien we ook in andere landen.

Tegen dergelijke organisaties kan in Nederland strafrechtelijk en civielrechtelijk worden opgetreden. Daarnaast kunnen organisaties op nationale en internationale sanctielijsten worden geplaatst, om zodoende tegoeden te kunnen bevriezen en te voorkomen dat terrorisme wordt gefinancierd. Het kabinet zet er op in om, waar mogelijk, maatregelen te treffen tegen organisaties die een bedreiging vormen voor onze democratische rechtsstaat en voor de kernwaarden en vrijheden die wij als vanzelfsprekend ervaren. Daarbij beziet het kabinet continu of het wettelijk instrumentarium aanpassing of uitbreiding behoeft. De door mij verrichte internationale verkenning heeft daartoe interessante gezichtspunten opgeleverd.

²⁰ Naam, adres, nationaliteit, en andere identificerende gegevens.

²¹ *Guidance on the Foreign Influence Registration Scheme: political influence tier.*

Uit deze verkenning blijkt dat deze problematiek in meerdere landen binnen de EU speelt, waarbij elk land voor een wettelijke aanpak heeft gekozen die het best past binnen het rechtssysteem van dat betreffende land. Diverse landen kennen een systeem waarin een bestuursorgaan een beslissing kan nemen omtrent het verbieden van de organisatie, waarna dit besluit wordt getoetst door de bestuursrechter. In Nederland ligt de beslissing om een organisatie verboden te verklaren bij de rechter, als *sluitstuk* van een civielrechtelijke procedure waarin het Openbaar Ministerie op basis van (veelal uit diverse strafrechtelijke onderzoeken) verkregen informatie de rechter hierom heeft verzocht. Juist bij organisaties die een bedreiging vormen voor onze democratische rechtsstaat door banden te hebben met terroristische organisaties, door extremisme en terrorisme te bevorderen en door geweld te verheerlijken, vindt het kabinet het van groot belang om in een zo vroeg mogelijk stadium vanuit de rijksoverheid normstellend op te kunnen treden. In bepaalde gevallen kan *eerder* ingrijpen niet alleen gewenst, maar ook noodzakelijk zijn om onze democratische rechtsstaat adequaat te kunnen beschermen. Met name het Franse systeem, waarin wettelijk is vastgelegd op welke specifieke en concrete gronden een organisatie bestuursrechtelijk verboden kan worden verklaard (zie onder 3.2), biedt heldere aanknopingspunten voor nader onderzoek.

Ten aanzien van ongewenste buitenlandse financiering beschikken de bestudeerde landen allemaal over wet- en regelgeving die gebaseerd is op EU-richtlijnen met betrekking tot specifieke vormen van ongewenste financiering, waaronder maatregelen op het gebied van anti-witwassen en terrorismebestrijding. Daarnaast hebben de landen binnen de EU verschillende mechanismen geïmplementeerd om ongewenste buitenlandse financiering tegen te gaan. Zowel België als Frankrijk hanteren een transparantieregister. In beide landen geldt een wettelijke verplichting voor religieuze organisaties om buitenlandse giften te melden, waarbij eigen drempelvoorwaarden van toepassing zijn. Per juli 2025 zal in het Verenigd Koninkrijk een soortgelijk meldingsregister van kracht worden dat zich richt op buitenlandse actoren die politieke beïnvloedingsactiviteiten in het VK willen uitvoeren. Denemarken is het enige EU-land dat een lijst hanteert van buitenlandse organisaties en natuurlijke personen van wie het voor Deense organisaties verboden is om giften te ontvangen.

De bevindingen van de internationale verkenningen naar het verbieden van organisaties en naar de mogelijkheden tot het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering geven aanleiding tot nader onderzoek.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel