

Verkenning naar de mogelijkheden om ongewenste (buitenlandse) financiering te beperken - Bevindingen en conclusies

Reeds langere tijd gaat veel aandacht uit naar ongewenste buitenlandse financiering. De vrees bestaat dat door middel van financiering vanuit het buitenland bepaalde gedragingen in Nederland worden ondersteund of bevorderd die ontwrichtend en hoogst onwenselijk zijn.¹ Het Regeerakkoord bevat daarover de onderstaande passage:

“Beïnvloeding vanuit onvrije landen en organisaties via sociale media of door de financiering van organisaties in Nederland is onwenselijk. Voorkomen moet 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. Wederkerigheid vormt hierbij een belangrijke toetssteen. Geldstromen vanuit onvrije landen, waarbij misbruik wordt gemaakt van onze vrijheden, zullen zoveel mogelijk worden beperkt.”

Onder coördinatie van het ministerie van SZW is een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheid om geldstromen vanuit zogenaamde 'onvrije landen' naar maatschappelijke en religieuze organisaties te beperken. Hieronder vindt u de bevindingen en conclusies van deze verkenning, waaraan de ministeries van BZ, BZK, JenV en FIN belangrijke bijdragen hebben geleverd.

Op basis van voornoemde passage heeft het ministerie van JenV een voorstel in consultatie gebracht dat gericht is op het transparanter maken van geldstromen naar maatschappelijke en religieuze organisaties. Het beperken van geldstromen naar politieke partijen wordt in een separaat traject behandeld door het ministerie van BZK.

1. Opzet verkenning

De insteek van de verkenning is de vraag op welke wijze een realiseerbaar wetstraject voor de beperking van problematische financieringsstromen kan worden vormgegeven. Dit heeft geleid tot een verkenning van verschillende opties waarbij is gewerkt met twee probleemdefinities:

- i. Buitenlandse financiering van maatschappelijke en religieuze organisaties is problematisch als ze uit 'onvrije landen' komt, ongeacht of dit daadwerkelijk leidt tot problematisch gedrag, omdat in deze landen normen en waarden gelden die haaks staan op de kernwaarden in Nederland. Uitgangspunt is dat deze landen niet de kans geboden moet worden om via geldstromen in Nederland invloed uit te oefenen en daarmee een bedreiging te vormen voor onze vrijheden en kernwaarden;
- ii. Buitenlandse financiering wordt problematisch zodra met de geldstromen buitenlandse zeggenschap meekomt die personen of groepen aanzet tot problematisch gedrag. Dit kan bijvoorbeeld gedrag zijn dat de democratie ondermijnt. (Dit betekent dat niet alle buitenlandse financiering van maatschappelijke en religieuze organisaties zonder meer problematisch is).²

Hieronder wordt eerst ingegaan op de uitkomsten van de verkenning onder probleemdefinitie i (paragraaf 2) en vervolgens komen de uitkomsten onder probleemdefinitie ii (paragraaf 3) aan de orde. Daarnaast wordt kort uiteengezet wat de aanpak van ongewenste buitenlandse financiering is in gelijkgezinde landen (paragraaf 4) en wat binnen het huidige wettelijk kader mogelijk is in Nederland (paragraaf 5). Tot slot wordt stilgestaan bij de uitwerking van de motie van het lid Becker, zoals voorgesteld op 30 mei 2018, over het uitbreiden van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft) (paragraaf 6).³

Onafhankelijk van de gekozen invalshoek raakt een beperking van financiering van maatschappelijke of religieuze organisaties een aantal – afhankelijk van de soort organisatie – fundamentele vrijheden en rechten, te weten de vrijheid van vereniging, de vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, en de vrijheid van onderwijs. De vrijheid van godsdienst houdt onder andere in de vrijheid om godsdienst en levensovertuiging te

¹ Terrorismefinanciering valt hierbuiten. Het gaat om geldstromen die bijvoorbeeld aanzetten tot haat of discriminatie (strafbaar), of andere niet-strafbare maar onwenselijke gedragingen.

² De verkenning betreft buitenlandse geldstromen naar maatschappelijke en religieuze organisaties in Nederland en betreft geen geldstromen met commerciële doeleinden.

³ Tweede Kamer, 2017-2018, 29 614, nr. 88.

praktiseren en te onderwijzen, waarbij ook expliciet het recht op het ontvangen van financiering is inbegrepen.⁴ Een wettelijke inperking moet het belang van de openbare orde dienen. Dit betekent dus dat inperking van de financiering van een maatschappelijke of religieuze organisatie alleen maar toelaatbaar is wanneer het gerechtvaardigd kan worden. Dit is het geval wanneer het voldoet aan de daarvoor geldende eisen (kortgezegd: voorzienbaarheid, noodzakelijkheid, en proportionaliteit).⁵

2. Probleemdefinitie i – ‘Onvrije landen’

De term ‘onvrije landen’ is een belangrijk aanknopingspunt in deze verkenning. De term wordt genoemd in het Regeerakkoord en is ook eerder in het politieke debat aan de orde geweest.⁶ De gedachte die aan het Regeerakkoord ten grondslag ligt, is dat geldstromen uit ‘onvrije landen’ naar maatschappelijke en religieuze organisaties in Nederland onwenselijk zijn, omdat in deze landen normen en waarden gelden die haaks staan op de kernwaarden in Nederland. Een verbod op financiering afkomstig uit een vastgestelde lijst ‘onvrije landen’ zou in die visie kunnen helpen voorkomen dat deze landen via geldstromen in Nederland invloed uitoefenen en een bedreiging vormen voor onze vrijheden en kernwaarden. Voor het opstellen van wettelijke maatregelen om financiering uit deze landen te beperken, is het noodzakelijk dat objectieve criteria ontwikkeld worden waaruit blijkt wat ‘onvrije landen’ zijn. Aan de hand daarvan kan bepaald worden welke landen hieronder vallen. In deze paragraaf worden de mogelijkheden afgetast om tot een sluitende definitie te komen en tegelijkertijd de risico’s van dergelijke criteria en landenlijsten uiteengezet.

Inkadering van het begrip ‘onvrije landen’

Vooropgesteld, er bestaat geen (internationaal geaccepteerde) definitie van het begrip ‘onvrije landen’. Ook ‘vrijheid’ is een complex begrip, dat raakt aan vele individuele fundamentele vrijheden (mensenrechten), maar ook aan democratie en goed bestuur, stabiliteit en ontwikkeling, zonder eenduidige definitie waar iedereen mee instemt. Voor het inkaderen van het begrip ‘onvrije landen’ kan de Nederlandse overheid zelf criteria opstellen wat het verstaat onder ‘onvrije landen’, of aansluiting zoeken bij bestaande *rankings* op het gebied van ‘(on)vrijheid’.

Rankings maken een complex begrip als vrijheid tot op zekere hoogte inzichtelijk, meetbaar en vergelijkbaar. Er bestaan diverse internationale *rankings* die landen indelen op basis van verschillende criteria van het VN-verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (VN BUPO-verdrag) en daarmee verschillende vormen of interpretaties van ‘vrijheid’ in landen meten. Deze *rankings* hanteren verschillende criteria en wegingsfactoren waardoor de analyses uiteenlopen. Over het algemeen scoren OESO-landen over de gehele linie positief als ‘vrije’ landen.

Een veelgebruikte en internationaal breed geaccepteerde *ranking* van vrijheid is het *Freedom in the World* rapport van de Amerikaanse organisatie Freedom House. Deze lijkt bruikbaar voor deze verkenning, gezien de volledigheid van de gebruikte criteria, inclusief godsdienstvrijheid, vrijheid van meningsuiting en onderwijs, en vrijheid van vereniging. Naast de *Freedom in the World ranking* bestaan er ook *rankings* die specifiek stilstaan bij (deel)aspecten van vrijheid, zoals

⁴ UN Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief, para. 6 (f); *Opinion on the Draft Law on the insertion of amendments on Freedom of Conscience and Religious Organisations in Ukraine*, CDL-AD(2006)030, adopted by the Venice Commission at its 68th Plenary Session (Venice, 13-14 October 2006), para. 34, ‘the right to solicit and receive voluntary financial and other contributions from individuals and institutions’.

⁵ Zie verder toelichting onder paragraaf 3.

⁶ Segers/Zijlstra dienden tijdens APB in september 2016 een motie hierover in (Tweede Kamer, 2016-2017, 34 550, nr. 17). Dhr. Segers lichtte deze als volgt toe: “Wat vindt het kabinet van de introductie van het beginsel van wederkerigheid? Wij handhaven de godsdienstvrijheid. Die staat hier open voor iedereen die hier woont en die daar gebruik van wil maken, maar die staat niet open voor mensen vanuit onvrije landen, waar die godsdienstvrijheid niet geldt en die vervolgens van onze vrijheid gebruik willen maken. Daar komt de grens van godsdienstvrijheid in zicht. Wat zou de minister-president ervan vinden om dat principe, die wederkerigheid, te introduceren?”. Ook onder Rutte II is onderzoek gedaan naar mogelijkheden om ongewenste buitenlandse financiering te beperken. Zo heeft toenmalig minister Asscher de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) gevraagd om een briefadvies op dit thema (RMO, *Briefadvies De kaders van de rechtsstaat*, ‘Over buitenlandse financiering van moskeeen en gebedshuizen’ (Den Haag, september 2014), te vinden via: <https://www.raadrivs.nl/publicaties/item/de-kaders-van-de-rechtsstaat>). In aanvulling hierop heeft onder Rutte II een verkennend gesprek plaatsgevonden met de Raad van State in oktober 2016. In dit gesprek werden met name knelpunten genoemd: de handhaafbaarheid (wat zijn de criteria voor verboden financiering, welke norm wordt gehanteerd en hoe voorkom je dat die makkelijk te omzeilen zijn?); de vrijheid van godsdienst, vrijheid van vereniging en vrijheid van onderwijs.

bijvoorbeeld vrije ruimte voor het maatschappelijk middenveld (*2018 State of Civil Society Report CIVICUS*), persvrijheid (*World Press Freedom Index*) of democratie (*Economist Intelligence Unit Democracy Index*). Als het gaat om de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, bestaan er enkele rapporten die specifiek de mate van godsdienstvrijheid wereldwijd in kaart brengen. Onder andere de *United States Commission on International Religious Freedom* (USCIRF) publiceert jaarlijks een omvangrijk rapport met daarin een lijst van landen die worden voorgedragen om door de VS te worden aangewezen als 'countries of particular concern' (CPC). In deze landen wordt de godsdienstvrijheid systematisch en op basis van meerdere criteria geschonden.⁷

Het *Freedom in the World 2018* rapport onderscheidt 49 'onvrije landen' inclusief o.a. Saoedi-Arabië, Noord-Korea, Syrië, Oezbekistan, Eritrea, Rusland, China, Turkije, Qatar en 58 'deels vrije landen', zoals Koeweit.⁸ Een mogelijke vertaling van deze *ranking* naar het Regeerakkoord zou kunnen zijn om de landen die door dit rapport als (deels) onvrij worden bestempeld ook in deze verkenning als 'onvrij' te laten gelden. Om de lijst behapbaar te houden en gericht op die landen van waaruit het problematisch gedrag zich manifesteert, zouden aanvullende criteria gebruikt moeten worden. Als startpunt voor nadere kwalificatie van het begrip 'onvrije landen' kan (conform het Regeerakkoord) het criterium van wederkerigheid ten aanzien van financiering van maatschappelijke en religieuze instellingen worden gebruikt. Daarbij zou gekeken kunnen worden naar formele en informele obstakels die derde landen opwerpen tegen het vrij kunnen ontvangen van buitenlandse financiering door maatschappelijke en religieuze instellingen. De gedachte daarbij zou zijn dat wanneer een land buitenlandse financiering van maatschappelijke en religieuze organisaties belemmert, Nederland voor financiering uit deze landen ook beperkingen mag opwerpen.

Een eerste inventarisatie biedt daarvoor enkele aanknopingspunten. Zo mogen non-profit organisaties in sommige landen geen bijeenkomsten organiseren of geld inzamelen. In andere landen is het niet toegestaan andere dan islamitische geloofsgemeenschappen op te richten, waardoor het niet mogelijk is andere dan islamitische organisaties vanuit het buitenland financieel te ondersteunen. Ook in landen waar een formeel verbod ontbreekt, ondervinden lokale (religieuze) organisaties in de praktijk soms hinder bij het ontvangen van geld uit het buitenland. Liefdadigheidsinstellingen, NGO's en andere (inclusief culturele, religieuze) instellingen moeten bijvoorbeeld vooraf toestemming verkrijgen om fondsen te werven. Het ontvangen van financiering zonder vergunning of via organisaties zonder de juiste vergunning is in die landen vaak strafbaar.

Het reciprociteitsbeginsel, hoewel zeer complex, biedt enkele aanknopingspunten voor het opstellen van een landenlijst in het kader van het formuleren van Nederlandse wetgeving tegen buitenlandse financiering. Dat vereist dat de obstakels die andere landen opwerpen, goed in kaart worden gebracht. Dit vergt nader onderzoek. Het ligt voor de hand dat onderzoek te richten op die landen die volgens Freedom House en de hiervoor reeds aangehaalde CPC-lijst als (deels) onvrij gelden en die obstakels opwerpen tegen het vrij kunnen ontvangen van buitenlandse financiering door maatschappelijke en religieuze organisaties.

Risico's

Bij het definiëren van 'onvrije landen' dan wel het hanteren van het reciprociteitsbeginsel met het oog op een verbod op het ontvangen van buitenlandse financiering dienen zich de volgende overwegingen aan:

⁷ In 2018 staan op deze CPC-lijst: Myanmar, Centraal Afrikaanse Republiek, China, Eritrea, Iran, Nigeria, Noord-Korea, Pakistan, Rusland, Saoedi-Arabië, Soedan, Syrië, Tadjikistan en Turkmenistan, Oezbekistan en Vietnam. Dit zijn landen waar ernstige schendingen van vrijheid van religie worden geconstateerd (waaronder de strafbaarstelling van bekering en blasfemie, en de vrijheid om het geloof privé en openbaar te belijden). Het rapport benoemt daarnaast een aantal landen die aandacht verdienen omdat ook in deze landen schendingen van vrijheid van religie zijn geconstateerd, zij het in mindere mate dan in de CPCs. In 2018 zijn dit: Afghanistan, Azerbeidzjan, Bahrein, Cuba, Egypte, India, Indonesië, Irak, Kazachstan, Laos, Maleisië en Turkije.

⁸ Het *Freedom in the World* rapport richt zich op een breed scala aan fundamentele vrijheden/mensenrechten en geeft daarmee inzicht in het 'algemene' beeld van de vrijheid in een land. De meeste andere gerenommeerde indices met een wereldwijd bereik evalueren een deelaspect van vrijheid. Dit algemene beeld is ook een mogelijke zwakte van het *Freedom in the World* rapport, aangezien nuances onderbelicht kunnen blijven. Zo worden Koeweit en Marokko door het *Freedom in the World* rapport als 'deels vrij' bestempeld, terwijl in die landen bijvoorbeeld volgens Pew Research Center (2014) religieuze bekering strafbaar wordt gesteld.

- a. Het hanteren van een lijst van 'onvrije landen' kan directe gevolgen hebben voor de bilaterale relaties met de betreffende landen (op het gebied van handel, migratie, veiligheid, etc.).
- b. Nederland zet zich wereldwijd in voor betere naleving van mensenrechten voor iedereen, inclusief het vergroten van religieuze vrijheid voor minderheden, ook in de landen waar dat niet vanzelfsprekend is. Wanneer Nederland in eigen land beperkingen oplegt aan het maatschappelijk middenveld op grond van een (eigen) classificatie 'onvrije landen', zal dit onze geloofwaardigheid als voorvechter van mensenrechten en een open en veerkrachtig maatschappelijk middenveld, wereldwijd substantieel ondermijnen.
- c. Een lijst van landen op basis van wederkerigheid houdt een (impliciet) oordeel in van de wetgeving in andere landen. Dit is ongebruikelijk. Nederland oordeelt in beginsel niet over wetgeving van andere landen, met uitzondering van wetgeving die duidelijk in strijd is met internationaal recht. Zelfs dan wordt terughoudendheid betracht, aangezien Nederland meestal niet over voldoende kennis en inzicht beschikt om buitenlandse wetgeving goed te doorgronden en te interpreteren.
- d. Nederlandse NGO's (Hivos, Oxfam Novib, PAX, Save the Children Nederland enz.) worden kwetsbaar voor vergeldingsacties door landen die op de lijst staan.
- e. Beperkingen aan de financiering van maatschappelijke en religieuze organisaties kunnen worden beschouwd als een belemmering van de godsdienstvrijheid en de vrijheid van vereniging. Zo'n belemmering kan alleen gerechtvaardigd worden als zij noodzakelijk, voorzienbaar en proportioneel is. Het is onzeker of het categorisch uitsluiten van alle financiering vanuit een land, zonder dat er een rechtstreeks verband kan worden gelegd met een gevaar voor de openbare orde, deze juridische toets zal doorstaan.
- f. Een categorische indeling van 'vrije' en 'onvrije landen' heeft tot gevolg dat alle organisaties en instellingen binnen een land over één kam geschoren worden. Dit zou betekenen dat bijvoorbeeld ook meer gematigde religieuze organisaties, in door Nederland geclassificeerde 'onvrije landen', de consequenties ondervinden van dit label.
- g. Met het instellen van een lijst van 'onvrije landen' ontstaat het risico dat de lijst zal worden aangegrepen om asiel aan te vragen. Het is immers moeilijk uit te leggen dat mensen die een land ontvluchten dat als 'onvrij' wordt bestempeld, toch naar dat land teruggestuurd kunnen worden.
- h. Mogelijk is de maatregel een belemmering van het vrij verkeer van kapitaal (zoals bedoeld in het EU-recht). Dit moet nog verder worden onderzocht.
- i. Momenteel delen Saoedi-Arabië en Koeweit op gezette tijden diplomatieke nota's met informatie over Nederlandse organisaties die in die landen financieringsaanvragen doen. In het geval een lijst 'onvrije landen' wordt opgesteld waarin beide landen worden genoemd, bestaat de mogelijkheid dat deze landen niet langer bereid zijn deze informatie met de Nederlandse overheid te delen.

Het is tot slot belangrijk om op te merken dat het effectief handhaven van een beperkende maatregel, gebaseerd op een lijst 'onvrije landen' en eventueel ingeperkt middels het reciprociteitsbeginsel, uitdagingen met zich mee zal brengen. Er moet worden bezien hoe te voorkomen dat geldstromen via tussenpersonen of andere landen die niet op de lijst staan (bijv. via EU-lidstaten) alsnog in Nederland terecht komen.

3. Probleemdefinitie ii: Ongewenste buitenlandse financiering in relatie tot problematisch gedrag

Aangezien het gebruik en het inkaderen van de term 'onvrije landen' juridische, diplomatieke en andere risico's met zich meebrengt, is in de verkenning ook gekeken naar de mogelijkheid om specifiek die geldstromen te verbieden die leiden tot problematisch gedrag of dit gedrag aanjagen of ondersteunen. Dan is niet zozeer de oorsprong van het geld van belang, als wel het effect dat het heeft in de Nederlandse samenleving.

Vrijheid van vereniging, meningsuiting en godsdienst en levensovertuiging

In paragraaf 1 kwam reeds aan de orde dat een beperking van financiering van maatschappelijke of religieuze organisaties een aantal – afhankelijk van de soort organisatie – fundamentele vrijheden en rechten, raakt, te weten de vrijheid van vereniging, meningsuiting en de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Voor beperkingen van deze vrijheden geldt op basis van artikel 6, 7 en 8 Grondwet een aantal eisen. Zo moet de wettelijke norm/inperking het belang van de openbare orde dienen (8 Grondwet).

Daarnaast gelden eisen op grond van verdragsbepalingen, waaronder die van artikel 9 en 11 EVRM:

1. De opgelegde norm moet voldoende voorzienbaar zijn;
2. De opgelegde norm moet een legitiem doel dienen:
 - a. Bescherming van de openbare veiligheid,
 - b. Bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden, of
 - c. Bescherming van de rechten en vrijheden van anderen;
3. De voorgenomen maatregel moet noodzakelijk in een democratische samenleving zijn. Hierbij moet voldaan worden aan de proportionaliteits;
4. De beperking mag niet discriminatoir zijn of op discriminatoire wijze worden toegepast.

Wanneer het problematisch gedrag als uitgangspunt wordt genomen voor beperking van financiering, blijkt dat het in het licht van deze eisen, op dit moment onvoldoende helder is wat de op te leggen norm, namelijk het beperken of verbieden van buitenlandse geldstromen die leiden tot problematisch gedrag in Nederland, kan inhouden. De onduidelijkheid zit met name in de definitie van problematisch gedrag (wat doorgaans aangeduid wordt als antidemocratisch, anti-integratief en onverdraagzaam gedrag). Natuurlijk heeft de afgelopen jaren de term problematisch gedrag nadere inkleuring gekregen, o.a. in het Normatief kader.⁹ Dit kader is echter onvoldoende om als basis te dienen voor wetgeving ter legitimering van vrijheidsbeperking van overheidswege. Het kader biedt handvatten om in individuele gevallen een duiding en afweging te maken om te bepalen of er sprake is van problematisch gedrag en voor deze individuele casussen is er een bestaand 'zachter' instrumentarium.¹⁰ Voor een generieke beperkende maatregel is meer nodig, namelijk dat helder is wat in de wet onder problematisch gedrag verstaan wordt en welke buitenlandse geldstromen daarom wel of niet toegestaan zijn. Zolang dat niet helder is voor burgers, zijn zij niet in staat hun (niet-straftbaar) gedrag daarop af te stemmen en wordt niet voldaan aan de eis van voorzienbaarheid.

Daarnaast rijst de vraag naar het legitieme doel dat wordt gediend met een maatregel. Tot die doelen behoort in elk geval het belang van de openbare orde (artikel 8 Grondwet) en een of meer van de doelen zoals opgenomen in de relevante verdragsartikelen.

Voorts rijst de vraag naar de noodzakelijkheid van een wettelijke beperking van geldstromen die problematisch gedrag bewerkstelligen. Hiervoor is het van belang dat het verband tussen problematisch gedrag en financieringsstromen helder is. De norm van problematisch gedrag is op dit moment te open maar ervan uitgaande dat deze norm helder is, dan is het van belang om inzicht te hebben in de aard en omvang van de financieringsstromen. Zo kan er een onderbouwde uitspraak worden gedaan over de impact van financieringsstromen op de democratische samenleving.

Op dit moment is er beperkt inzicht in de aard en omvang van buitenlandse financieringsstromen. Bestaande onderzoeken geven aan dat over de aard en omvang geen onderbouwde uitspraken gedaan kunnen worden of genoemde bedragen en getallen zijn beperkt verifieerbaar.¹¹ Om het inzicht in de aard en omvang van buitenlandse geldstromen aan maatschappelijke en religieuze organisaties te vergroten is het kabinet conform motie Sjoerdsma/Segers¹² een onafhankelijk onderzoek gestart. De verdere onderzoeksprocedure en aanbesteding lopen via het WODC. De uitkomsten hiervan worden in het najaar van 2019 verwacht.

De lijsten over financieringsaanvragen en -verzoeken van Nederlandse organisaties die via diplomatieke kanalen beschikbaar zijn gekomen, maken onvoldoende duidelijk of de bedragen op deze lijsten daadwerkelijk zijn toegekend, of de lijsten volledig zijn en of de informatie juist is. Deze lijsten zijn op vrijwillige basis met Nederland gedeeld door een beperkt aantal herkomstlanden uit de Golf, te weten Koeweit en Saoedi-Arabië. Daarmee geven deze lijsten een onvolledig beeld. Dit gebrek aan inzicht geldt ook voor buitenlandse geldstromen naar andere religieuze en maatschappelijke organisaties.

⁹ Tweede Kamer 2015/2016, 29 614, nr. 39.

¹⁰ Bijv. dialoog, aanspreken organisatie of herkomstland, de wet Bibob, toezicht op naleving verplichtingen die voortvloeien uit een ANBI-status, en in de toekomst het toezicht op het naleven van transparantieverplichtingen.

¹¹ Rand Europe 2015 en Henry Jackson Society 2017.

¹² Motie Sjoerdsma/Segers van 30 mei 2018 (29 614, nr. 82).

Het invoeren van een transparantieplicht is daarom een logische eerste stap. De verwachting is dan ook dat het voorstel dat door het ministerie van JenV in consultatie is gebracht dat gericht is op het transparanter maken van geldstromen naar maatschappelijke en religieuze organisaties tot meer inzicht kan leiden in het verband tussen financieringsstromen en problematisch gedrag. Daarnaast wordt de pilot van het Financieel Expertise Centrum (FEC) op buitenlandse financiering verlengd. Deze pilot vergroot deels het inzicht in financieringsstromen. Vanwege juridische redenen kan deze pilot zich alleen op richten geldstromen met een directe of indirecte link met terrorismefinanciering. Het beeld dat dit oplevert zal daarmee onvolledig zijn.

De genoemde legitieme doelen bieden op zichzelf wel aanknopingspunten voor een mogelijke inperking. Allereerst moet scherper worden vastgesteld welke voorzienbare norm in het geding is in het geval van ongewenste financiering en is meer inzicht nodig in de aard en omvang van buitenlandse financiering.

4. De aanpak in gelijkgezinde landen

In het kader van de verkenning is contact gelegd met andere Europese landen die worstelen met het vraagstuk van ongewenste buitenlandse financiering. Hiervoor zijn de volgende landen benaderd: België, Frankrijk, Denemarken, Oostenrijk, Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Noorwegen, Spanje en Zweden. Met oog voor nuance tussen de landen, komen de (voorgenomen) maatregelen neer op het volgende:

1. Inzet op het vergroten van transparantie;
2. Een systeem waarbij godsdiensten/religieuze instellingen erkend of geregistreerd worden, wat leidt tot mogelijke voordelen en rechten;
3. Diplomatie.

Daarnaast wordt nog een aantal maatregelen genoemd dat minder met buitenlandse financiering te maken heeft, zoals het opzetten van een lokale imamopleiding of het door de overheid uitbrengen van lesmateriaal.

In Nederland wordt met het voorstel dat gericht is op het meer transparant maken van geldstromen naar maatschappelijke en religieuze organisaties eveneens ingezet op het vergroten van transparantie. Daarnaast zet BZ zich al enkele jaren in om via diplomatieke kanalen inzicht te krijgen op geldstromen uit bepaalde Golfstaten en het maken van afspraken hierover.

Een erkenningssysteem, zoals dat in sommige landen bestaat, past niet in de staatsinrichting van scheiding tussen kerk en staat zoals we die in Nederland kennen. Als de wens bestaat om hier verandering in te brengen, vraagt dat een voorafgaande en op zichzelf staande verkenning.

Verschillende malen is het voorbeeld van Oostenrijk opgeworpen in het debat rondom ongewenste buitenlandse financiering. Oostenrijk kent een erkenningssysteem en heeft per religie een wet. Er bestaat een verbod op buitenlandse financiering, maar deze staat uitsluitend in de Islamwet. Dit heeft dan ook tot fundamentele kritiek geleid. Het is onzeker of dit element standhoudt bij het Oostenrijks Constitutioneel Hof, dan wel het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Concluderend kan gesteld worden dat in Nederland maatregelen 1 en 3 reeds ingezet worden. Maatregel 2, het instellen van een erkenningssysteem, vraagt een uitgebreide bezinning op de wijze waarop de scheiding tussen kerk en staat nu vorm gegeven wordt. Het kabinet is niet voornemens deze optie verder uit te werken. Wel wordt door het ministerie van BZK het Tweeluik Religie en het Publieke Domein herzien. Streven is om deze herziening in de zomer van 2019 af te ronden. Binnen de EU verschilt de appreciatie van de omvang van het probleem van buitenlandse financiering van land tot land. De landen die het wel als een probleem ervaren, treden op verschillende manieren op. Dit stelt grenzen aan de mogelijkheid in EU-verband op te trekken.

5. Handelingsinstrumentarium

In deze verkenning is veel aandacht uitgegaan naar de mogelijkheid om geldstromen vanuit 'onvrije landen' te beperken. Het is uitgebreid aan de orde geweest aan welke criteria een dergelijke beperking moet voldoen, welke inzichten ontbreken, welke begrippen concreter moeten en welke risico's kleven aan het opstellen van een landenlijst met 'onvrije landen'. Dit alles in het kader van de zoektocht naar nieuwe maatregelen om buitenlandse financiering met problematisch gedrag tot gevolg tegen te gaan. Dit betekent overigens niet dat er binnen het huidige wettelijke kader geen handelingsopties om problematisch gedrag tegen te gaan voorhanden zijn. Reeds

bestaande handelingsopties zijn via andere onderzoeken inzichtelijk gemaakt. Op basis van deze eerste inventarisatie wordt de komende periode door de Taskforce Problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering in nauwe samenwerking met gemeenten een escalatieladder ontwikkeld waarin, langs de lijnen van het Normatief kader en de Driesporenaanpak, een meer integraal overzicht wordt geboden van mogelijke handelingsopties/interventiestrategieën voor Rijk en gemeenten in relatie tot problematisch gedrag. Het betreft in eerste instantie een vertrouwelijk overzicht, gezien het potentiële afbreukrisico dat kan ontstaan door het inzicht bieden in handelingsopties van de overheid. De escalatieladder dient in samenhang te worden gezien én gebruikt met andere ontwikkelde instrumenten (Normatief kader en Afwegingskader, duiding en analyse).

Normatief kader

De escalatieladder, dat samen met gemeenten wordt ontwikkeld, bevat handelingsopties voor overheden (departementen, inlichtingen- en veiligheidsdiensten, lokale overheden) voor het geval er sprake is van buitenlandse financiering van Nederlandse maatschappelijke en religieuze organisaties die gepaard gaat met problematisch (ongewenst) gedrag. Het gaat hier om anti-integratief, antidemocratisch en onverdraagzaam gedrag dat haaks staat op de uitgangspunten van de rechtsstaat en de waarden die in Nederland worden gekoesterd. Hierover is in paragraaf 3 reeds het e.e.a. geschreven. De aanknopingspunten uit het Normatief kader worden ook voor de handelingsopties/interventiestrategieën gebruikt. Hieronder worden de acht categorieën nogmaals genoemd:

1. Het gemeenschappelijk afzonderen van de samenleving, met vervreemding en isolatie als gevolg;
2. Het afwijzen van de democratische rechtsorde als manier van samenleven, en anderen aanzetten hetzelfde te doen;
3. Anderen intentioneel en structureel belemmeren in de uitoefening van hun (grondrechtelijke) vrijheden en het recht om niet te worden gediscrimineerd;
4. Het aantasten van de openbare orde en veiligheid;
5. Het aanzetten en (indirect) oproepen tot haat en discriminatie;
6. Het ondermijnen van de democratische rechtsorde;
7. Geweld, dreigen en oproepen tot gericht geweld tegen personen en groepen, en hun bezittingen;
8. Terroristisch misdrijf.¹³

De ten behoeve van het tegengaan van voornoemde problematische gedragingen geschetste handelingsopties dienen binnen de context waarbinnen de gedragingen zich voordoen te worden gewogen en toegepast. Het lokale gezag speelt hierbij een primaire rol.

Verder zet het kabinet zich in om nieuw handelingsinstrumentarium te ontwikkelen. Het verlengen van de FEC-pilot buitenlandse financiering en het conceptwetsvoorstel dat door het ministerie van JenV in consultatie is gebracht dat gericht is op het transparanter maken van geldstromen naar maatschappelijke en religieuze organisaties, kunnen in de toekomst mogelijk als noodzakelijke onderbouwing dienen om bepaalde buitenlandse geldstromen richting religieuze en maatschappelijke organisaties in Nederland aan banden te leggen, omdat duidelijk wordt dat deze bijdragen aan gedrag dat een bedreiging vormt voor de democratische rechtsorde die we kennen in Nederland.

Tot slot, hoewel het buiten de reikwijdte van deze verkenning valt, is het goed om op te merken dat het kabinet de uiterste verdedigingslinie van de democratische rechtsstaat aanscherpt door het versterken van artikel 2:20 van het Burgerlijk Wetboek. Het doel hiervan is de mogelijkheden uit te breiden om organisaties, waarvan blijkt dat hun doel of concrete werkzaamheden de democratische rechtsorde ondermijnen, te kunnen verbieden. Daarnaast wordt binnen de recent opgerichte Taskforce Problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering de informatiepositie van het Rijk en gemeenten versterkt en wordt ingezet op het vergroten van handelingsperspectief voor gemeenten.

6. Motie Becker en de rol van het bankwezen

Tijdens het Tweede Kamerdebat over (ongewenste buitenlandse) financiering van moskeeën dat op 30 mei 2018 plaatsvond, diende het lid Becker een motie¹⁴ in om, op basis van deze bredere

¹³ Normatief kader, p. 2.

verkenning, zo nodig de criteria voor het melden van verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transacties aan te passen, zodat de meldplicht ook geldt voor transacties vanuit 'onvrije landen' richting religieuze en maatschappelijke organisaties. Deze motie is op 5 juni 2018 aangenomen door uw Kamer.

Instellingen, waaronder banken, zijn volgens de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) verplicht ongebruikelijke transacties te melden. In het ministeriële Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 zijn indicatoren opgesteld (subjectief en objectief per sector) wanneer ongebruikelijke transacties dienen te worden gemeld bij de Financial Intelligence Unit-Nederland. Deze indicatoren zijn allen gelieerd aan het doel van de Wwft, namelijk het voorkomen dat het financiële stelsel wordt gebruikt voor witwassen en het financieren van terrorisme. Instellingen dienen op grond van de subjectieve indicator een ongebruikelijke transactie te melden indien er aanleiding is om te veronderstellen dat deze verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme. Daarnaast geldt een objectieve meldplicht onder andere voor landen die op Europees niveau zijn aangewezen als landen met een hoger risico op witwassen of het financieren van terrorisme. Dat betreft landen waar na onderzoek door de Europese Commissie ernstige tekortkomingen zijn geconstateerd in de wet- en regelgeving op dit specifieke terrein. Daarbij houdt de Europese Commissie rekening met relevante evaluaties, beoordelingen of rapporten die zijn opgesteld door internationale organisaties, zoals de Financial Action Task Force. Het nationaal toevoegen van landen op basis van het wederkerigheidsbeginsel waarvoor een beperking gaat gelden van transacties naar Nederlandse religieuze en maatschappelijke organisaties heeft geen verband met het voornoemd doel van de Wwft. De meldplicht uitbreiden met een dergelijke lijst van landen druist in tegen de bindende afspraken die in Europees verband zijn gemaakt. De gedachte erachter is dat internationaal en Europees zo veel mogelijk dezelfde mitigerende maatregelen worden getroffen, ook naar landen die een slecht trackrecord hebben op het terrein van het tegengaan van witwassen of het financieren van terrorisme. Het is niet wenselijk als ieder land op nationaal niveau de geografische indicator aanvult met derde landen. Hoewel uit deze verkenning blijkt dat er nader te onderzoeken aanknopingspunten zijn voor het opstellen van een lijst van landen op basis van het wederkerigheidsbeginsel, zou het toevoegen van deze landen aan de op Europees niveau aangewezen landen om bovengenoemde redenen strijdig zijn met de doelstellingen en systematiek van de Wwft, zoals die nu wettelijk is vormgegeven.

7. Conclusie

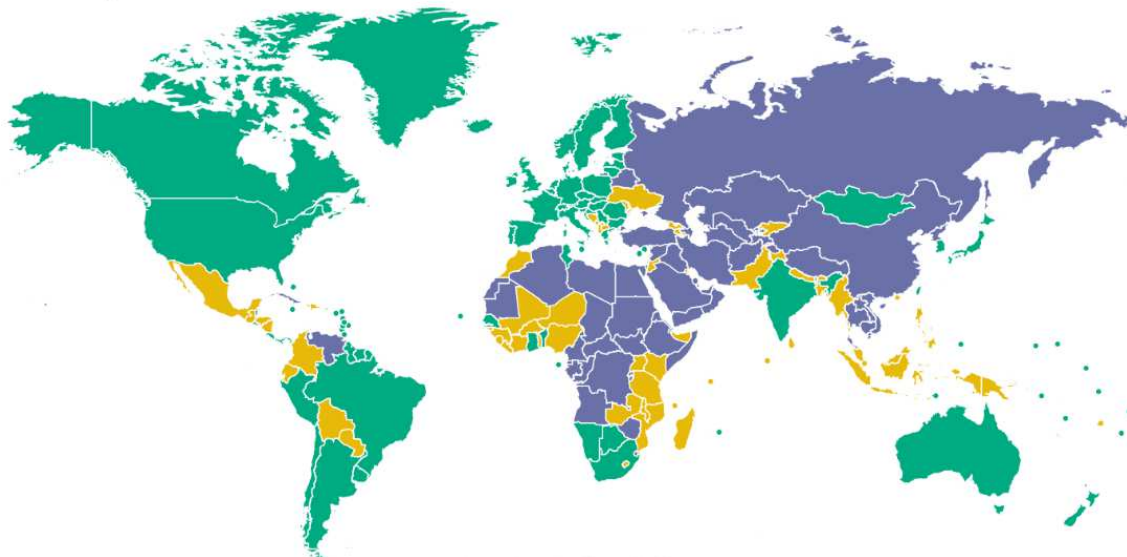
De verkenning toont aan dat het effectief weren van geldstromen uit een categorie landen om een veelheid aan redenen van uiteenlopende aard een moeilijke opgave is. Niettemin is het kabinet van mening dat het in voorkomende gevallen mogelijk moet zijn beperkingen op te leggen aan de financiering van maatschappelijke en religieuze organisaties door personen of organisaties uit landen die dergelijke beperkingen eveneens opwerpen aan lokale maatschappelijke en religieuze organisaties (reciprociteitsbeginsel).

Het is mogelijk om een lijst van landen op te stellen op basis van een algemeen criterium van onvrijheid, bijvoorbeeld op basis van de door Freedom House gebruikte classificatie 'onvrij' of 'gedeeltelijk onvrij'. Een dergelijke lijst zou een zeer groot aantal landen omvatten. Nu uit de verkenning eveneens blijkt dat een definitie van problematisch gedrag niet mogelijk is, bestaat geen mogelijkheid de impact van deze lijst te beperken tot organisaties waarbij daadwerkelijk sprake is van problematisch gedrag. Een verbod op financiering vanuit een dergelijk uitgebreide landenlijst zou een grote inperking betekenen voor vrijheden van veel organisaties in Nederland, 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.

Op basis van het wederkerigheidsbeginsel zijn mogelijke aanknopingspunten gevonden om een lijst met landen op te stellen van waaruit financiering van maatschappelijke en religieuze organisaties kan worden beperkt. Hiertoe bereidt het kabinet een proeve van wetgeving voor. In samenhang hiermee wordt onderzocht op basis van welke objectieve criteria een hanteerbare lijst met landen kan worden opgesteld. Dergelijke criteria dienen ook juridisch te worden getoetst.

Annex I: Onvrije, deels vrije en vrije landen volgens het *Freedom in the World* rapport 2018

Free Partly Free Not Free



Aggregate Score: 0=Least Free, 100=Most Free
* indicates a territory.

Freedom in the World 2018, Freedom House

Onvrije landen (49)

Afghanistan	Eritrea	Saudi-Arabië
Algerije	Ethiopië	Soedan
Angola	Gabon	Somalië
Azerbeidzjan	Irak	Swaziland
Bahrein	Iran	Syrië
Brunei	Jemen	Tajikistan
Burundi	Kameroen	Thailand
Cambodja	Kazakhstan	Tsjaad
Centraal Afrikaanse Republiek	Laos	Turkije
China	Libië	Turkmenistan
Congo	Mauritanië	Venezuela
Cuba	Noord-Korea	Verenigde Arabische Emiraten
Djibouti	Oezbekistan	Vietnam
Democratische Republiek Congo	Oman	Wit-Rusland
Egypte	Qatar	Zimbabwe
Equatoriaal Guinea	Rusland	Zuid-Soedan
	Rwanda	

Deels vrije landen (58)

Albanië	Indonesië	Mozambique
Armenië	Ivoorkust	Myanmar
Bangladesh	Jordanië	Nepal
Bhutan	Kenia	Nicaragua
Bolivia	Koeweit	Niger
Bosnië en Herzegovina	Kosovo	Nigeria
Burkina Faso	Kyrgyzstan	Oeganda
Colombia	Lesotho	Oekraïne

Comoros
Dominicaanse Republiek
Ecuador
Fiji
Filipijnen
Gambia
Georgië
Guatemala
Guinea
Guinea-Bissau
Haïti
Honduras

Libanon
Liberia
Macedonië
Madagaskar
Malawi
Malediven
Maleisië
Mali
Marokko
Mexico
Moldavië
Montenegro

Pakistan
Papua Nieuw Guinea
Paraguay
Seychellen
Sierra Leone
Singapore
Sri Lanka
Tanzania
Togo
Zambia

Vrije landen (88)

Andorra
Antigua en Barbuda
Argentinië
Australië
Bahama's
Barbados
België
Belize
Benin
Botswana
Brazilië
Bulgarije
Canada
Chili
Costa Rica
Cyprus
Denemarken
Dominica
Duitsland
El Salvador
Estland
Finland
Frankrijk
Ghana
Grenada
Griekland
Guyana
Hongarije
Ierland
IJsland

India
Israël
Italië
Jamaica
Japan
Kaapverdië
Kiribati
Kroatië
Letland
Liechtenstein
Litouwen
Luxemburg
Malta
Marshall Eilanden
Mauritius
Micronesië
Monaco
Mongolië
Namibië
Nauru
Nederland
Nieuw Zeeland
Noorwegen
Oost Timor
Oostenrijk
Palau
Panama
Peru
Polen
Portugal

Roemenië
Saint Kitts and Nevis
Saint Lucia
Saint Vincent en de
Grenadines
Samoa
San Marino
Sao Tome en Principe
Senegal
Servië
Slovenië
Slowakije
Solomon Eilanden
Spanje
Suriname
Taiwan
Tonga
Trinidad en Tobago
Tsjechië
Tunesië
Tuvalu
Uruguay
Vanuatu
Verenigd Koninkrijk
Verenigde Staten
Zuid Afrika
Zuid-Korea
Zweden
Zwitserland

Annex II: Overzicht rankings

In het kader van voorliggende verkenning is een uiteenlopende lijst aan *rankings* bekeken. Een onderverdeling is gemaakt in *rankings* die betrekking hebben op individuele vrijheden, op goed bestuur, op vrijheid van geweld en vrijheid ten behoeve van ontwikkeling en kwaliteit van leven.

Individuele vrijheden

Freedom House: "Freedom in the World" rapport

De Amerikaanse NGO Freedom House publiceert jaarlijks het gezaghebbend *Freedom in the World* rapport over individuele vrijheden (burgerrechten en politieke rechten) zoals vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. In het rapport van 2018 zijn 195 landen opgenomen waarvan 88 als 'vrij', 58 als 'deels vrije' en 49 als 'onvrije' landen worden gecategoriseerd (zie annex I).

Freedom House heeft als uitgangspunt dat vrijheid voor iedereen het beste bereikt kan worden in liberaal democratische samenlevingen en richt zich op de ervaring van individuen in plaats van enkel af te gaan op wetgeving en het optreden van de regering of autoriteiten. Het *Freedom in the World* rapport wordt opgesteld door een team van zowel *in-house* als externe analisten en adviseurs van denktanks en academische- en mensenrechtenorganisaties. Bij de editie van 2018 waren meer dan 100 analisten en meer dan 30 adviseurs betrokken. Zij kennen landen en gebieden scores toe en baseren zich daarbij op een uitgebreide verzameling van bronnen, waaronder nieuwsartikelen, academische analyses, openbare rapporten van NGO's en onafhankelijke VN-rapporteurs, eigen contacten en onderzoek ter plaatse. De voorgestelde scores worden vervolgens in een aantal *review meetings* besproken waarbij de analisten, adviseurs en Freedom House tot een overeenstemming over de scores komen. Freedom House kent de landen in eerste instantie een score toe op politieke rechten en burgerlijke vrijheden (klassieke mensenrechten), op basis waarvan een *rating* (van 1 tot 7, voor zowel politieke rechten als burgerlijke vrijheden) wordt opgesteld die weer leidt tot het onderscheid in 'vrije', 'deels vrije' en 'onvrije' landen.

De analisten baseren de scores op een aantal vragen. Onder politieke rechten hebben deze vragen betrekking op het electoraal proces (vrije en eerlijke verkiezingen, wettelijke kaders van verkiezingen etc.), politiek pluralisme en participatie (mogelijkheden tot oprichten politieke partij, vrijheid tot maken van politieke keuzes etc.) en functioneren van de regering (maatregelen tegen corruptie, transparantie etc.). Daarnaast kunnen er nog punten afgetrokken worden aan de hand van de vraag of de regering of machthebbende partij met opzet de etnische samenstelling van een land of gebied probeert te veranderen. Onder de categorie burgerrechten wordt in overweging genomen: vrijheid van expressie en geloof (onafhankelijke media, religieuze vrijheid, onderwijsvrijheid en vrijheid van meningsuiting), associatie en organisatie-rechten (vrijheid van vereniging, vrijheid voor NGO's en vakbonden etc.), *rule of law* (onafhankelijke rechtspraak, eerlijk proces, gelijke behandeling etc.) en persoonlijke autonomie en individuele rechten (bewegingsvrijheid, eigendomsrechten, sociale vrijheden etc.).

Vrijheid van media/persvrijheid

Freedom House: Freedom of the Press en Freedom on the Net

Naast het *Freedom in the World* rapport publiceert Freedom House ook jaarlijks het *Freedom of the Press* rapport en sinds kort ook het *Freedom on the Net* rapport. Deze rapporten kunnen gezien worden als specifieke uitwerkingen van bepaalde rechten die ook in het overkoepelde *Freedom in the World* rapport worden meegewogen. Zo is het *Freedom of the Press* rapport gebaseerd op vrijheid van meningsuiting (artikel 19 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens). De methodologie van beide *rankings* is vergelijkbaar met het *Freedom in the World* rapport en behandelt de juridische, politieke en economische context rondom persvrijheid of internetvrijheid. In het *Freedom of the Press* rapport van 2017 zijn 199 landen en gebieden opgenomen. Het rapport van 2018 is nog niet verschenen. Het *Freedom on the Net* rapport is nog vrij beperkt (65 landen opgenomen in rapport van 2017).

Reporters sans Frontiers: World Press Freedom Index

De Franse organisatie *Reporters sans Frontiers* (RSF) publiceert jaarlijks een index van mediavrijheid en vrijheid voor journalisten in 180 landen. RSF weegt journalistiek pluralisme, mediaonafhankelijkheid, medialandschap en zelfcensuur, wetgevingskader, transparantie en de

kwaliteit van de infrastructuur die de productie van nieuws en informatie ondersteunt. Daarnaast wordt ook kwantitatieve data over misbruik en geweld tegen journalisten meegewogen. De index (1-180 waarbij 1 het meest vrij is) van 2018 onderscheidt vijf categorieën waarbij van de 180 landen 9% als 'goed', 17% als 'redelijk goed', 35% als 'problematisch', 27% als 'slecht', en 12% als 'heel slecht' wordt beoordeeld. Ook UNESCO verzamelt relevante data over persvrijheid en de veiligheid van journalisten.

Vrijheid van religie en levensovertuiging

US International Religious Freedom Report

Jaarlijks wordt door de Amerikaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken het *International Religious Freedom* rapport gepresenteerd aan het Amerikaans Congres in de VS, in overeenstemming met de International Religious Freedom Act van 1998. Het rapport bevat beschrijvingen van de status van geloofsvrijheid per land en onderscheidt ook een aantal "Countries of Particular Concern" (CPC). Dit zijn landen waar ernstige schendingen van vrijheid van religie worden geconstateerd, waaronder de strafbaarstelling van bekering en blasfemie, het recht op vereniging en het recht op missionaire activiteiten. In het laatste rapport (2018) betrof dit de volgende landen: Myanmar, Centraal Afrikaanse Republiek, China, Eritrea, Iran, Nigeria, Noord-Korea, Pakistan, Rusland, Saoedi-Arabië, Soedan, Syrië, Tajikistan en Turkmenistan, Oezbekistan en Vietnam. Daarnaast classificeert het rapport een aantal landen die aandacht verdienen omdat ook in deze landen schendingen van vrijheid van religie zijn geconstateerd, zij het in mindere mate dan in de CPC's. In 2018 zijn dit: Afghanistan, Azerbaidjan, Bahrein, Cuba, Egypte, India, Indonesië, Irak, Kazachstan, Laos, Maleisië en Turkije.

Pew Research Center

Het *Pew Research Center* is een onafhankelijke 'fact tank' die rapporteert over uiteenlopende zaken die invloed hebben op de situatie in de wereld. Zij voeren publieke opiniepeilingen uit, doen demografisch onderzoek, analyseren media en voeren andere empirische, sociale onderzoeken uit. Het centrum neemt geen posities in. Een relevant rapport van het *Pew Research Center* is bijvoorbeeld de jaarlijkse studie naar "government restrictions on religion".

Vrijheid van vereniging, vergadering en meningsuiting

CIVICUS Monitor

De CIVICUS Monitor bevat data over de status van het maatschappelijk middenveld en maatschappelijke vrijheden in 196 landen. CIVICUS gaat uit van de volgende definitie van *civic space*: de ruimte voor (ongehinderde) organisatie, participatie en communicatie van burgers en maatschappelijke organisaties. Belangrijk hierin is de plicht van de staat om de volgende drie vrijheden te beschermen: vrijheid van vereniging, vrijheid van (vreedzame) vergadering en vrijheid van meningsuiting. De laatste publicatie komt uit 2018 en maakt onderscheid tussen vijf categorieën van vrijheid voor het maatschappelijk middenveld: gesloten, onderdrukt, belemmerd, beperkt en open.

Goed bestuur

The Economist Intelligence Unit Democracy Index

The Economist Intelligence Unit (EIU), de onderzoeks- en analyse afdeling van *The Economist Group*, publiceert jaarlijks de *EIU Democracy Index*, waarin 167 landen worden beoordeeld op mate van democratie. De index is gebaseerd op vijf categorieën van indicatoren: electoraal proces en pluralisme, burgervrijheden, functioneren van de regering, politieke participatie en politieke cultuur. Op basis van hun score op 60 indicatoren binnen deze categorieën worden de landen onderverdeeld in een van de vier typen regimes. In 2018 leidt dit tot het volgende beeld: 19 landen (11,4%) worden beschouwd als 'full democracy', 57 (34,1%) als 'flawed democracy', 39 landen (23,4%) als 'hybrid democracy' en 52 landen (31,1%) als 'authoritarian regime'.

International IDEA Global State of Democracy

Het International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) publiceerde in 2017 het *Global State of Democracy* rapport waarin mondiale en regionale democratie trends en uitdagingen tussen 1975 en 2015 worden geanalyseerd. International IDEA onderscheidt zeven waarden van democratie: participatie, machtiging, representatie, accountability, transparantie, responsiviteit/verantwoordelijkheid en solidariteit. Ieder land krijgt een score op elk van de volgende vijf indicatoren: representatieve overheid; fundamentele rechten; controles op de overheid; onafhankelijke overheid; participatie en betrokkenheid. Het rapport bevat geen *ranking*, maar een overzicht van de scores van de landen op deze verschillende indicatoren.

Transparency International Corruption Perceptions Index

Transparency International publiceert jaarlijks de *Corruption Perception Index* (CPI) waarop landen een score krijgen op basis van de mate waarin de publieke sector als corrupt wordt gezien. De index is gebaseerd op 13 verschillende internationale onderzoeken (o.a. Bertelsmann Stiftung, Freedom House, V-Dem en World Bank) en scoort 180 landen op een schaal van 0-100 waarbij 0 zeer corrupt is.

Center for Systemic Peace Polity State Fragility Index en Regime Type

Het *Global Report 2017, Conflict, Governance, and State Fragility*, gepubliceerd door het *Center for Systemic Peace*, bevat de *State Fragility Index* die de mate van stabiliteit en fragiliteit per land meet. De fragiliteit van een land wordt gemeten aan de hand van diens effectiviteit en *legitimacy* op het gebied van veiligheid, politiek, economie en sociale zaken. De laatste index komt uit 2016 en betreft 167 landen die een score tussen de 0-25 krijgen waarbij 25 het meest fragiel is. Daarnaast maakt de index onderscheid tussen vier regime typen (afgeleid uit de Polity IV dataset welke door dezelfde organisatie is opgesteld): autocratisch regime, zwak autocratisch of niet-geinstitutionaliseerd regime, zwak democratisch of niet-geinstitutionaliseerd democratisch regime en democratie.

Bertelsmann Transformation Index

De *Transformation Index* van de *Bertelsmann Stiftung* analyseert en evalueert de kwaliteit van democratie, markteconomie en politiek management in 129 ontwikkelingslanden en landen in transitie. De index meet successen en *setbacks* op het pad naar democratie, gebaseerd op *rule of law* en markteconomie. De index is gebaseerd op vier dimensies: democratie, markteconomie, *governance performance* en *level of difficulty* (op het gebied van maatschappelijk middenveld, onderwijs, structurele belemmeringen etc.). De laatste index werd in 2018 gepubliceerd en bevat een lijst van 129 landen waarin 1 de 'beste' transformatie doormaakt en 129 de 'slechtste'. Net als het *Freedom in the World* rapport is dit een brede index waarin (gemiddelden van) veel verschillende criteria zijn opgenomen.

World Justice Project Rule of Law Index

De *Rule of Law Index* van het *World Justice Project* meet *rule of law* op basis van ervaringen en percepties van algemeen publiek en *in-country* experts wereldwijd. De index is gebaseerd op de volgende factoren: belemmeringen voor de macht van de regering, afwezigheid van corruptie, 'open' overheid, fundamentele rechten, orde en veiligheid, handhaving van de regelgeving, civiel recht, strafrecht en informele gerechtigheid. De laatste index betreft de periode 2017-2018 en analyseert 113 landen waarbij 1 de slechtste score heeft en 113 de beste.

Global Democracy Ranking Association Democracy Ranking

De jaarlijkse *Democracy Ranking* van de *Global Democracy Ranking Association* is een index waarin de kwaliteit van democratie wordt gemeten op basis van politieke (50%) maar ook niet-politieke (gender, economie, kennis, gezondheid en milieu, 50%) indicatoren. De laatste *ranking* betreft de periode 2014-2015 waarin 112 landen zijn opgenomen en nummer 1 het meest democratisch en 112 het minst democratisch is.

V-DEM Liberal Democracy Index

Het *Varieties of Democracies* (V-DEM) instituut heeft een dataset ontwikkeld over democratie en meet de stand van electorale democratie, gelijkheid voor de wet, individuele vrijheid, juridische beperkingen voor de uitvoerende macht en wettelijke beperkingen voor de uitvoerende macht van

201 landen en gebieden. V-DEM ontwikkelde vijf indexen: Electoral Democracy Index, Deliberative Democracy Index, Egalitarian Democracy Index, Liberal Democracy Index en Participatory Democracy Index.

Vrijheid van geweld

EU Early Warning System Global Conflict Risk Index

Het *EU Early Warning System* maakt gebruik van de indicatoren van de *Global Conflict Risk Index* om de mate van risico op geweld te analyseren. Er wordt onderscheid gemaakt tussen 5 risicogebieden: politiek, veiligheid, sociaal, economie, geografie en milieu. In het totaal krijgen landen een score tussen 1-10 op 24 indicatoren die onder deze 5 risicogebieden vallen. Deze methode resulteert dus niet in een *ranking* of een score, maar in 24 scores op de verschillende indicatoren (die ook los van elkaar gebruikt kunnen worden).

Political Terror Scale

De *Political Terror Scale* (PTS) meet het niveau van politiek geweld en terreur in een bepaald land in een bepaald jaar op basis van een 5-level schaal ontwikkeld door Freedom House. Er wordt gebruik gemaakt van data die afkomstig zijn van Amnesty International, het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken en Human Rights Watch. Deze rapporten worden gecodeerd op een 5-punts schaal. Voor politieke terreur wordt de volgende definitie gehanteerd: schendingen van fundamentele mensenrechten aan de fysieke integriteit van een persoon, door vertegenwoordigers van de staat, in het territorium van de staat. De laatste publicatie komt uit 2016 en bevat 210 landen.

Vrijheid ten behoeve van ontwikkeling en kwaliteit van leven

Naast *rankings* op het gebied van burgerrechten, politieke rechten en goed bestuur die met name stil staan bij de negatieve vrijheid (vrijheid van inmenging en geweld), is ook sprake van een positieve vorm van vrijheid. De econoom en filosoof Amartya Sen lanceerde het verband tussen vrijheid en ontwikkeling. De vrijheid voor individuele burgers om invulling te geven aan de eigen ontwikkeling omvat naast politieke vrijheden en burgerrechten ook sociale en economische kansen. Er bestaan verschillende internationaal veelgebruikte indexen van ontwikkeling en kwaliteit van leven zoals de *Human Development Index* van de VN, de databank van de World Bank, de OECD *Better Life Index* en de *Happy Planet Index*.