Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

MWP akkoord 12/10 [redacted] 1

BRIEF ONDERTEKENEN

[redacted]

Datum
08-06-2026

Onze referentie
2026-[redacted]

Opgesteld door
[redacted]

Bijlage(n)
3

Aan Minister van WenP

nota

Verkenning juridische inkadering specifieke problematische gedragingen

Aanleiding

- Op 30 mei 2024 diende Kamerlid Becker (VVD) een motie in over de juridisering van problematisch gedrag in.[1] Op 25 november 2024 werd deze motie vervolgens aangescherpt door ook te vragen om problematisch gedrag op sector niveau uit te werken.[2]
- Voormalig staatssecretaris Participatie en Integratie heeft voor de uitvoering van de motie opdracht gegeven aan het advocatenkantoor Stibbe om te verkennen of specifieke problematische gedragingen zich laten vangen in juridische normen en om dit ook op sectoraal niveau te doen.
- Hij heeft toegezegd de Kamer hier in Q1 2026 over te informeren. Dit is mede vanwege de kabinetswissel niet gehaald. Het definitieve rapport is op 10 februari 2026 ontvangen.
- OCW, BZK en JenV hebben in de conceptfase meegelezen op feitelijke onjuistheden.

Geadviseerd besluit

1. Kennis te nemen van het vraagstuk 'juridisering problematisch gedrag' en de verkenning uitgevoerd door Stibbe. In de bijlage treft u de verkenning aan.
2. In te stemmen met de voorgestelde beleidslijn om geen nieuwe juridische normen voor problematisch gedrag te ontwikkelen, maar aan te sluiten bij de bestaande juridische mogelijkheden en de bestaande interdepartementale aanpak;
3. In te stemmen met verzending van de bijgevoegde Kamerbrief aan de Tweede Kamer.

2

Toelichting bij beslispunten

1. Verkenning Stibbe

Achtergrond

- De Kamer uit al jaren zorg over gedragingen die op gespannen voet staan met de democratische rechtsorde, maar die niet strafbaar zijn. De Kamer richt zich hierbij overwegend op gedragingen binnen het salafistisch spectrum.
- Al vanaf 2015 wordt er in de Kamer gesproken over problematische gedragingen vanuit het salafistisch spectrum. De in 2019 integrale aanpak van

[1] Kamerstukken II, 2023/24, 32 824, nr. 432.

Overzicht van opmerkingen bij Beslisnota - Verkenning juridische inkadering specifieke problematische gedragingen

Pagina: 1

Nummer: 1 Auteur: Aartsen, A.A. Onderwerp: Tekst plaatsen Datum: 12-10-2026 14:00:28

MWP akkoord 12/10

Nummer: 2 Auteur: Aartsen, A.A. Onderwerp: Free Hand Datum: Onbepaald

problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering en de bijbehorende Taskforce Problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering (hierna: Taskforce)[3] was hier o.a. het resultaat van.

- In 2020 heeft de Parlementaire ondervragingscommissie ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen (POCOB) zich gebogen over ongewenste buitenlandse beïnvloeding, waarbij ook de relatie met problematisch gedrag en de grondrechtelijke grenzen van het overheidsoptreden aan de orde kwamen.[4]
- Kamerleden hebben herhaaldelijk opgeroepen om het begrip 'problematisch gedrag' te juridiseren, waardoor handhaving op dergelijke gedragingen mogelijk zou worden.
- Onder kabinet Rutte IV is opdracht gegeven aan de Landsadvocaat om te adviseren over een brede definitie voor problematisch gedrag.[5] De LA wees in zijn advies op het volgende:
    - een breed spectrum aan problematische gedragingen kan niet worden samengebracht in één juridische definitie;
    - er is juridisch instrumentarium om (ernstige) vormen van problematisch gedrag aan te pakken, bijvoorbeeld uitlatingen die aanzetten tot haat of geweld, of een verbodenverklaring van een rechtspersoon, omdat het doel of de werkzaamheden van deze rechtspersoon in strijd zijn met de 'openbare orde';
    - burgemeesters hebben diverse bevoegdheden in het kader van handhaving van de openbare orde. Een burgemeester kan personen en/of organisaties aanspreken op of confronteren met hun gedrag. Dit is onderdeel van de driesporenaanpak problematisch gedrag.[6] Tevens kan een burgemeester verschillende gedragsaanwijzingen, waaronder een gebiedsverbod, opleggen aan een persoon die herhaaldelijk of ernstig de openbare orde heeft verstoord.
- De Landsadvocaat eindigt zijn advies met de notie dat andere instrumenten en strafbaarstellingen gericht op individuen en/of organisaties zich lastig laten bedenken. Het moet gaan om instrumenten die inzetbaar zijn in situaties waarbij géén sprake is van strafbaar handelen. Maar vanwege de fundamentele rechten die in het geding zijn, in het bijzonder de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en (in voorkomend geval) de godsdienstvrijheid, ligt de lat voor dergelijke maatregelen hoog.
- Het toenmalig kabinet heeft die conclusie overgenomen.

Recente verkenning specifieke definities

- Op 30 mei 2024 heeft Lid Becker een motie ingediend om het begrip problematisch gedrag juridisch uit te werken om ingrijpen te rechtvaardigen en handhaving mogelijk te maken.[7] Daarna heeft ze op 25 november 2024 een tweede motie ingediend om dit ook op sectoraal niveau uit te werken.[8]
- Naar aanleiding van deze moties heeft advocatenkantoor Stibbe opdracht gekregen van uw voorganger om te verkennen of er ruimte is binnen het

---

[3] Kamerstukken II, 2018/19, 29 614, nr. 108.
[4] Kamerstukken II, 2019/20, 35 228, nr. 4.
[5] Deze vraag is meegenomen in een advies over toezicht op informeel onderwijs.
[6] De driesporenaanpak omvat de sporen: interactie en dialoog, confronteren en handhaven, en verstoren van ongewenste activiteiten. Verstoren kan alleen bij strafbare of ernstig ontwrichtende activiteiten en niet bij gedrag dat alleen als "problematisch" of ongewenst wordt ervaren. Bij problematisch gedrag dat zich binnen de grenzen van de wet afspeelt, is er vaak geen juridische basis voor verstoring.
[7] Kamerstukken II, 2023/24, 32 824, nr. 432.
[8] Kamerstukken II, 2024/25, 36 600 XV, nr. 19.

stelsel van wet- en regelgeving om nieuwe juridische normen te formuleren voor specifieke problematische gedragingen (strafrechtelijk, bestuursrechtelijk of civielrechtelijk).

- Om het onderzoek uitvoerbaar te houden is gekozen om binnen drie sectoren verschillende categorieën van problematisch gedrag uit te werken. Binnen deze categorieën zijn vijf voorbeelden grondig uitgewerkt.
    - Binnen de sector van het onderwijs: gedrag waarbij mensen onverdraagzaam zijn jegens anderen;
        - Het aanmoedigen/verspreiden van anti-emancipatoir gedachtegoed (gericht op vrouwen- en/of lhbtiq+ rechten).
        - Kinderen ontmoedigen met andersdenkenden, gelovigen, ras, nationaliteit etc. om te gaan.
    - Binnen de sector van de zorg: gedrag waarbij grondrechten worden afgewezen;
        - Mensen aanmoedigen om reguliere zorg te vermijden.
    - Binnen de sector van democratische ondermijning: gedrag waarbij democratische instituties worden ondermijnd;
        - Het bestrijden van het monopolie van de rechter in het opleggen van straffen, inclusief het bestrijden dat door de rechter opgelegde straf opgevolgd moet worden.
        - Het negeren van overheidsregels of het actief ondermijnen van het gezag van de (vertegenwoordigers van) de overheid, het politieapparaat of de rechterlijke macht.

Conclusies uit de verkenning

- Het advies van Stibbe bevestigt het beeld uit het advies van de Landsadvocaat. De onderzochte gedragingen zijn niet ernstig genoeg om grondrechten als de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van religie in te perken. En indien sprake is van ernstige normoverschrijdingen, dan worden die ondervangen door het strafrecht (bijv. uitingsdelicten). De verkenning van Stibbe biedt daarmee in feite een nadere detaillering van het eerdere advies van de Landsadvocaat.
- Wel ziet Stibbe mogelijk ruimte voor het expliciteren van gedragingen in het kader van ondermijning van het rechterlijk gezag.[9] Maar plaatst daar de kanttekening bij dat ook op dit punt al veel mogelijk is. Dit is uiteraard ter overweging van het ministerie van Justitie en Veiligheid, dat verantwoordelijk is voor de wetgeving rondom strafvordering, waaronder *contempt of court*.
- Stibbe adviseert om vooral het beter gebruik te maken van bestaande (juridische) mogelijkheden.

Probleemanalyse salafisme en ongewenste buitenlandse financiering (OBF)

- Op 30 juni 2026 hebben de AIVD en NCTV gezamenlijk een nieuwe analyse over het salafisme uitgebracht. In deze analyse stellen de Diensten dat de dreiging die het wahhabi-salafisme vormde voor de nationale veiligheid de

---

[9] In aanvulling op de bestaande (strafrechtelijke) bepalingen zien wij eventueel nog mogelijkheden om dit problematisch gedrag aan te pakken door een strafbaarstelling vergelijkbaar met "contempt of court" in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, waarbij een brede(re) categorie van ondermijning van rechterlijk gezag strafbaar wordt gesteld. Door een bredere categorie aan ondermijnend gedrag expliciet strafbaar te stellen, kan mogelijk gemakkelijker worden gehandhaafd. Aan de andere kant is al veel mogelijk binnen de bestaande kaders van het wetboek van Strafrecht om ondermijning aan te pakken (zoals vervolging via meineed of belediging (van rechterlijke ambtenaren)), zodat het de vraag is of een aanvullende bredere categorie noodzakelijk is.

laatste tien jaar verder is afgenomen. Al een aantal jaar concluderen de AIVD en NCTV dat het merendeel van de salafisten in Nederland de democratische rechtsorde accepteert en het gebruik van jihadistisch geweld afwijst. Daarnaast stellen de Diensten dat de invloed van Saoedi-Arabië sterk is afgenomen, onder meer door het teruglopen van religieuze autoriteit, buitenlandse financiering en transnationale verspreiding, waardoor Nederlandse salafistische organisaties zelfstandiger zijn geworden. Tegelijkertijd geven de Diensten wel aan dat binnen een deel van het spectrum een fel anti-overheids- en wij-zij-discours bestaan, dat volgens de Diensten kan bijdragen aan verminderd vertrouwen in de overheid en maatschappelijke polarisatie.[10]

- Het fenomeen lijkt daarmee verschoven te zijn van een veiligheidsprobleem, naar een maatschappelijk vraagstuk. Het salafisme kan nu vooral worden gezien als een (zeer) conservatieve stroming binnen de islam, net zoals andere godsdiensten ook (zeer) conservatieve stromingen kennen. Dit levert vraagstukken op over onder andere het samenleven in verscheidenheid, onderschrijven van grondrechten, acceptatie van minderheden (waaronder lhbtiq+) en polarisatie.

2. Oplossingsrichting

- Er is een breed palet aan activiteiten binnen het Rijk gericht op het tegengaan van diverse aspecten van problematisch gedrag.
    - Er zijn diverse interdepartementale samenwerkingen gericht op onder andere het tegengaan van negatieve beïnvloeding van gedrag door het aanpakken van en delen van kennis over fenomenen als extremisme en (ongewenste) buitenlandse inmenging ((O)BI). De pijler 'bevorderen' van een veerkrachtige open samenleving binnen de Nationale Extremismestrategie beschrijft de rijksbrede inzet op allerlei factoren die de voedingsbodems voor niet gewelddadig extremisme, ook een vorm van problematisch gedrag, kunnen verminderen.
    - Zoals ook aangegeven in de recente brief '*Stand van zaken (O)BI aanpak'* brengt het kabinet nader in kaart hoe statelijke actoren financieringsstromen kunnen inzetten voor hun doeleinden en welke risico's dit kan opleveren voor de nationale veiligheid en de democratische rechtsstaat.[11] Tegelijkertijd wordt, mede naar aanleiding van de verwerping van de Wet transparantie maatschappelijke organisaties, van uw collega bij JenV, verkend welke aanvullende instrumenten mogelijk zijn om ongewenste buitenlandse financiering tegen te gaan, waarbij ook wordt gekeken naar ervaringen in andere EU-landen. Over de uitkomsten van deze verkenningen wordt de Kamer in het eerste kwartaal van 2027 geïnformeerd. U geeft in de brief aan hierbij aan te sluiten.
    - Daarnaast geeft u aan dat het Kabinet ook aandacht heeft voor ongewenste (buitenlandse) beïnvloeding binnen het informeel onderwijs. U geeft aan dat momenteel door uw collega bij OCW wordt bezien hoe het beste invulling kan worden gegeven aan de ambitie om in te kunnen grijpen daar waar informeel onderwijs door buitenlandse overheden wordt gebruikt om de democratische rechtsstaat te

[10] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), *Traditie in transitie: De salafistische beweging in Nederland sinds 2015*, 30 juni 2026.
[11] PM (O)BI brief als deze uit is

ondermijnen of integratie tegen te werken. U geeft aan dat uw collega de Kamer hierover in het eerste kwartaal van 2027 zal informeren en u hierbij zal aansluiten.
    - Er is een structuur waarbinnen financieringsaanvragen uit de Golfstaten geduid kunnen worden door organisaties met een zich daartoe uitstrekkende juridische grondslag. De AIVD stelt inmiddels enige jaren vast in haar jaarverslagen dat nauwelijks sprake is van financiering of beïnvloeding via financiering vanuit de Golfstaten.
    - Daarnaast zijn er diverse preventieve programma's binnen het Rijk die direct of indirect bijdragen aan het weerbaar maken van mensen en gemeenschappen door werk te maken van voedingsbodems die aanleiding kunnen geven voor problematisch gedrag.
- Ook burgemeesters hebben een divers palet aan bevoegdheden om te kunnen interveniëren, variërend van in dialoog treden en aanspreken tot aan het opleggen van verschillende gedragsaanwijzingen, waaronder een gebiedsverbod aan een persoon die herhaaldelijk of ernstig de openbare orde heeft verstoord.
- De verschillende departementen blijven onverminderd inzetten op al bovengenoemde thema's.

3. Conceptbrief

In de bijgevoegde conceptbrief gaat u kort in op de aanleiding voor de verkenning, het begrip 'problematisch gedrag', de verkenning en uw weging van het advies.

- Het kabinet vindt gedragingen die de democratische rechtsorde onder druk zetten onwenselijk.
- Nederland kent een robuust stelsel van grondrechtelijke vrijheden met inperking daarvan via wetgeving.
- Het is aan de bevoegde overheidsinstanties om te beoordelen of gedragingen in strijd zijn met de wet en, indien nodig, hiertegen op te treden.
- De verschillende onderzoeken wijzen uit dat juridisering door middel van nieuwe of aangescherpte normstellingen niet realistisch (en proportioneel) is. Stibbe adviseert om beter gebruik te maken van de diverse mogelijkheden die de wet al kent. Daarbij zijn de verschillende vraagstukken rondom problematisch gedrag vooral maatschappelijk van aard, en niet straf-of bestuursrechtelijk.
- Wel geeft u aan dit onderwerp te belangrijk te vinden om te laten rusten en u daarom aansluit bij uw collega's van JenV, OCW en BZK om ongewenste buitenlandse beïnvloeding tegen te gaan (via de Wtmo en toezicht op informeel onderwijs).
- U geeft tot slot aan dat het kabinet zich onverminderd blijft inzetten tegen gedragingen die de democratische rechtsorde ondermijnen. Verder geeft u aan zich de komende jaren te richten op het tegengaan van de beperking van individuele vrijheden in gesloten gemeenschappen en u hierbij optrekt met gemeenten, het maatschappelijk middenveld, professionals en sleutelfiguren uit de samenleving.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Actie	Informatie

1	Kamerbrief beleidsreactie op verkenning sectorspecifieke definities PG	Verzenden aan TK	
2	Verkenning Stibbe	Verzenden aan TK	
3	Motie PG (Kamerlid Becker)	Ter informatie (niet verzenden)	

Datum
08-06-2026

Onze referentie
2026-[redacted]

Bijlage

Datum
08-06-2026

Onze referentie
2026-[redacted]

Totstandkoming integrale aanpak Problematisch Gedrag in 2018-2019

- Er was in februari 2019 bij het kabinet zorg over gedragingen die op gespannen voet staan met de democratische rechtsorde, en die als onverdraagzaam kunnen worden beschouwd. Het betrof echter gedragingen binnen de kaders van de wet.
- Dit was voor het kabinet aanleiding om te komen tot een integrale aanpak van problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering.
- Een van de opdrachten hierbij was het komen tot een beleidsmatige definitie van problematisch gedrag, zodat voor eenieder duidelijk zou worden over welke gedragingen het gaat. Deze beleidsmatige definitie zou vervolgens gejuridiseerd moeten worden; dat wil zeggen een juridische norm die kan worden vastgelegd in wetgeving, gekoppeld aan een in te zetten instrument.

Definitie Problematisch Gedrag

- In de kabinetsreactie op het eindrapport van de POCOB[12] is het kabinet voor het eerst gekomen met een beleidsdefinitie van problematisch gedrag:

  Gedragingen van personen of groepen die voornamelijk binnen de grenzen van de wet vallen, maar tot aantasting en ondermijning van de democratische rechtsorde kunnen leiden. Problematisch gedrag kan zowel betrekking hebben op de verhoudingen tussen burgers en overheid, als op de verhoudingen tussen burgers onderling. Voorbeelden van problematisch gedrag zijn:
  - *Vormen van eigenrichting en het tot stand brengen van parallelle rechtsstructuren waarbij het gezag van de Nederlandse overheid en het rechtssysteem wordt afgewezen;*
  - *Het verspreiden van vijandbeelden en superioriteitsdenken;*
  - *Het bemoeilijken van participatie van Nederlandse ingezetenen aan de samenleving met vervreemding en isolatie tot gevolg.*

Onderzoeken

- De Kamer heeft vervolgens middels moties de behoefte uitgesproken om deze beleidsmatige definitie te juridiseren, zodat op basis van een norm kan worden ingegrepen bij problematisch gedrag.

- Ambtelijk is hier hard aan gewerkt, maar al snel werd duidelijk dat het niet mogelijk was om een breed spectrum aan gedragingen te vangen in een duidelijke voorzienbare norm, die ernstig genoeg is om grondrechten als vrijheid van meningsuiting en vrijheid van religie in te perken, en die niet al werd ondervangen door het strafrecht (bijv. uitingsdelicten).

- Vervolgens is hierover advies gevraagd aan de Landsadvocaat. Het advies is op 18 november 2022 met de Kamer gedeeld. De LA wijst er op dat problematisch gedrag dat bestaat uit uitlatingen die een grens overgaan – bijvoorbeeld omdat ze aanzetten tot haat, geweld of onverdraagzaamheid – strafbaar zijn. En dat de burgemeester verschillende bevoegdheden heeft in het kader van handhaving van de openbare orde. Zo kan hij of zij verschillende gedragsaanwijzingen (waaronder een gebiedsverbod) opleggen aan een persoon die herhaaldelijk of ernstig de openbare orde heeft verstoord.

[12] Parlementaire ondervragingscommissie Ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen

- De Landsadvocaat is in 2022 om advies gevraagd. Het betrof de vraag of één brede definitie voor problematisch gedrag te formuleren is, die handhaven op gedrag mogelijk zou maken. De conclusie was dat het niet mogelijk is om een breed spectrum aan gedragingen te vangen in één duidelijke voorzienbare norm.

- Stibbe heeft in 2025/26 verkend of er mogelijkheden zijn om voor specifieke gedragingen (nieuwe) juridische normen vast te leggen in wet- en regelgeving met het doel handhaving mogelijk te maken of op specifieke gedragingen. Om het onderzoek uitvoerbaar te houden is gekozen voor drie categorieën van problematisch gedrag, die de democratische rechtsstaat onder druk zetten. Het gaat om gedrag waarbij mensen onverdraagzaam zijn jegens anderen, waarbij grondrechten worden afgewezen en waarbij democratische instituties worden ondermijnd. Binnen deze categorieën zijn vijf voorbeelden grondig uitgewerkt.

Huidige aanpak
Meerdere departementen hebben beleidsverantwoordelijkheid ten aanzien van het tegengaan van problematisch gedrag.

SZW/S&I	• Versterken van de veerkracht en weerbaarheid van mensen, gemeenschappen en de samenleving als geheel om maatschappelijk ontwrichtende ontwikkelingen het hoofd te bieden.
JenV	• Wetboek van Strafrecht: misdrijven tegen de openbare orde, misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid, uitingsdelicten • Burgerlijk Wetboek artikel 2:20: verbieden rechtspersoon waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde • Wetsvoorstel Transparantie maatschappelijke organisaties (Wtmo)
NCTV	• Coördinerend op de Nationale Extremisme Strategie • Coördinerend op thema Nationale Veiligheid en crisisbeheersing • Coördinerend op OBI
BZ	• Inzet diplomatieke middelen • Ontvanger notes verbales uit de Golfstaten inzake financieringsaanvragen Nederlandse organisaties in de Golfstaten
OCW	• Toezicht en handhaving op het erkende/bekostigde onderwijs • Wetsvoorstel toezicht informeel onderwijs
BZK	• Gemeentewet: bevoegdheden van burgemeesters • Brede aanpak Maatschappelijk ongenoegen en onrust • Vernieuwing en versterking democratische rechtsstaat • Aanpak desinformatie
AIVD	• Onderzoek naar personen of organisaties waarbij het vermoeden bestaat dat zij een gevaar vormen voor de democratische rechtsorde, de nationale veiligheid of andere gewichtige belangen van staat • Uitbrengen ambtsberichten
NP	• Signaleren, inzicht en duiding van fenomenen en casuïstiek • Opsporing en Strafrechtelijke vervolging buitenwettelijke daden (waaronder opruiing haatzaaien, intimidatie etc.)

Politieke context

Door de jaren heen zijn er verschillende moties ingediend die betrekking hebben op de juridisering van het begrip 'problematisch gedrag'.

Datum
08-06-2026

Onze referentie
2026-[redacted]

Motie Becker 14 januari 2021 (afgedaan)
verzoekt de regering, te verkennen hoe een heldere juridische definitie van «problematisch gedrag» kan luiden zodat de overheid voor de burger voorzienbaar kan ingrijpen wanneer sprake is van problematisch gedrag,

Motie Becker 30 mei 2024 (openstaand)
verzoekt de regering om een juridische definitie van problematisch gedrag uit te werken die precies genoeg is om ingrijpen te rechtvaardigen zodat erop gehandhaafd kan worden,

Aangescherpte motie Becker 25 november 2024 (openstaand)
verzoekt de regering om bij het uitwerken van een juridische definitie van problematisch gedrag ook op sectorniveau specifieke definities uit te werken om de handvatten voor handhaving te versterken,