

Vergaderjaar 2009–2010

29 614

**Grondrechten in een pluriforme samenleving**

Nr. 22

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, VAN JUSTITIE, EN VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 januari 2010

Onlangs ontving uw Kamer van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) een notitie over actuele trends en ontwikkelingen ten aanzien van het salafisme in Nederland.<sup>1</sup> In deze brief reageren de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en de minister voor Wonen, Werken en Integratie op deze notitie. Na publicatie van de wegwijzer façadepolitiek is aan uw kamer ook toegezegd om een verdiepingsslag hierop te geven en het salafisme nader te duiden. Met deze brief doet het kabinet de toezegging gestand door verschillende stromingen binnen het salafisme te duiden en aan te geven hoe het kabinet daar tegenover staat. Daarmee is voldaan aan de toezegging.

**Samenvatting AIVD notitie**

In de notitie geeft de AIVD aan dat de groei van de salafistische beweging in ons land momenteel stagneert. De aantrekkingskracht van het salafisme op potentieel ontvankelijke moslims is afgenomen en daarmee lijkt een deel van de voedingsbodem voor radicalisering te zijn verdwenen. Voor alle salafistische centra geldt inmiddels dat personen die te liëren zijn aan extremisme of terrorisme, geweerd worden. Het propageren van een jihadistisch gedachtegoed wordt niet langer getolereerd, waardoor gewelddadige geluiden langzaam maar zeker uit de salafistische moskeeën zijn verdwenen.

De oorzaak van deze verandering kan deels gezocht worden in het publieke debat (de schijnwerpers werden veelvuldig gericht op imams en andere woordvoerders, die publiekelijk werden aangesproken op hun standpunten), in het overheidsbeleid (burgemeesters en andere bestuurders spreken moskeebesturen aan op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid), maar vooral ook in de toegenomen weerstand binnen de Nederlandse moslimgemeenschap tegen radicale islamitische boodschappen (de zogenaamde radicale dawa)<sup>2</sup>. Moslims spreken zich, zo stelt

<sup>1</sup> Weerstand en tegenkracht: Actuele trends en ontwikkelingen ten aanzien van het salafisme in Nederland; AIVD, 2009; kamerstuk 29 924, nr. 45.

<sup>2</sup> Zie de AIVD-publicatie *Radicale dawa* in verandering, 2007.

de AIVD, op lokaal en nationaal niveau steeds vaker uit tegen anti-integratieve en onverdraagzaam isolationistische boodschappen die uitgaan van sommige salafisten.

De AIVD meent wel dat het salafisme, ondanks deze positieve ontwikkeling, een beweging blijft die een polariserende invloed kan hebben op de samenleving. Er is nog wel sprake van een anti-integratief gedachtegoed dat soms kan leiden tot onverdraagzaam isolationisme en in het meest ernstige geval tot het ontstaan van een parallelle samenleving. De stagnatie van de groei van de salafistische beweging is bovendien een recent verschijnsel en het is nog onzeker of deze ontwikkeling zich op langere termijn zal doorzetten. Aandacht en waakzaamheid vanuit de overheid en de Nederlandse samenleving blijven dan ook van belang, aldus de AIVD. Gewaakt moet worden voor zowel een onderschatting als een overschatting van de problematiek. Ongenuanceerde reacties kunnen het vertrouwen tussen groepen in de Nederlandse samenleving schaden. Om dat vertrouwen tussen groepen te herstellen, is het advies van de AIVD om de interactie met de salafistische gemeenschap te continueren en haar indien mogelijk te betrekken bij initiatieven die gericht zijn op het bevorderen van integratie en sociale cohesie.

### **Toelichting Bewindspersonen**

Als bewindspersonen betrokken bij de beleidsterreinen van terrorisme, radicalisering, polarisatie en integratie willen wij hier de genuanceerde reactie geven op deze ontwikkelingen waar de notitie van de AIVD om vraagt. Voorts beschrijven we het beleid dat het kabinet ten aanzien van het fenomeen salafisme uitvoert.

We baseren onze reactie op de notitie van de AIVD en voorgaande studies, maar ook op enkele empirische onderzoeken die recent zijn opgeleverd en op gesprekken met gemeenten die een salafistische gemeenschap kennen.<sup>1</sup> Het is daarbij van belang te bedenken dat de focus van de AIVD zich logischerwijs richt op dat deel van het salafisme dat (potentieel) een bedreiging vormt voor de Nederlandse democratische rechtsorde.

Uit bovenstaande onderzoeken en gesprekken wordt duidelijk dat het salafisme een verzamelterm is voor een aantal ultraorthodoxe substromingen binnen de islam. Zij hanteren allemaal dezelfde «methode» voor het benaderen van de islamitische bronteksten en het vertalen ervan naar de dagelijkse beleving. Deze substromingen zijn het redelijk met elkaar eens op de hoofdpunten van de geloofsleer en de praktisering daarvan. Het complexe van het ontwikkelen van een overheidsvisie op de salafistische bewegingen is dat verschillende groepen en individuen zich beroepen op de salafistische methode, maar tot verschillende conclusies komen, vooral waar het gaat om politieke en sociale voorkeuren. Dit is overigens niet anders dan in de meeste andere orthodoxe geloofsgeenschappen. Ook daar bepalen gedeelde theologische uitgangspunten en gedragsvoorschriften niet noodzakelijkerwijs de politieke meningen of sociale gedragingen van de gelovigen. Bovendien is er altijd verscheidenheid in de daadwerkelijke vertaling van leerstellingen naar de praktijk, ook al wordt een ideaal mondeling beaamd. Er zijn gewelddadige extremisten (jihadisten) die zich beroepen op de salafistische methode. Anderen, die zich ook beroepen op de salafistische methode, bestrijden juist de rekruteringspogingen van deze gewelddadige extremisten. Weer anderen die de methode zeggen te volgen prediken isolatie en afzijdigheid, terwijl anderen zich juist maatschappelijk inzetten. Uiteraard is het mogelijk een smallere bandbreedte van meningen en gedrag te definiëren, maar het blijft een spectrum.

<sup>1</sup> Moors, H. en Jacobs, M. Aan de hand van de imam. Integratie en participatie van orthodoxe moslims in Tilburg-Noord, 2009. De Koning, M. Zoeken naar een zuivere Islam, 2008.

Deze nuancering betekent niet verslapping, maar juist een verscherping van het overheidsbeleid. Hier wordt uiteengezet welke specifieke zorgen er zijn over salafistische uitingen en hoe het kabinet die zorgen heeft belegd.

### **Orthodoxie**

Het is niet aan de overheid te bepalen wie echte salafisten zijn, of welke religieuze standpunten wel of niet juist zijn. De overheid dient neutraal te zijn in godsdienstzaken en volstaat met het erkennen dat er een ultraorthodox islamitisch spectrum is dat als salafisme bekend staat. Dit kabinet ziet wel voor zichzelf een rol om zich uit te spreken tegen gedragingen die haaks staan op de door dit kabinet uitgedragen kernwaarden (denk aan vrijheid, gelijkheid, pluriformiteit en tolerantie). Daarnaast bestrijdt de overheid in woord en daad gedrag dat anti-integratief is. Tegen gedrag dat de grenzen van de democratische rechtsstaat overschrijdt, wordt zonder pardon opgetreden.

### **Integratie en rechtsstaat**

De rechtsstaat vormt het fundament van de samenleving. Hij vormt ook het kader voor de integratie van nieuwe Nederlanders. Hij geeft orde aan de samenleving, bevat regels en biedt bescherming aan burgers. De rechtsstaat is van én voor iedereen. Het in stand houden van de rechtsstaat vergt zowel inspanningen van de overheid als van de burgers.

Het kabinet stelt voorop dat vrijheid van godsdienst tot de fundamentele rechten behoort van onze rechtsstaat. De overheid bewaakt het grondwettelijke recht van burgers om hun godsdienst in vrijheid te belijden. Dit omvat ook het recht om (ultra)orthodox te zijn, naast het recht om afvallig, ongelovig of onverschillig ten aanzien van religie te zijn.

Dit betekent dat het eenieder vrij staat te geloven en binnen de grenzen van de rechtsstaat daar ook uiting aan te geven en zich daarnaar te gedragen. Dit grondrecht vereist echter eveneens respect voor andere religies en andere gelovigen, maar ook voor hen die niet geloven of afstand nemen van hun geloof. Dit geeft spanning tussen vrijheid van meningsuiting en vrijheid van godsdienst.

Ook hier geldt dat de discussie daarover van groot belang is, maar wel in het teken moet staan van het zoeken naar een oplossing, toenadering of wederzijds begrip.

De overheid mengt zich niet in godsdienstige opvattingen, maar neemt wel stelling als kernwaarden en belangrijke verworvenheden worden bedreigd.<sup>1</sup> Zo heeft de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie zich onlangs duidelijk uitgesproken tegen diegenen die ageren tegen gelijke kansen en behandeling van alle burgers, ook al doen ze dit binnen de kaders van de wet.<sup>2</sup>

### **Polarisatie**

De actualiteit laat zien dat maatschappelijke spanningen kunnen ontstaan vanwege de verschillen van mening over normen en waarden van salafisten ten opzichte de rest van de samenleving (onder wie niet-orthodoxe moslims). Verschillen in behoefte aan participatie, begroeting- en omgangsvormen, en uiterlijkheden kunnen op onbegrip stuiten bij delen van de bevolking. Grote weerstand ontstaat waar het gaat om het strikt onderscheid maken tussen de seksen, de anders gelovigen en seksuele oriëntaties, alsook om de houding die uitgedragen wordt ten opzichte van de rechtspraak, de overheid en de democratie.

---

<sup>1</sup> Zie ook de «Nota Grondrechten in een pluriforme samenleving», TK 2003–2004 29 614, nr. 2.

<sup>2</sup> Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, Integratiebrief, 17 november 2009.

Sommige salafisten geloven dat zij ongelovigen dienen te haten, dat zij ongelovigen niet mogen groeten, feliciteren noch vriendschap met hen mogen sluiten. Deze vorm van religieus beargumenteerde onverdraagzaamheid roept begrijpelijkerwijs weerstand op. Juridisch gezien mogen burgers intolerant en afzijdig zijn, maar het kabinet mag er ook wat van vinden. Wij roepen dan ook eenieder op om zich uit te spreken tegen onverdraagzaamheid.

Tegelijkertijd bepaalt op dit moment de onverdraagzame houding van een klein aantal salafisten (samen met het extreme geweld gepleegd uit naam van de islam) ten onrechte voor een belangrijk deel het beeld dat media, politiek en samenleving hebben van de (orthodoxe) islam. In deze beeldvorming staat «salafisme» gelijk aan extremisme en zou de salafistische leer de «echte» islam zijn, die alle moslims in beginsel volgen. Deze beelden leiden tot stereotyperingen van en onverdraagzaamheid richting (orthodoxe) moslims. Ook tegen deze vorm van onverdraagzaamheid spreekt het kabinet zich uit.

### **Democratische rechtsorde**

Onder salafisten bestaat overeenstemming dat de ideale samenleving een islamitische is. Idealiter zou er een rechtsorde zijn die gebaseerd is op hun versie van islamitisch recht. De zorg, vanuit de leer gerekend, is dat salafisten de democratische rechtsorde zouden ondermijnen. In de praktijk accepteren salafistische leiders in het openbaar de Nederlandse democratische rechtsorde, al wordt het theocratisch ideaal behouden. Desondanks is er, zoals de AIVD in zijn notitie stelt, een kleine groep salafisten uit wiens mond achter gesloten deuren onverdraagzaam-isolationistische en antidemocratische geluiden worden opgevangen (bijvoorbeeld: stellen dat de islamitische wet boven de Nederlandse wet staat, moslims aansporen het contact met ongelovigen te vermijden, of vrouwen een zeer beperkte bewegingsvrijheid toegekennen).<sup>1</sup>

Deze verschijnselen betreffen echter slechts een kleine groep «preciezen» binnen de brede groep mensen die zeggen de salafistische methode te volgen. Onder die brede groep salafisten bevinden zich ook veel «rekkelijken». Bij hen is sprake van zelfbewust maatschappelijk optreden, maar niet van antidemocratisch activisme.

Er leeft ergernis over de in hun ogen «onzuivere» geloofsbeleving van moslims en Nederland, frustratie over de maatschappelijke discussie over de islam of over de buitenlandse politieke situatie. De leer zegt dat een rechtsorde gebaseerd op sharia de ideale staatsrechtelijke situatie zou zijn, maar in de praktijk vertaalt dit zich bij de meeste volgelingen niet in daadwerkelijke verwerping van de democratische rechtsorde.

Het kabinet heeft eerder gesteld dat in Nederland geen plaats is voor verschillende rechtssystemen.<sup>2</sup> De democratische rechtsstaat is en blijft het enige uitgangspunt voor het Nederlands recht. Wel staat het eenieder vrij om binnen een organisatie of vereniging – inclusief religieuze organisaties – regels te stellen omtrent het wenselijk gedrag of het afsluiten van overeenkomsten binnen het desbetreffende samenlevingsverband. Dit recht wordt begrensd door de wet en de openbare orde. Ook mag er geen sprake zijn van dwang, ongeoorloofde druk of machtsmisbruik binnen organisaties of tussen individuen.<sup>3</sup>

### **Jihadistisch terrorisme**

Omdat gewelddadige extremisten (jihadisten) zich beroepen op de salafistische methode en in het verleden in en nabij salafistische centra hebben geopereerd, is er in het kader van terrorismebestrijding aandacht geweest

<sup>1</sup> AIVD 2009, opcit.

<sup>2</sup> TK, 30 800 VI, nr. 115.

<sup>3</sup> Cf. brief aan de Tweede Kamer over sharia-rechtbanken, TK 2008–2009 31700 VI, nr. 160.

voor de bredere salafistische beweging in Nederland. De AIVD stelt dat de salafistische centra in Nederland op dit moment niet fungeren als voedingsbodem voor jihadistisch terrorisme. Jihadistische geluiden worden niet langer getolereerd en radicaliserende jongeren worden geweerd uit de desbetreffende centra. Dit is uiteraard een positieve ontwikkeling, die al eerder in verschillende Dreigingsbeelden Terrorismen in Nederland (DTN) is gecommuniceerd. De consequentie hiervan is wel dat jihadisten hun toevlucht zoeken tot andere ontmoetingsplaatsen, zoals het internet of zelfgekozen alternatieve locaties. Gewelddadige radicalisering vindt volgens de AIVD niet of nauwelijks meer plaats binnen de gevestigde moskeeën. De dreiging van jihadistisch terrorisme gaat dus niet langer uit van de salafistische centra. Dit betekent dat het georganiseerde salafisme in Nederland niet langer vanuit het oogmerk van terrorismebestrijding onderwerp hoeft te zijn van actief overheidsbeleid.

Vanzelfsprekend betekent dit niet een verslapping op het bestrijden van het jihadistisch terrorisme. Het nodigt eerder uit tot een verduidelijking en een verscherping ervan.

Jihadisten beroepen zich op de salafistische methode, gebruiken veelal dezelfde termen (met extremere invulling) en zijn vaak moeilijk te onderscheiden van salafisten als er niet over specifieke (politieke) twistpunten gesproken wordt. Het risico blijft bestaan dat, ondanks de inspanningen van geloofsgenoten en voormannen, kleine aantallen aanhangers van het salafisme de opgelegde beperkingen ten aanzien van geweld niet (langer) accepteren en doorradicaliseren naar jihadistische geweldsacceptatie. De theologische verwantschap van salafisme en jihadisme blijft reden om de ontwikkelingen van de salafistische beweging goed te blijven volgen, vooral als de maatschappelijke context dusdanig verandert dat jongeren gaan twijfelen aan de door de geloofsleer opgelegde actiebeperkingen.<sup>1</sup>

Binnenkort ontvangt uw kamer een aantal studies dat dieper ingaat op de ideologie en strategie van het jihadisme alsook op jihadistische netwerken in Nederland. Vanzelfsprekend ontvangt uw kamer daarbij een nota die de studies en de hierboven geconstateerde ontwikkelingen rond jihadisme beleidsmatig zal toelichten.

## **Beleid**

De ontwikkelingen binnen het brede salafistische spectrum zijn dus om verschillende redenen aanleiding voor overheidsaandacht. Het kabinet voert een driesporenbeleid ten aanzien van het salafisme, in het kader van het kabinetsbreed Actieplan Polarisatie en Radicalisering 2007–2011. Uw Kamer wordt dan ook geïnformeerd over de voortgang van dit beleid middels de reguliere operationele plannen en voortgangsrapportages van dit Actieplan. Voor de komende jaren wordt het volgende beleid uitgevoerd ten aanzien van negatieve uitingen van het salafisme.

### *Spoor 1: Handhaven*

Vanzelfsprekend blijft de zorg en alertheid bestaan voor de aanwezigheid van personen die, in de marges van de bredere salafistische beweging, radicaliseren naar het jihadisme. Dit is in het verleden een reëel gevaar gebleken en zal met alle beschikbare middelen worden voorkomen en bestreden.

- Hiertoe wordt in 2010 het contra-terrorismebeleid gecontinueerd waaronder expertiseversterking van professionals betrokken bij de handhaving (politie, gevangenispersoneel, reclassering etc.). Naast de aangekondigde studies en beleidstoelichting wordt uw Kamer hierover

<sup>1</sup> De geschiedenis leert dat een veranderende maatschappelijke context grote impact kan hebben op politiek-religieuze visies. In het verleden zijn er in het buitenland militante bewegingen ontstaan vanuit salafistische hoofdstromen (Egypte, Algerije, Saudi Arabie, Somalie), maar ook zijn militante geleerden in andere situaties op het gewelddadig extremisme teruggekomen (Saudi Arabie, Egypte, Libië).

periodiek geïnformeerd via de voortgangsrapportages terrorismebestrijding.

- Gemeenten die een de-radicaliseringsproject willen opzetten, kunnen ook in 2010 terecht bij het Rijk voor ondersteuning. De Rijkspartners ondersteunen met kennisontwikkeling, facilitering van expertmeetings en gemeentelijke intervisie om concrete casussen te bespreken. Om gemeenten te ondersteunen in de ontwikkeling en uitvoering van *de-radicaliseringstrajecten* (intensieve individuele trajecten) van jongeren die radicaliseren naar het gebruik van geweld, wordt er een netwerk van specialisten opgezet.

### *Spoor 2: Confronteren en delegitimeren bij ontoelaatbare gedragingen en uitingen*

De verholen antidemocratische en extreem onverdraagzame houding van sommige salafisten baart de overheid zorgen, omdat een dergelijke houding niet strookt met onze democratische rechtsstaat maar ook omdat een dergelijk discours een voedingsbodem kan vormen voor verdergaande radicalisering. Als deze beweging aan kracht wint, kan ze op langere termijn (delen van) de samenleving ontwrichten doordat ze de tegenstellingen langs etnische en religieuze lijnen kan versterken.

- Om deze trend tegen te gaan, wordt de huidige strategie van confronteren, de-legitimeren en strafrechtelijk handhaven gericht voortgezet, zodat die strategie niet sleets raakt of contraproductief werkt door een te ruime keuze van de doelgroep.
- Het Rijk werkt samen met relevante gemeenten om ervaringen uit te wisselen over hoe om te gaan met vraagstukken omtrent salafisme. Het Rijk organiseert hiertoe periodieke bijeenkomsten waarbij lokale en nationale kennis en praktijken worden gedeeld.
- Er komt een «Handreiking Weerwoord» om professionals praktische handvatten (zowel qua inhoud als methodiek) te geven om op basis van de democratische waarden een weerwoord te kunnen bieden aan ongewenste gedragingen of uitingen van jongeren en bij hen zelf reflectie te kunnen bevorderen (begin 2010 gereed).
- Organisaties of personen met antidemocratische sympathieën of gedragingen worden, vanuit bescherming van de democratische rechtsorde, door de overheid (AIVD) in de gaten gehouden.

### *Spoor 3: Versterken van weerbaarheid en binding*

De grondwettelijk verankerde vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting staan in Nederland een grote mate van ruimte toe (uitzonderingen betreffen uiteraard haatzaaiing en discriminatie, maar ook bijvoorbeeld de gedragsregels en beroepsmatige eisen van overheids- en maatschappelijk instellingen, en ook het (gedeeltelijke) verbod op gelaatsbedekkende kleding). Dit neemt niet weg dat er maatschappelijke discussie kan worden gevoerd over bepaalde praktijken en dat er waar nodig grenzen getrokken moeten worden.

- In het periodiek overleg tussen Rijk en gemeenten komt ook aan de orde of en, zo ja hoe, de salafistische gemeenschap betrokken kan worden bij activiteiten op het terrein van integratie, emancipatie, sociale cohesie, sociale hulpverlening etc.
- Daarnaast worden lopende activiteiten (in het kader van het Actieplan Polarisation en Radicalisering) gecontinueerd, zoals het tegengaan van polarisatie, de stimuleringsmaatregelen versterking waarden van de democratische rechtstaat, de weerbaarheidstrainingen voor jongeren, en de ondersteuning op maat van professionals, moslimleutelfiguren, ouders en jongeren.
- In de integratiebrief van de minister voor WWI maakt het kabinet duidelijk het niet wenselijk te vinden dat groepen zich onttrekken aan

de samenleving en worden maatregelen aangekondigd die ontmoeting en binding tussen groepen stimuleren.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
G. ter Horst

De minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,  
E. E. van der Laan