



200 jaar Koninkrijk: Religie, staat en samenleving

Sophie van Bijsterveld, Richard Steenvoorde (red.)



*Ontwerp
van een
Grond - Wet
voor het
Koninkrijk der Nederlanden.
Eerste Hoofdstuk.
van het Rijk en dezelfde Provinciën.
Artikel 1.
Het Koninkrijk der Nederlanden (zie als
12de aenschoven is by het laatste tusschen de
Leydenhuten van Grooten, en het congres van Maastricht
gaderd, gesloten en gelykend op deze 9^{de} Maey
1814), bestaat uit de volgende Provinciën:
Brabant, Noord,*



200 jaar Koninkrijk:
Religie, staat en samenleving

Onder redactie van

Sophie van Bijsterveld
Richard Steenvoorde



200 jaar Koninkrijk:

Religie, staat en samenleving

Sophie van Bijsterveld

Richard Steenvoorde (red.)

ISBN: 978-94-6240-066-5

Deze uitgave is mede mogelijk gemaakt door:



Dit boek is een uitgave van:

Wolf Legal Publishers (WLP)

Postbus 313

5060 AH Oosterwijk

info@wolfpublishers.nl

www.wolfpublishers.com

Alle rechten voorbehouden. Behoudens de door de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd (waaronder begrepen het opslaan in een geautomatiseerd gegevensbestand) of openbaar gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De bij toepassing van artikel 16B en 17 Auteurswet 1912 wettelijk verschuldigde vergoedingen wegens fotokopiëren, dienen te worden voldaan aan de Stichting Reprerecht. Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken op grond van artikel 16 Auteurswet 1912 dient men zich tevoren tot de uitgever te wenden. Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten of onvolkomenheden.

© De auteurs / WLP, 2013

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
INLEIDING	3
1 200 jaar Koninkrijk: terugblikken en vooruitzien <i>Sophie van Bijsterveld</i>	5
ORANJE	15
2 Godsdienstpolitiek onder de Oranjevorsten <i>Emo Bos</i>	17
3 Religieuze representaties van de Oranjevorstinnen 1890-2013 <i>Fred van Lieburg</i>	45
4 Politiek en religie overzee 1813-1950 <i>Ben Koolen</i>	79
SAMENLEVING	109
5 De rol van de kerk in politiek en samenleving <i>Arjan Plaisier</i>	111
6 Vruchtbare impulsen vanuit religie in seculiere contexten <i>Wil Derkse</i>	129
7 De rol van waarden in het besturen van maatschappelijke organisaties <i>Kees Mouwen</i>	153
MARKT	179
8 Ondernemen, een geloofszaak! <i>Jan Prij</i>	181
9 Vrije markt, geluk en rechtvaardigheid <i>Johan Graafland</i>	209
10 Van consument tot producent: religieuze veranderingen in Nederland <i>Joep de Hart en Paul Dekker</i>	229
BURGERSCHAP	255
11 Burgerschap van Babylon én Jeruzalem <i>Richard Steenvoorde</i>	257
12 Burgerschap en de kerk: een katholieke visie <i>Gerard de Korte</i>	279
13 Overheid en kerk in het publieke domein: wel onderscheid, geen waterscheiding <i>Jurn de Vries</i>	301

KONINKRIJK	323
14 Een herleving van de departementen van Eredienst?	325
<i>Richard Steenvoorde en Ernst Hirsch Ballin</i>	
15 Religie als probleem van orde en veiligheid. Salafisme onder vuur	353
<i>Beatrice de Graaf</i>	
16 Koninkrijk in verandering. De EU als inspiratie voor een moderne verhouding tussen staat en religie	377
<i>Sophie van Bijsterveld</i>	
BESLUIT	403
17 ‘Thorbecke, een voorbeeld van kundig staatsmanschap’ - In gesprek met Frits Korthals Altes over instituties, waarden en burgerschap	405
<i>Maarten Neuteboom</i>	
Over de auteurs	425

15

Religie als probleem van orde en veiligheid. Salafisme onder vuur¹

Beatrice de Graaf

1. Inleiding: kerk en religie al tweehonderd jaar een probleem van orde en veiligheid

In dit hoofdstuk wordt religie als probleem van orde en veiligheid belicht. Veiligheidsbeleid is bij uitstek de legitimatiegrond voor moderne natiestaten. De centralisering van veiligheidsbeleid, het denken over orde en veiligheid vanuit het perspectief van een centrale overheid ontstond aan het einde van de achttiende eeuw in Nederland. Vanaf dat moment had veiligheid niet langer alleen betrekking op de vorst en zijn militaire en/of politieke ambities, maar ook op 'de staat' of zelfs op 'de natie'. Veiligheid werd vastgelegd in een codex van rechten en plichten van de burger ten opzichte van de moderne natiestaat. Dit idee van nationale veiligheid als centraal 'project' van moderniteit kwam, net zoals in andere landen op het Europese continent, tot stand onder invloed van de Napoleontische bezetting.²

1 Dit hoofdstuk is voor een groot deel een bewerking van Beatrice de Graaf, 'Religion bites: Religieuze orthodoxie op de nationale veiligheidsagenda', in: *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, jg. 2 (2011) nr. 2, p. 62 - 80; en Beatrice de Graaf en George Harinck, 'Een probleem van orde. Religie op de nationale veiligheidsagenda, drie voorbeelden van 1813 tot heden', in: *Religie & Samenleving*, jg. 7 (september 2012) nr. 2, p. 13 - 37.

2 Zie voor een nadere toelichting op deze 'historisering van veiligheid' onder meer: Beatrice de Graaf, 'De historisering van veiligheid', in: *Tijdschrift voor Geschiedenis*, 125 (2012) 3, p. 304 - 313.

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet dat het veel verhelderder is om religie als onderdeel van ‘governmentalization’ (zie hieronder) te bekijken dan vast te blijven zitten in de dichotomieën van ‘de geschiedenis van kerk en staat’, of ‘godsdienst en politiek’. Een scheiding tussen kerk en staat heeft namelijk nooit bestaan, laat staan tussen godsdienst en politiek. In die discussies over de plaats van kerk of religie ten opzichte van de staat gaat het ook meestal niet om het bepleiten van zo’n strikte scheidslijn, maar om de uitbreiding of inperking van de macht van de één ten opzichte van de ander. Een politieke geschiedschrijving doet er dus goed aan, om niet in de schijnmetafoor van ‘de scheidslijn’ te blijven hangen, maar juist duidelijk te maken welke dynamiek er vanuit de kerk, vanuit de overheid, of vanuit groepen binnen de samenleving uitging om de verhouding van beide domeinen te regelen.

De keuze voor een veiligheidsperspectief maakt heel mooi duidelijk dat de domeinen kerk en staat altijd verweven waren en dat nog steeds zijn. Veiligheid raakt de kerntaak van de overheid. Wanneer iets als een centraal probleem van orde en veiligheid wordt opgevat, gaan daarachter opvattingen schuil over de kerntaken van de overheid. Dat maakt het interessant om stil te staan bij de momenten waarop kerk en religie voor de overheid zo’n nationaal probleem van orde en veiligheid werden. Welke dreiging of onveiligheid ging ermee gepaard, volgens de autoriteiten? Wat was er in het geding? Waren de kerken en/of religieuze gemeenschappen het daarmee eens?

Het onderwerp ‘kerk en religie’ is voor de overheid niet alleen in het huidige tijdsgewricht, maar altijd al een probleem van orde en veiligheid geweest, denk aan religieuze radicalen zoals (bepaalde groepen) wederdopers of beeldenstormers, of aan religieuze verdeeldheid met de bijbehorende ordeverstoringen zoals de Bestandstwisten, het antipapisme of het Psalmenoproer. In diverse perioden gedurende de afgelopen tweehonderd jaar van het Koninkrijk der Nederlanden was er sprake van overheidsaandacht voor kerk en religie als veiligheidsprobleem. Altijd was daarbij ook sprake van een drang tot centralisering van overheidsbeleid.

Zo was één van de eerste activiteiten die Willem I in 1815–1816 ontplooi- de het in kaart brengen van de ‘opstandigheid’ van katholieke bisschoppen in de zuidelijke provincies.³ Om zich een beter beeld van hun opvattingen

3 Zie over de godsdienstpolitiek van koning Willem I verder hoofdstuk 2, Emo Bos, ‘Godsdienstpolitiek onder de Oranjevorsten’.

en houding ten aanzien van het vorstelijk gezag en het nieuwe Nederland te vormen, gaf hij zijn minister van Justitie, Cornelis Felix van Maanen de opdracht inlichtingen te verzamelen ('renseignements') over 'verdachte' activiteiten van katholieke geestelijken uit de zuidelijke provinciën. Daarbij kon het om inlichtingen over 'de personen, de betrekkingen, de gezinningen, de reputatie enz.' gaan. Die spionagepraktijken werden niet alleen in Nederland uitgevoerd, maar ook in het buitenland. De koning en zijn veiligheidsdienaren hielden Belgische priesters die op eigen houtje 'bedenkelijkheden' met het Franse hof of het Vaticaan ondernamen, goed in de gaten.⁴ Van Maanen stuurde spionnen achter bisschoppelijke delegaties aan om bij te houden wat zij zoal in het Vaticaan of aan het Franse hof bespraken. En als de bisschoppen daarbij over de schreef gingen, schroomde de koning niet, om zwaardere middelen in te zetten. Zo initieerde Van Maanen met goedkeuring van de koning de juridische vervolging van Belgische priesters, in het bijzonder van de bisschop van Gent, die weigerden 'het zacht en vaderlijk gouvernement' de juiste eer te bewijzen. De bisschop van Gent, die bovendien wel erg vaak in het Vaticaan op bezoek kwam, had het gewaagd om de voorbede voor de regering te schrappen. Ook weigerden hij en een aantal van zijn collega's huwelijken te sluiten van Nederlandse staatsdienaars. Volgens Van Maanen onderhielden zij voorts dubieuze contacten met 'andere mogendheden' en hielden zij hun parochianen voor dat de constitutie niet met de katholieke leer in overeenstemming was.⁵ Op aandringen van Van Maanen vaardigde Willem I een besluit uit dat voorzag in de 'deportatie' van geestelijken die opriepen tot ongehoorzaamheid aan de wet. Uiteindelijk liep het allemaal niet zo'n vaart met die vervolging en deportatie, maar dit voorbeeld geeft aan hoe religie al vroeg in de geschiedenis van het Koninkrijk werd 'gesecuritiseerd', en dat dit steeds weer gebeurde op het moment dat religieuze groepen de orde en de veiligheid onder druk leken te zetten.

2. De 'securitisering' van religie: enkele korte, conceptuele overwegingen

In dit hoofdstuk wordt de boog geslagen naar een meer actuele vorm van 'securitisering' van religie. Ik zal laten zien hoe na 2001 de orthodoxe

4 Brief van Van Maanen aan de koning; Besluit van de koning, beide 21 januari 1816. Toegnr. 2.02.01, inv.nr. 5654. Nationaal Archief (NA), Den Haag.

5 Brief van Van Maanen aan de koning, 29 april 1816. Toegangsnr. 2.21.114.03, inv.nr. 80. NA, Den Haag.

vorm van de islam, ‘salafisme’, steeds meer als probleem van orde op de publieke agenda kwam. Daarvoor is het nuttig om het concept van *governmentalization* in het achterhoofd te houden. Met *governmentality* bedoelde Foucault de ‘rationalisatie van gouvernementele praktijken bij de uitoefening van politieke soevereiniteit’.⁶ Dus, met andere woorden, welke expliciete en impliciete overwegingen, waarden en normen spelen mee in het vormgeven en uitoefenen van overheidsmacht? Veiligheid is één van de belangrijke pijlers van ‘governmentalization’. ‘Securitisering’ is zo bezien een versnelde en verhevigde vorm van centralisering van overheidsmacht.

In de geschiedenis van de moderne westerse samenleving (en misschien ook wel niet-westerse) is er een structurele trend te ontwaren van voortgaande securitisering: er worden steeds meer zaken in het domein van nationale veiligheid getrokken en er komen steeds meer instanties, bevoegdheden en voorzieningen op dit gebied. Zo is er in de twintigste eeuw een nationale veiligheidsstaat ontstaan als tegenhanger of, beter gezegd, als ‘ijzeren ruggengraat’ van de nationale verzorgingsstaat. Die nationale veiligheidsstaat heeft ook in de eenentwintigste eeuw grote impuls gekregen door de ontwikkeling van de risicosamenleving. Een samenleving die steeds complexer en welvarender wordt, heeft meer te verliezen en stelt hogere eisen.⁷ Securitisering is geen gestaag proces, geen constante lijn opwaarts. Het patroon is grillig. Dezelfde typen dreigingen (communisme, terrorisme) leidden in verschillende periodes tot verschillende reacties en maatregelen. Tussen het signaleren van een dreiging, wat hier als intersubjectief proces wordt beschouwd, het aanpassen, uitbreiden van de nationale veiligheidsstaat en dan ook nog het uitvoeren van die nieuwe maatregelen, kunnen nog veel keuzemomenten zitten, veel verschillende ‘beslissers’ en veel tijd.

In dit hoofdstuk wordt getoond hoe religie, in het bijzonder de radicale versie van de islam, vanaf de jaren negentig object van die nationale vei-

6 Michel Foucault, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France. 1978-1979*, Parijs: Gallimard/Seuil 2004, p. 4.

7 B.A. de Graaf, *Waar zijn wij bang voor? Veiligheidsdenken en de angst voor de ander*; Forum Jaarlezing, Godot & Godot: Rotterdam 2011. Dit onderzoek maakt deel uit van een VIDI-onderzoeksproject naar ‘The making of the national security state in the West, 1945-2010’, dat door het NWO gefinancierd wordt, zie: <<http://www.hum.leiden.edu/history/enemies-of-the-state/>> (laatst geraadpleegd op 26 september 2013).

ligheidsstaat werd. Maar daar bleef het niet bij. Vanuit het discursieve domein waarin religie als maatschappelijk verschijnsel werd besproken (je kon er voor of tegen zijn, maar het verhitte nauwelijks de algemene gemeederen), is religie als zodanig het publieke debat gaan polariseren. Religiedebat werd een debat over dwang en geweld. Dat was een ontwikkeling van twee kanten. Allereerst onderging de islam zelf een proces van politisering. Politieke salafisten en later zelfs jihadisten kregen in Nederland vanaf het einde van de jaren tachtig van de vorige eeuw voet aan de grond en gaven een radicale draai aan een *mainstream* religie. In eigen kring ontketenden zij na de aanslagen van '9/11' een geweldsdebat: wanneer en tegen wie mag terroristisch geweld worden ingezet? Maar aan de andere kant werd religie ook vanaf de buitenkant gepolitiseerd. Religiedebat werd in een paar jaar tijd een publiek geweldsdebat.⁸ Ook de veiligheidsdiensten gingen hun vizier richten op religieuze orthodoxie als ondermijning van de democratische rechtsorde en sociale cohesie. Over dat eerste proces zijn al studies verschenen. Over het laatste proces gaat dit hoofdstuk.

Onder 'securitisering' wordt hier het proces van veiligheidspolitieke *agendasetting* verstaan. Wie zette wanneer, waarom, in welke vorm en met welk resultaat religieuze orthodoxie op de nationale veiligheidsagenda? Een dreiging wordt met succes op de veiligheidsagenda geplaatst en zal tot maatregelen en de uitvoering daarvan leiden, als de actor genoeg invloed heeft om het publiek ergens van te overtuigen, en als dat publiek ervoor ontvankelijk is.⁹ Omdat hier geen ruimte is om op al die aspecten in te gaan, ligt de focus hier bij de vraag naar de politieke agendasetting: welke actoren zetten religieuze orthodoxie op de nationale veiligheidsagenda, hoe werd de dreiging omschreven en in hoeverre leverden hun acties een uitbreiding van de veiligheidsstaat op? Securitisering stuit gelukkig ook dikwijls op weerwerk. De objecten van securitisering kunnen tegensputteren. Verschillende actoren houden er andere opvattingen over de aard en mate van dreiging op na. Het proces van securitisering van religieuze orthodoxie is zo'n conflictueus proces en is bovendien nog in volle gang. Daarom is het onmogelijk om nu al een definitief antwoord te geven op de

8 S. Vellenga en G. Wiegers, 'Polarization or bridging? Responses of Muslim and non-Muslim organizations to criticism of Islam in the Netherlands', in *Islam and Christian-Muslim Relations*, 24 (2013) 1, p. 111 - 128.

9 Thierry Balzacq (red.), *Securitization Theory. How Security Problems Emerge and Dissolve*, Londen/New York: Routledge 2011, in het bijzonder de eerste twee hoofdstukken.

vraag of de nationale veiligheidsstaat er nu een permanent dreigingsobject heeft bijgekregen. De reden om dit proces van securitisering toch nu al voorlopig in kaart te brengen, is dat het zich vaak ongemerkt voltrekt, maar verstrekkende gevolgen heeft. Iets als veiligheidsdreiging op de nationale agenda te zetten, suggereert een bijzondere situatie, garandeert extra bevoegdheden en vernauwt het perspectief: een nationale veiligheidsdreiging krijgt prioriteit en overstijgt alle andere aspecten – terwijl die aspecten vaak ook niet onbelangrijk zijn.

3. Salafisme en orthodoxie als veiligheidsprobleem op de agenda, 1998-2004¹⁰

Na 2001 kwam in Nederland voor het eerst de islam, of beter gezegd, de orthodoxe, salafistische versie ervan als probleem van orde en veiligheid op de nationale agenda te staan. Hoe verliep dat proces?

In 1998 waarschuwde de Binnenlandse Veiligheidsdienst (vanaf 2002 Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst geheten) in een rapport over 'De politieke islam in Nederland' voor het eerst tegen de ontwikkeling van een radicale onderstroom binnen de moslimgemeenschap in Nederland, het politieke salafisme.¹¹ Dat salafisme was toen al twaalf jaar actief in Nederland. In 1986 richtte de Saoedische liefdadigheidsorganisatie Al Haramain de El Tawheed stichting in Amsterdam op en legde zo de fundamenteën voor een salafistische infrastructuur in Nederland. In de jaren negentig van de vorige eeuw kwamen daar nog drie salafistische moskeeën bij: de Al Fourqaan moskee in Eindhoven, geleid door de Soedanese imam Eisha Bershama, de As-Soennah moskee in Den Haag, geleid door de Syrische imam Fawaz Jneid en prediker Jamal Ahajjaj (Abu Ismail) en de moskee in Tilburg-Noord van imam Ahmed Salam. Naast die moskeeën ontstonden er ook jongerenorganisaties en liefdadigheidsstichtingen, zoals de Stichting voor islamitische Jongeren in Breda, opgericht in maart 1990 en de Al Haramain liefdadigheidsorganisatie in Amsterdam. Deze salafistische knooppunten trokken zo'n 1.500 (As-Soennah) of zelfs 2.000 bezoekers (Al Fourqaan) per week, op een bevolkingsdeel van circa 850.000 moslims in Nederland.¹² In vergelijking met omliggende landen, zoals Duitsland,

10 Zie ook De Graaf, 'Religion bites', p. 62 - 80.

11 BVD, *De politieke islam in Nederland*, Den Haag: MinBZK 1998.

12 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), *Salafisme in Nederland*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2008, p. 65; M. de Koning, *Zoeken naar een*

Frankrijk of België wonnen de salafistische groepen hier meer aanhang binnen de moslimgemeenschap dan andere radicale islamistische stromingen zoals Hizb al-Tahrir (Hizb ut-Tahrir) of Tablighi Jamaat.¹³ De bezoekers hebben een Noord-Afrikaanse, Pakistaanse, Afghaanse, Turkse of Arabische achtergrond. Nederlandse Marokkanen maken echter de dienst uit, in het bijzonder jonge Marokkanen. Martijn de Koning onderscheidt drie groepen binnen deze salafistische beweging: ‘Selefies’, politiek actieve salafisten en jihadi/*takfiri* salafisten.¹⁴ Hoewel de eerste twee groepen er geen geweldsideologie op na houden, importeerden zij theologische doctrines over de oorlog tegen ongelovige regimes naar Nederland, introduceerden zij de plicht om naar een zuivere islam te streven en gaven zij opmaat voor een radicale vorm van moslimemancipatie in Nederland. Zo politiseerden zij de islam in Nederland.

Het rapport van de BVD uit 1998 zette die radicale, duistere kant van de politieke islam op de kaart. In die tijd was dat een nieuw geluid, dat ook meteen tot heftige reacties leidde. In haar eerste openbare dreigingsanalyse, gepubliceerd in februari 1992 somde de dienst een serie nieuwe dreigingen op na het einde van de Koude Oorlog: georganiseerde criminaliteit, extremisme en terrorisme. In de paragraaf over internationaal terrorisme waarschuwde de dienst echter ook voor religieuze, isolationistische en anti-integratieve tendensen binnen Nederlandse immigrantengemeenschappen, vooral onder jongeren van Marokkaanse afkomst. Dat was met de kennis van nu een opmerkelijk accurate *early warning*, zeker ook in internationaal verband, waar de BVD een van de eerste diensten was die die dreiging rapporteerde.¹⁵ In april 2001 verscheen een rapport dat geheel

‘zuivere’ islam. Geloofsbeleving en identiteitsvorming van jonge Marokkaans-Nederlandse moslims, Amsterdam: Bert Bakker 2008, p. 373 - 377.

- 13 De reden dat Hizb ut-Tahrir in Nederland minder actief is, is onder meer terug te voeren op het feit dat hier niet zulke grote Pakistaanse of Indiase gemeenschappen bestaan. De eerste salafistische activiteiten kwamen voort uit emigranten met een Algerijnse, Marokkaanse of Syrische achtergrond – landen waar Hizb ut-Tahrir niet zo’n rol speelt.
- 14 M. de Koning, ‘Changing Worldviews and Friendship: An Exploration of the Life Stories of Two Female Salafis in the Netherlands,’ in: R. Meijer, (red.), *Global Salafism: Islam’s New Religious Movement*, Londen/New York: Columbia University Press 2009, p. 404 - 423, hier: p. 408 - 410.
- 15 P.H.A.M. Abels en R. Willemse, ‘Veiligheidsdienst in verandering. De BVD-AIVD sinds het einde van de Koude Oorlog’ in: *Justitiële Verkenningen* jg. 30, 2004, nr. 3, p. 83 - 98, hier: p. 91; Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD),

aan de dreiging van de radicale islam was gewijd en waarin Osama bin Laddens netwerk als het grootste terroristische gevaar voor het Westen werd beschouwd. De dienst maakte bekend dat al met een aanpak van 'offensieve preventie' was begonnen om dat gevaar af te wenden.¹⁶

In deze periode maakte de dienst nog duidelijk onderscheid tussen 'buitenlandse beheersnetwerken', 'politiek gewelddadig activisme', radicalisering en terrorisme, waarbij 'terrorisme' als verschijnsel heel beperkt werd gedefinieerd. De BVD omschreef terrorisme als 'het plegen van of dreigen met op mensenlevens gericht geweld, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen of politieke besluitvorming te beïnvloeden'. Deze definitie omvatte dus geen politiek of religieus radicalisme als zodanig, en ook politiek gemotiveerde zaakschade werd niet als terrorisme beschouwd.¹⁷ De dienst was zich, getuige het rapport van 2001, nog duidelijk bewust van het risico van een te vergaande securitisering:

'Bij de BVD wordt reeds jarenlang gewerkt met een 'smalle' definitie van terrorisme. Hieraan ligt een bewuste keuze ten grondslag, die zijn oorsprong vindt in de gebeurtenissen van de jaren zeventig in diverse Europese landen. De ervaringen uit die tijd hebben geleerd dat het tot terrorist verklaren van politiek gewelddadige activisten, met de daarbij behorende overkill van justitiële en politieke maatregelen, in ernstige mate radicaliserend kan werken. Voor de als terroristen gedemoniseerde activisten is een normale terugkeer in de civiele maatschappij immers niet meer mogelijk, nadat een staat hen openlijk de oorlog heeft verklaard. Onder die omstandigheden bestaat het gevaar dat een brandstichting in een warehouse al snel plaats maakt voor moordaanslagen.'¹⁸

Ook werden er nog geen speciale wetgeving of nieuwe maatregelen voorgesteld. Ondanks die terughoudende omschrijving, veroorzaakten de passages over de risico's van buitenlandse religieuze en politieke invloeden alsmede over falend integratiebeleid veel ophef. Politici en journalisten

Ontwikkelingen op het gebied van de binnenlandse veiligheid. Taakstelling en werkwijze van de BVD, Den Haag: MinBZK 1992, p. 25.

16 BVD, *Terrorisme aan het begin van de 21^{ste} eeuw. Dreigingsbeeld en positionering BVD*, Den Haag: MinBZK 2001.

17 Id., p. 9.

18 Id., p. 7.

beschuldigen de BVD van demagogie en van het stigmatiseren van de Marokkaanse gemeenschap en de islam. Sommigen schamperden dat de dienst na de val van de Muur wanhopig op zoek was naar een nieuwe vijand, nu het communisme als dreiging was weggefallen.¹⁹

De aanslagen van Al Qaeda op het World Trade Center op 11 september 2001 maakten aan die kritiek een einde. Sterker nog, de ambivalente BVD (wel religieuze invloeden als risico benoemen, maar terrorisme nog heel beperkt definiëren) werd rechts ingehaald door Pim Fortuyn en zijn aanhangers. Gedurende het tweede sociaal-liberale kabinet-Kok (1998-2002) waren de spanningen rond immigratie en nationale veiligheid toegenomen. De BVD wees niet alleen op het gevaar van islamistisch radicalisme, maar waarschuwde ook voor het groeiende aantal rechts-extremistische en racistische misdrijven.²⁰ Paul Scheffers artikel over 'het multiculturele drama' van 2000 had in sociaal-democratische en liberale kringen het taboe op het benoemen van de gebreken van het Nederlandse immigratie- en integratiebeleid doorbroken.²¹ De opkomst van een nieuwe populistische, anti-islam beweging en de aanslagen van '9/11' zetten het Nederlandse veiligheidsbeleid volledig op zijn kop. De BVD, die in februari 2002 AIVD ging heten, kreeg er een eigen Directie Inlichtingen Buitenland bij en verdrievoudigde het personeelsbestand.²² De ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie lanceerden een programma rond 'Terrorisme en de bescherming van de samenleving' in juni 2003.²³ In het publieke jaarverslag van 2003, dat in april 2004 verscheen, gaf de dienst een zeer brede omschrijving van de islamitische dreiging:

19 Zie bijvoorbeeld, 'Gemengde gevoelens in Kamer over BVD-rapport', *NRC Handelsblad*, 21 februari 1992; 'BVD-rapport is demagogie', *Trouw*, 17 juli 1997; Maurits Schmidt, "Tekstanalyse' leest in BVD-rapportage wat er niet staat', *Het Parool*, 9 december 1998; Roger van Boxtel, 'BVD terecht alert', *NRC Handelsblad*, 7 oktober 2000; Wil van der Schans et al./Buro Jansen & Janssen, *De snuffelstaat: Nederland en de BVD*, Amsterdam: Fagel 2003.

20 'Meer racistisch geweld in Nederland', *Trouw*, 6 september 2000.

21 Paul Scheffer, 'Het multiculturele drama', *NRC Handelsblad*, 27 januari 2000.

22 Het budget voor terrorismebestrijding groeide van €15 miljoen in 2005 naar €46 miljoen in 2009. In 2004 kreeg de AIVD er 100 nieuwe medewerkers bij, in 2005 150. Het budget van de dienst bedroeg in die jaren resp. €87,5 miljoen en €111,7 miljoen. Zie voor de extra activiteiten en financiën onder meer: AIVD, *Jaarverslag 2006*, Den Haag: MinBZK, 2005; AIVD, *Jaarverslag 2007*, Den Haag: MinBZK 2006, p. 106 - 107.

23 Brief MinJus aan de Tweede Kamer, 24 juni 2003, *Kamerstukken II*, 2002 - 2003, 27 925 nr. 94.

'De dreiging van de radicale islam manifesteert zich niet uitsluitend als een terroristische dreiging. De radicale islam bestaat uit een veelheid van stromingen, bewegingen en groeperingen. (...). Naast radicaal islamitische organisaties en netwerken die zich toeleggen op de jihad (in de betekenis van gewapende strijd) tegen onder meer het Westen, staan andere die 'dawa' centraal stellen (via missiewerk uitdragen van radicaal islamitische ideologie), terwijl sommige groeperingen en netwerken beide combineren. Het niet onmiddellijk gewelddadige karakter van de dawa-georiënteerde vormen van radicale islam betekent zeker niet dat zij geen belangrijke veiligheidsrisico's kunnen vormen. Binnen dergelijke varianten van radicale islam streeft men naar het 'herislamiseren' van de moslimminderheden in het Westen.'²⁴

Toen hadden op 11 maart 2004 de aanslagen van Madrid al plaatsgevonden, waarbij 191 mensen het leven lieten. Die aanslag gaf het publieke debat en de besluitvorming over de gevaren van de radicale islam een nieuwe impuls. In april 2004 werd een Nationale Coördinator voor Terrorismebestrijding (NCTb) benoemd, om alle bij het contraterrorismebeleid betrokken partijen te stroomlijnen en een gedeelde strategische oriëntatie en aanpak te bevorderen.²⁵ Op 10 augustus 2004 werd het EU-Kaderbesluit van 13 juni 2002 geïmplementeerd en kwam de Wet terroristische misdrijven tot stand. Nu ging het niet langer alleen om het plegen van op mensenlevens gericht geweld. Het terroristisch motief werd gedefinieerd als 'het oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.'²⁶

Dit was beleidsmatig een breuk met de traditionele, terughoudende terrorismeaanpak van de diensten. Niet aanslagen of bedreiging van mensenlevens, maar 'ontwrichting van sociale structuren' en het 'angst aanjagen

²⁴ AIVD, *Jaarverslag 2003*, p. 13. Met 'dawa' wordt islamitische bekeerdrang bedoeld.

²⁵ AIVD, *Jaarverslag 2004*, Den Haag: MinBZK 2005, p. 15.

²⁶ Zie *Staatsblad* nr. 290, 30 juni 2004; 'Terrorismewet nu van kracht', *De Telegraaf*, 11 augustus 2004.

van de bevolking' werden strafbaar gesteld. Maar wie bepaalde wat angst of ontwrichting inhield? Ging het om de intentie of om het resultaat? De diensten voerden inmiddels ook niet meer de regie over de veiligheidsdreiging. Het veiligheidsbeleid kwam steeds hoger op de nationale politieke en publieke agenda te staan. Mede aangevuurd door de Fortuyn-beweging werd terrorisme als dreiging uitgebreid naar radicalisering, waarbij de politieke islam als zodanig sterker doelwit van beleid werd.²⁷ Hoewel rond 2001 - 2004 slechts een uitermate klein deel van de salafisten als jihadistisch bestempeld kon worden,²⁸ viel het onderscheid dat de AIVD aanbracht (tussen de islam als zodanig enerzijds en de radicale islam, in de vorm van de salafistische orthodoxie anderzijds, en binnen het salafisme tussen de politieke, apolitieke en jihadistische richtingen) in de publieke en politieke debatten steeds vaker weg.

4. Salafisme onder vuur, 2004-2009

In deze gepolariseerde atmosfeer, waarin al een serie antiterrorismewetten was aangenomen, vermoordde Mohammed Bouyeri op 2 november 2004 de Amsterdamse publicist en filmer Theo van Gogh.²⁹ Na de aanslag werd al snel duidelijk dat hij zijn daad met religieuze argumenten had gelegitimeerd. Hij had een afscheidsbrief bij zich, 'In bloed gedoopt'.³⁰ Bouyeri uitte er bedreigingen in aan het adres van Ayaan Hirsi Ali en aan de Nederlandse politiek en bevolking als geheel.³¹ Tijdens het proces tegen Bouyeri en de Hofstadgroep, waarbij Bouyeri aangesloten was, werden de connecties tussen de aangeklaagden en salafistische geestelijken in Nederland en Londen bekend.³² In de media werden de eerdere tirades van de Haagse

27 Zie bijvoorbeeld, Ministerie van Justitie/Directie Algemene Justitiële Strategie, *Nota radicalisme en radicalisering* (Den Haag, 19 augustus 2005). Daarin wordt een zeer brede omschrijving van islamitisch radicalisme en radicalisering als risico gegeven.

28 De Koning, 'Changing worldviews', p. 410.

29 Zie Albert Benschop, 'Kroniek van een Aangekondigde Politieke Moord. Jihad in Nederland', <www.sociosite.org/jihad_nl.php> (laatst geraadpleegd 26 september 2013).

30 Openbaar Ministerie (6 februari 2005), 'Repliek van de officier van justitie in de strafzaken tegen Nadir A. etc.', Amsterdam, p. 4 - 5.

31 Openbaar Ministerie, 'Requisitoir van de officier van justitie', deel I & II, 23 & 25 januari 2006.

32 De Koning, *Zoeken naar een 'zuivere' islam*, p. 374; R. Peters, 'De ideologische en religieuze ontwikkeling van Mohammed B. Rapport van het deskundigen

salafistische imam, Fawaz Jneid, tegen Theo van Gogh en Hirsi Ali breed uitgemeten.³³ In die berichten werd de salafistische beweging als geheel verantwoordelijk gehouden voor de radicalisering van de Hofstadgroep. Zij hadden immers in de jaren daarvoor de As-Soennah en El Tawheed moskeeën in Den Haag en Amsterdam bezocht. De Al Fourqaan moskee in Eindhoven werd ervan beschuldigd niets te doen tegen rekruteurs die ter plekke jongeren ronselden voor de jihad. Bovendien waren radicale salafisten al vaker van leer getrokken tegen het heidense Nederland, tegen homoseksuelen en seculiere intellectuelen.³⁴ In de perceptie van de Nederlandse burgers toonde Bouyeri's aanslag dat in elke orthodoxe moslim een potentiële terrorist school.³⁵ Opiniepeilingen toonden aan dat tachtig procent van de bevolking een 'harder beleid tegen immigranten' wenste.³⁶ Jihadistisch terrorisme werd een publieke nachtmerrie. Na de aanslagen van juli 2005 in Londen kwam deze dreiging in de peilingen bovenaan het lijstje van publieke zorgen te staan.³⁷ Tussen september 2004 en augustus 2005 groeide de angst voor aanslagen met 14 procent: 50 procent van de bevolking was nu bang voor terrorisme, terwijl 55 procent een aanslag zeer waarschijnlijk achtte (een stijging van 25 procent ten opzichte van het voorgaande jaar).³⁸

onderzoek in de strafzaak tegen Mohammed B.' & 'Overzicht teksten geschreven of vertaald door Mohammed B.', Amsterdam 2005.

33 'Imam beticht van opruiing tegen Van Gogh', *NRC Handelsblad*, 31 oktober 2006.

34 NCTb, *Salafism in the Netherlands. A passing phenomenon or a persistent factor of significance?* Den Haag: NCTb, mei 2008, p. 39 e.v.

35 R. Eyerman, *The Assassination of Theo van Gogh. From Social Drama to Cultural Trauma*, Durham/Londen 2008, p. 11. Onderzoek toonde aan dat in werkelijkheid slechts 2 procent van de moslimbevolking in Amsterdam ontvankelijk zou zijn voor radicalisering. Zie M. Slotman en Jean Tillie, *Processen van radicalisering. Waarom sommige Amsterdamse moslims radicaal worden*, Amsterdam: IMES 2006.

36 Justin Sparks, 'Muslim mole panics Dutch secret service', *The Times*, 14 november 2004.

37 Intomart GfK, *Terrorismemonitor 2009. Kwantitatief onderzoek risicobeleving terrorisme onder Burgers, in opdracht van de NCTb*, 2009, p. 5. Veertig procent van de respondenten gaf spontaan aan bang voor terrorisme te zijn, 25 procent maakte zich zorgen over de economie.

38 R. Frerichs & Raoul Schildmeijer/TNS NIPO, *Verkennd onderzoek terrorisme. Bestemd voor NCTb. TNS NIPO-report, ISO 9001*, Amsterdam 2005, p. 3.

De AIVD kwam in december 2004 met een rapport waarin zij de voorgaande terughoudendheid aangaande de omschrijving van de dreiging helemaal liet varen en allerlei soorten radicalisering benoemde.³⁹ Nederland had te kampen met islamitische bekeerders, met rekruteurs, met ‘zelfontbranders’ en met *homegrown* netwerken van islamitische jongeren die niet vanuit het buitenland werden gerekruteerd of gestuurd, maar op eigen houtje achter hun computer radicaliseerden. Het rapport was nu ook uitdrukkelijk bedoeld om de publieke waakzaamheid voor de gevaren van ‘dawa’ (islamitische bekeerdrang) te verhogen. Er kwamen nog meer veiligheidsmaatregelen bij, overheidsgebouwen en politici kregen meer beveiliging.⁴⁰

De dreiging van religieus geïnspireerd terrorisme werd op drie manieren verder ‘gesecuritiseerd’. Allereerst werd onveiligheid door terrorisme verbreed naar het gevaar van radicalisering in zijn algemeenheid, zoals blijkt uit de rapporten van de AIVD die in 2004 en de jaren daaropvolgend verschenen.⁴¹ In 2007 werd aan dat gevaar door het ministerie van Binnenlandse Zaken vervolgens het gevaar van ‘polarisatie’ gekoppeld: de angst voor toenemende spanningen die de sociale cohesie zouden ondermijnen.⁴² Het gevaar, zo werd gesteld in het AIVD-rapport *Radicale darwa in verandering*, schuilt reeds in een ‘verscherping van tegenstellingen tussen groepen in de samenleving die kan resulteren in spanningen tussen deze groepen en toename van de segregatie langs etnische en religieuze lijnen’.⁴³

In lijn met deze verbreding van het dreigingsbeeld werden er in de tweede plaats steeds meer overheidsinstanties ingeschakeld. Niet alleen de diensten of de NCTb hielden zich ermee bezig. Binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken werd een programmadirectie Polarisatie en Radicalisering in het leven geroepen dat grootschalige onderzoeksprogramma’s

39 AIVD, *Van darwa tot jihad. De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde*, Den Haag: MinBZK, december 2004.

40 Nieuwe wetsvoorstellen ten behoeve van de bevordering van veiligheid werden bij de Tweede Kamer ingediend in 2005. HTK 2002/03, 28974, nr 2. Deze maatregelen waren overigens al in 2002 bedacht; AIVD, *Jaarverslag 2004*, p. 15, 21.

41 Zie jaarverslagen AIVD 2003, 2005, 2006.

42 MinBZK, *Actieplan polarisatie en radicalisering 2007-2011*, Den Haag: MinBZK 2007.

43 AIVD, *Radicale darwa in verandering. De opkomst van islamitisch neoradicalisme in Nederland*, Den Haag: MinBZK 2007, p. 5.

en interventies op lokaal niveau inzette om de grondoorzaken van radicalisering op te sporen en te neutraliseren – een veel verdergaande uitvergroting van de ‘brede benadering’ zoals die voor 2004 al door de diensten was ingezet. Het ging bovendien om allerlei soorten radicalisering: links-extremisme, rechts-extremisme, dierenrechtenactivisme en dan ook jihadisme.

Ten derde werd immigratie- en integratiebeleid functioneel ondergeschikt gemaakt aan veiligheidsbeleid.⁴⁴ CDA-kamerlid Mirjam Sterk had al eerder in 2003 en 2004 de dubbele nationaliteit van immigranten in de Kamer ter discussie gesteld.⁴⁵ Na november 2004 werd vooral de dubbele nationaliteit van moslims onderwerp van debat, waardoor religieuze identiteit aan falende integratie en veiligheid werd gekoppeld. Bouyeri had immers twee paspoorten. Kamerleden van de VVD en LPF hadden eerder al voorgesteld om radicale imams het Nederlandse staatsburgerschap te ontnemen.⁴⁶ Minister P.H. Donner van Justitie verdedigde de beperking van de dubbele nationaliteit voor immigranten met het argument dat die de integratie zou bevorderen en een voedingsbodem voor radicalisering weg zou nemen.⁴⁷ Antiterrorismemaatregelen, integratie en orthodoxe identiteit werden zo steeds meer met elkaar vermengd in het debat. Het CDA bepleitte intrekking van de Nederlandse nationaliteit indien iemand met twee paspoorten liet blijken op ‘geen enkele wijze binding te hebben met onze waarden’.⁴⁸

In februari 2005 bestempelde minister van Immigratie en Integratie, Rita Verdonk, drie imams van de Al Fourqaan moskee in Eindhoven tot ongewenste vreemdelingen en startte een procedure om hen het land uit te zetten.⁴⁹ Die maatregelen werden geflankeerd door allerlei nieuwe centrale en

44 Zie bijvoorbeeld al ‘Terroristen met dubbele nationaliteit raken Nederlands paspoort kwijt. Kabinet verklaart de oorlog aan terreur’, *Het Parool*, 6 november 2004;

45 ‘Streep door tweede pas’, *Telegraaf*, 29 januari 2004. Zie ook: Debat over rapport Commissie Blok, Hd. TK, 2003 – 2004, 63 (6 april 2004), p. 63.

46 Hd. TK, 2003 – 2004, 72 (28 april 2004), p. 4714 e.v. Zie vooral B. de Hart, ‘Het probleem van dubbele nationaliteit. Politieke en mediadebatten na de moord op Theo van Gogh’, in: *Migrantenstudies* 21 (2005) 4, p. 224 - 238.

47 Hd. TK 2004 - 2005, 22 (11 november 2004), p. 1329.

48 Hd. TK 2004 - 2005, 22 (11 november 2004), p. 1281. Zie ook De Hart, ‘Het probleem van dubbele nationaliteit’.

49 NCTb, *Salafisme in Nederland*, 2008, p. 43; ANP, ‘Ook tweede Eindhovense imam terecht uitgezet’, 10 oktober 2007.

lokale deradicaliseringprogramma's, gericht op het 'het vroegtijdig signaleren van verschijnselen of haarden van radicalisme, het met het oog daarop verkennen van ontwikkelingen binnen bevolkingsgroepen, het effectief combineren en analyseren van beschikbare informatie en het verzekeren dat de bevindingen tijdig in beleid en optreden kunnen worden vertaald'.⁵⁰

In al die programma's speelde orthodoxie, in de zin van afwijkend, radicaal religieus geïnspireerd gedrag (zoals het weigeren vrouwen de hand te schudden, het willen dragen van gezichtsbedekkende sluiers of het veroordelen van homosexualiteit) een belangrijke rol. Die omslag in het denken drukte zich uit in het nauwer aanhalen van de banden met de moslimgemeenschap *vanuit veiligheidsperspectief*:

'Belangrijkste opgave in de Nederlandse steden betreft het opbouwen van een goede relatie met de gemeenschappen van moslims en niet-moslims om gezamenlijk opvallende en minder opvallende veranderingen te kunnen signaleren. Het gaat daarbij om veranderingen ten opzichte van wat in die stad of die wijk of die moskee gewoon is. Daarom zal bepaald gedrag in de ene gemeente aanleiding zijn om in actie te komen, terwijl dat in een andere gemeente wellicht niet nodig is.'⁵¹

Religieus orthodoxe uitingsvormen werden zodoende indicatoren van een politiek veiligheidsprobleem. Overigens waren het niet alleen de veiligheidsdiensten die het debat verder aanzwengelden. Zo diende het SP-kamerlid Ronald van Raak, voor wie de AIVD-nota *Radicale darwa in verandering* niet ver genoeg ging, in november 2007 een motie in waarin hij de regering opriep het salafisme te ontmaskeren:

'De Kamer, gehoord de beraadslaging, van mening, dat lokale overheden en maatschappelijke organisaties goed op de hoogte moeten zijn van de gevoelens en de opvattingen die leven in de verschillende

50 Zie nota 'Lokale en justitiële aanpak van radicalisme en radicalisering', citaat op p. 3. *Kamerstukken II, 2004–2006, 29 754, nr. 30*, te vinden op: <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/29754/kst-29754-30?resultIndex=285&sorttype=1&sortorder=4>> (laatst geraadpleegd op 26 september 2013); Zie ook Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Actieplan polarisatie en radicalisering 2007–2011*. Den Haag: MinBZK, augustus 2007.

51 Id., p. 6.

moslingemeenschappen in Nederland; constaterende, dat salafistische moslims zich volgens de AIVD opwerpen als vertegenwoordigers van gematigde moslims; verzoekt de regering in de uitwerking van het Actieplan polarisatie en radicalisering aan te geven hoe overheden en maatschappelijke organisaties deze facadepolitiek van salafistische moslims kunnen herkennen en voorkomen.⁵²

Aldus aangespoord verscheen in maart 2009 vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken een *Wegwijzer Façadepolitiek. Brochure voor (lokale) overheid en maatschappelijke instanties om façadepolitiek door salafistische organisaties te kunnen onderkennen*. Daarin waarschuwde het ministerie (of de AIVD, dat wordt niet duidelijk) tegen *window dressing* van ‘ultraorthodoxe’ organisaties: naar buiten toe belijden zij hun bijdrage aan integratie, maar eigenlijk zijn zij bezig met islamitische bekeringspogingen. In feite was het een officiële oproep, door de SP geïnitieerd, door de Tweede Kamer aangenomen en door de AIVD uitgewerkt, om alle orthodoxe salafistische organisaties per definitie te wantrouwen. Ook andere vormen van orthodoxie werden in de veiligheidskolk meegezogen. In 2009 werd een studie gepubliceerd, geïnitieerd en gefinancierd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), waarin naast islamitisch radicalisme ook radicalisering op het Edese platteland, binnen de reformatorische zuil, was onderzocht.⁵³ In december 2009 kondigde het ministerie van Binnenlandse Zaken voor 2010 een ‘Versterkte focus op polarisatie (...) aan’, omdat ‘meer gemeenten problemen melden met inter-etnische en inter-religieuze spanningen dan met radicalisering’.⁵⁴ In de *Voortgangsrapportage 2009 en Operationeel Actieplan 2010 Polarisation en Radicalisering* onderstreepte het ministerie die omvangrijke rol van de overheid in het bevorderen van veiligheid:

‘Het is niet aan de overheid te bepalen wie echte salafisten zijn, of welke religieuze standpunten wel of niet juist zijn. De overheid

52 *Kamerstukken II*, 2007-2008, 29 754, nr. 113 (1 november 2007).

53 H. Moors e.a., *Eigenheid of eigennigheid. Analyse van cultuur- en geloofsgelateerde denkbeelden en gedragsuitingen in de gemeente Ede*, Tilburg: IVA 2009.

54 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, 18 december 2009, *Kamerstukken II*, 2009-2010, 29 754, nr. 175, p. 2. Te raadplegen op: <<http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Actuele%20berichten/Brief%20minbzk%20radicalisering%20en%20polarisatie.pdf>> (laatst geraadpleegd op 26 september 2013).

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.* [cursivering BdG]. Tegen gedrag dat de grenzen van de democratische rechtsstaat overschrijdt, wordt zonder pardon opgetreden.⁵⁵

Sinds 2004 is het antiterrorisme- en veiligheidsbeleid sterk uitgebreid. Er zijn meer actoren bijgekomen, er zijn grote programma's gelanceerd, centrale en decentrale interventies op touw gezet. Wat vooral opvalt, is dat het zogeheten 'subject' van de dreiging, dus de veroorzaker, steeds verder is opgerekt. Aanvankelijk ging het om terroristen, toen om radicale moslims en uiteindelijk om salafistische of orthodoxe moslims als zodanig. Ook de culturalisering van het veiligheidsbeleid valt op: van bescherming van de nationale veiligheid is de overheid zich als beschermheer van een nationale identiteit gaan gedragen. Door die ontwikkeling is religieuze orthodoxie als zodanig op de veiligheidsagenda komen te staan.

5. Orthodoxie/salafisme als veiligheidsdreiging: Een onomkeerbaar proces?

Noch de overheid in het algemeen noch de veiligheidsdiensten in het bijzonder zijn bezig met het *criminaliseren* van religieuze orthodoxie, integendeel – dat moet nadrukkelijk gesteld worden. Maar de overheidsmaatregelen en programma's bedoeld voor radicaliserende allochtonen hebben religieuze orthodoxie wel *gesecuritiseerd*. Pogingen vanuit de overheid zelf om religieuze orthodoxie weer te de-securitiseren, te beschermen en aanvallen op religie zelf als gevaar af te schilderen, zoals de opeenvolgende ministers van Justitie Donner en Hirsch Ballin (beiden CDA) in 2004 en 2008 deden, hadden in dit klimaat eerder een tegenovergesteld effect. De pogingen vanuit de salafistische gemeenschap zelf om de eigen weerbaarheid voor jihadisme te vergroten en zo het salafisme als zodanig uit het veiligheidsvizier te krijgen waren succesvoller. De AIVD signaleerde in 2007 al dat de verschillende salafisten zich hadden verenigd rond een

⁵⁵ Id., zie bijgesloten *Voortgangsrapportage*, p. 6.

duidelijk niet-gewelddadige invulling van hun orthodoxie.⁵⁶ De NCTb onderschreef die inschatting en ontwaarde bovendien trends van matiging en aanpassing aan de buitenwereld.⁵⁷ In haar jaarverslag over 2008 (gepubliceerd in april 2009) concludeerde de AIVD dat de dreiging van *homegrown* terroristische netwerken was afgenomen – mede dankzij haar eigen verstoringsmaatregelen.⁵⁸ Er was nog wel sprake van radicalisering onder Marokkaanse jongeren volgens de AIVD, zeker wanneer men dat vergeleek met de Turkse gemeenschap.⁵⁹ Jonge moslims ontmoetten elkaar op het internet, tijdens lezingen van rondreizende predikers en wisselden soms ook wel jihadistische teksten uit. Maar radicalisering bleef een marginaal verschijnsel, en moest eerder als onderdeel van een radicale islamitische *counterculture* worden beschouwd, als een manier om de eigen identiteit in de Nederlandse samenleving vorm te geven. Sterker nog, jonge Nederlandse Marokkanen waren juist veel weerbaarder geworden in het articuleren van hun grieven en frustraties via de bestaande democratische kanalen. De anti-islam-films van PVV-kamerlid Geert Wilders (*Fitna*, 2008) en politicus/publicist Ehsan Jami (*An Interview with Mohammed*, 2008) hadden veel minder impact dan verwacht en gevreesd. *Trigger events* zoals de Israëliische bombardering van de Gazastrook tussen december 2008 en januari 2009 leidden wel tot activiteiten, maar die waren niet-gewelddadig van aard. De AIVD stelde daarom binnen de salafistische gemeenschap een ‘zelfreinigend vermogen’ vast en een gestegen weerbaarheid tegen gewelddadige en radicale initiatieven.⁶⁰

Deze tendensen tot de-securitisering (pogingen salafisme uit het veiligheidsvizier te krijgen), aangezwengeld vanuit de moslimgemeenschap

56 AIVD, *De radicale da'wa. De opkomst van het neo-radicalisme in Nederland*. Den Haag: AIVD 2007.

57 Transnational Terrorism, Security & the Rule of Law (ed.), ‘The ‘Hofstadgroep’, working paper, april 2008 (<www.transnationalterrorism.eu> (laatst geraadpleegd op 26 september 2013)), p. 16; AIVD, *Jaarverslag 2006*, Den Haag: MinBZK 2007, p. 33.

58 AIVD, *Jaarverslag 2008*, Den Haag: MinBZK, april 2009, p. 21 - 24.

59 Die vergelijking is wel wat complexer. Zie de AIVD-jaarverslagen over 2007 en 2008, in het bijzonder de hoofdstukken over radicalisering.

60 Vgl. AIVD, *Weerstand en tegenkracht. Actuele trends en ontwikkelingen van het salafisme in Nederland*, Den Haag: MinBZK, december 2009; A. Olgun, ‘Nuance keert terug in Nederland’, *NRC Handelsblad*, 13 februari 2008; ‘Bijna 3000 digitale knuffels voor PVV-voorman Wilders’, *Metro*, 30 januari 2008; B. Heijne, ‘Waarom ik Geert Wilders dankbaar ben’, *NRC Handelsblad*, 26 januari 2008.

zelf en onderschreven door de AIVD en NCTb, zetten zich ook buiten de diensten door, zowel binnen het bredere verband van de overheid en de samenleving als geheel. Het uitblijven van een nieuwe grote aanslag en het feit dat er geen nieuwe terroristische netwerken in Nederland meer zijn ontmanteld, droegen daaraan bij. Een recente studie over salafisme uit 2010 onderstreepte de conclusie dat de salafistische gemeenschap zelf een groot zelfreinigend vermogen blijkt te hebben.⁶¹ In januari 2010 waarschuwden de gezamenlijke ministers van Binnenlandse Zaken, van Justitie en van Wonen, Wijken en Integratie zelfs expliciet tegen een uitbreiding van het vijandbeeld en een negatieve beeldvorming rond de islam:

‘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.’⁶²

Ook is er met het aantreden van de kabinetten Rutte-I en -II vanaf oktober 2010 een nieuwe wind gaan waaien. Bezuiniging en directe handhaving voeren de boventoon. Dat biedt weinig ruimte voor ideologische of financiële uitbreiding van veiligheidsbeleid. Bovendien heeft het huidige kabinet Rutte-II weinig op met het pedagogische discours en de sociaal-democratische emancipatiegedachte achter het *Actieprogramma radicalisering en polarisatie* – dat bij alle mogelijk goede resultaten desalniettemin tot verbreding van het onveiligheidsdiscours en uitbreiding van het onveiligheidsdomein leidde.⁶³

61 ‘Studie: salafisten geen gevaar voor democratie’, *NRC Handelsblad*, 24 september 2010; I. Roex, I. Sjeff van Stiphout & Jean Tillie, *Salafisme in Nederland. Aard, omvang en dreiging*, Amsterdam: IMES 2010.

62 Zie min BZK, Justitie, WWI, ‘Grondrechten in een pluriforme samenleving’, 22 januari 2010, p. 4.

63 De aanpak van terrorisme en radicalisering werd vanaf 2001 gedomineerd door een ‘pedagogisch discours’, waarbinnen radicalisering als sociaal-economisch en/of educatief probleem werd omschreven, zie T. Sunier, ‘Radicalisme als politieke stijl’, in: Sadik Harchaoui (red.), *Hedendaags radicalisme. Verklarin-*

Voor een deel is het proces van securitisering echter onomkeerbaar. De nieuwe actoren, programma's en *taskforces* zullen niet snel van het toneel verdwijnen. En al die actieprogramma's houden vast aan een breed dreigingsbeeld waarin interreligieuze spanningen en religieuze orthodoxie zo weer als bron van polarisatie kunnen worden bestempeld. De structuren zijn er. In het lokale bestuur en in het debat blijft de tendens om religie te securitiseren eveneens bestaan. Onder invloed van preventiedenken (veiligheidsrisico's moeten al in een ver voorstadium in kaart gebracht en geneutraliseerd worden) en managementgeloof (de overheid gaat er vanuit dat zij die risico's ook efficiënt en transparant in kaart *kan* en *moet* brengen) blijft de aanzuigende werking van veiligheidsbeleid op alle verschijnselen die afwijken van de maatschappelijke norm bestaan. En religieuze orthodoxie wijkt nu eenmaal zeer zichtbaar af van die norm.

Bovendien is de wereld van veiligheidsbeleid en –praktijk niet los te zien van het publieke debat over religie, dwang en geweld. Van een terroristische dreiging is de radicale of ultraorthodoxe islam tot een bedreiging van de vrijheid als zodanig gemaakt. Inmiddels is religieuze orthodoxie (en de scheiding kerk-staat) onderwerp van een democratie-in-bedreiging-debat geworden. In januari 2009 maakte een meerderheid van de Tweede Kamer duidelijk dat zij er niets voor voelt om religie in bescherming te nemen en dat zij religie eerder als veroorzaker van de problemen dan als lijdend voorwerp beschouwt. Begin februari 2011 verkondigde PVV-leider Wilders dat hij ten strijde trok tegen de 'totalitaire ideologie' van de islam die erop uit was om 'een Europa zonder vrijheid' te creëren.⁶⁴ Het veiligheidsdebat is dus verbreed naar een identiteitsdebat, waarin religie

gen en aanpak, Apeldoorn/Antwerpen: Het Spinhuis 2006, p. 61 - 80; Brief van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, 24 januari 2006. HTK 2004-2005, 29754, nr. 5, p. 2 - 3. Zie ook F.J. Buijs, F. Demant & A. Hamdy, *Strijders van eigen bodem. Radicale en democratische moslims in Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006; F. van Gemert, *Ieder voor zich. Kansen, cultuur en criminaliteit van Marokkaanse jongens*, Amsterdam: Het Spinhuis 1998; M. Kleijwegt, *Onzichtbare ouders. De buurt van Mohammed B.*, Zutphen: Uitgeverij Plataan 2005; H. Werdmölder, *Marokkaanse lieverdjes. Crimineel en hinderlijk gedrag onder Marokkaanse jongeren*, Amsterdam: Balans 2005.

64 'Wilders: Ik heb de plicht mij te verzetten tegen islam', *Elsevier*, 7 februari 2011. <<http://www.elsevier.nl/web/Nieuws/Politiek/288719/Wilders-Ik-heb-de-plicht-mij-te-verzetten-tegen-islam.htm>> (laatst geraadpleegd op 26 september 2013).

als ondermijning van de geseculariseerde, egalitaire en geëmancipeerde samenleving wordt gezien.⁶⁵ Het einde daarvan is nog niet in zicht.

6. Conclusie

Op momenten dat er een drang bestaat tot centralisering van overheidsbeleid, zij het door acute veiligheidsdreigingen of door pogingen de *imagined community* vorm te geven tegen interne of externe bedreigingen, is er een grote kans dat kerk en religie als probleem van orde en veiligheid worden beschouwd. Vellenga postuleert dat de toenemende kritiek en druk op religieuze orthodoxie om zich aan te passen 'niet alleen toegeschreven kan worden aan een (groeïende) onbekendheid met religie – een factor die onmiskenbaar van groot belang is – maar ook aan een daarmee samenhangende overschatting van de maatschappelijke macht van orthodox-religieuze verbanden, waarbij gevreesd wordt dat deze groeperingen op termijn belangrijke verworvenheden van de huidige seculiere en libertaire samenleving ongedaan zullen gaan maken.'⁶⁶ Vellenga's stelling kan met de bovenstaande *case study* worden bevestigd. Daarbij is het perspectief omgedraaid: het gaat niet zozeer om de activiteiten van religieus orthodoxe personen of groepen, maar om de manier waarop zij als bedreigend voor het geconstrueerde 'doel' van de natie – zoals dat in het heersende politieke en publieke debat wordt geformuleerd – worden ervaren. Op het moment dat dat 'doel', of het nu eenwording, emancipatie of democratisering is, sterk cultureel wordt ingekleurd, staan groeperingen die daar in hun uitingsvormen en optreden expliciet van afwijken onder druk om zich aan te passen. Juist het veiligheidsdiscours en –domein versterkt die druk. Het geeft de overheid meer bevoegdheden (inlichtingenverzameling, vervolging, uitsluiting of zelfs deportatie/uitwijzing). Het veiligheidsdebat duwt religieuze orthodoxie bovendien in het frame van een orde- en veiligheidsprobleem en drukt allerlei andere mogelijkheden van 'framen' (zoals integratie, emancipatie in eigen kring) aan de kant. Dat is problematisch, omdat 'de ervaring van bedreiging een belangrijke factor [is] in het opgang komen van sociale identiteitsprocessen die kunnen leiden tot radicalisering of segregatie', aldus Vellenga.⁶⁷

65 S.J. Vellenga, 'Religieuze tolerantie op haar retour? Hete discussies, kalme reacties en bedenkelijke effecten', in: *Religie & Samenleving*, 7 (2012) 1, p. 110 - 126.

66 Id, p. 122.

67 Vellenga, 'Religieuze tolerantie op haar retour?', p. 122.

De geschiedenis van de afgelopen tweehonderd jaar biedt echter ook de mogelijkheid tot relativering. De overheid heeft kerk en religie met regelmaat van de klok als problemen van orde en veiligheid beschouwd, en dienovereenkomstig gehandeld. De huidige kritiek op een gebrekkige ‘scheiding’ of op mogelijke schadelijke effecten op de democratische rechtsorde die er van geloofsgemeenschappen uitgaan, is geen nieuw fenomeen. Het hier voorgestelde concept van *governmentalization* biedt een goed aanknopingspunt om te ontdekken en te verklaren *waarom* en *wanneer* dat gebeurt: in tijden van gevoelde crisis, van een streven naar meer eenheid en centralisatie – vooral wanneer dat geconstrueerde nationale ‘doel’ nadrukkelijk in culturele, ethische of morele termen wordt beschreven. De uitkomsten van eerdere conflicten op veiligheidsgebied laten zien dat stigmatisering, bespionering, uitsluiting of vervolging, of het nu gaat om katholieke bisschoppen, gereformeerden of salafisten, tot nog toe een opmaat vormden naar accommodatie of gematigde segregatie. Op het moment dat religieus orthodoxen of ‘anderen’ (denk aan de bisschoppen) dat doel maar niet al te openlijk aanvielen of misschien zelfs ten dele onderschreven, viel de praktijk van veiligheidsmaatregelen meestal wel mee en liet zij nog genoeg ruimte en vrijheid over voor religieus orthodoxen om hun eigen weg te kunnen gaan. Zo bezien is de *framing* van kerk en religie als nationaal probleem van orde en veiligheid ook een seismograaf voor de gevoelde noodzaak van publieke en politieke elites om een nieuw, nationaal ‘eenheidsdoel’ te formuleren in tijden van crisis. De vraag is of dat streven niet meer orde- en veiligheidsproblemen creëert dan nodig is.

In een recent rapport ‘Veiligheid en vertrouwen’ van januari 2011 pleit de Raad voor het openbaar bestuur voor brede maatschappelijke discussie over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid op het gebied van veiligheid.⁶⁸ In die discussie zou een reflectie op de aanzuigende werking van veiligheidsbeleid en op de neiging om religieuze orthodoxie als veroorzaker van (subjectieve) onveiligheid te beschouwen, niet mistaan. In die reflectie moeten twee overwegingen worden meegenomen. Ten eerste de gedachte dat het veiligheidsperspectief per definitie een eendimensionale blikrichting oplevert. Zeker wanneer het om religie gaat, moet dat niet te lang duren, omdat zo’n blikvernaauwing de verbindende en zingevende aspecten van religie zal verdrukken. Ten tweede moet in overweging worden genomen dat securitisering van kerk en religie, en

68 Raad voor het Openbaar Bestuur, *Veiligheid en vertrouwen. Kern van een democratische rechtsstaat*. Den Haag: Rob 2011, p. 7.

omgekeerd, het ‘culturaliseren’ van veiligheidsbeleid, allerlei onverwachte neveneffecten heeft. Het scheidt namelijk verwachtingen die niet waar gemaakt kunnen worden. Hoe kan een overheid immers de nationale identiteit, die per definitie fluïde en pluriform is, ‘beschermen’? Wat zou dat beschermen in moeten houden en wie bepaalt dat? Sterker nog, het waarschuwen voor ‘isolationistische’, radicaliserende of ultraorthodoxe religieuze uitingen enerzijds en het expliciet hameren op sociale cohesie, morele consensus en nationale identiteit anderzijds benadrukt juist de verschillen tussen groepen burgers die die identiteit heel anders willen invullen.⁶⁹ Op die manier draagt te breed en te cultureel geformuleerd veiligheidsbeleid bij aan dat wat zij poogt te bestrijden: zij produceert polarisatie (en daarmee samenhangende onveiligheidsgevoelens) rond de gewenste invulling van actief burgerschap. Noch kerk en religie, noch de samenleving is daarmee gediend. En veel veiliger wordt het daardoor evenmin.

69 Zie W. Schinkel & Marguerite van den Berg, ‘Polarisering en moralisering. Burgerschap in de inburgering’, in: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (red.), *Polarisatie. Bedreigend en verrijkend*, Amsterdam: SWP/RMO 2009, p. 188 - 205, hier: p. 202.