



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **'Religion bites: Religieuze orthodoxie op de nationale veiligheidsagenda'.**

Graaf, B.A. de

### **Citation**

Graaf, B. A. de. (2011). 'Religion bites: Religieuze orthodoxie op de nationale veiligheidsagenda'. *Tijdschrift Voor Religie, Recht En Beleid*, 2(2), 62-80. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/18955>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/18955>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# Religion bites: religieuze orthodoxie op de nationale veiligheidsagenda

*Beatrice de Graaf*

## **Inleiding: religie als onderwerp van securitisering**

We kunnen in de geschiedenis van de moderne westerse (en misschien ook wel niet-westerse) samenleving een structurele trend 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 een 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.<sup>1</sup>

Securitisering is geen gestaag proces, geen constante lijn opwaarts. Het patroon is grillig. Dezelfde types dreigingen (communisme, terrorisme) leidden in verschillende periodes tot verschillende reacties en maatregelen. Tussen het signaleren van een dreiging, wat we hier als intersubjectief proces beschouwen, het aanpassen en 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 artikel willen we laten zien hoe religie, in het bijzonder de radicale versie van de islam, vanaf de jaren negentig object van die nationale veiligheidsstaat werd. Maar daar bleef het niet bij. Vanuit het discursieve domein waarin religie als maatschappelijk verschijnsel werd besproken (je kon ervoor of ertegen zijn, maar het verhitte nauwelijks de algemene gemoederen), is religie als zodanig het publieke debat gaan polariseren. Het 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 voet aan de grond en gaven een radicale draai aan een mainstreamreligie. In eigen kring ontketendend zij na de aanslagen van 11 september 2001 een geweldsdebat: wanneer en tegen wie mag terroristisch geweld worden ingezet? Maar aan de andere kant werd religie ook vanaf de buitenkant gepolitiseerd. Het religiedebat werd in een paar jaar tijd een publiekgeweldsdebat (zie het artikel van Vellenga hiervoor). Ook de veiligheidsdiensten gingen hun vizier richten op religieuze orthodoxie als ondermijning van

1 B.A. de Graaf, *Waar zijn wij bang voor? Veiligheidsdenken en de angst voor de ander* (FORUM Jaarlezing). 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 [www.hum.leiden.edu/history/enemies-of-the-state](http://www.hum.leiden.edu/history/enemies-of-the-state).

de democratische rechtsorde en sociale cohesie. Over dat eerste proces zijn al studies verschenen; over het laatste proces gaat dit artikel.

Wie zette wanneer, waarom, in welke vorm en met welk resultaat religieuze orthodoxie op de nationale veiligheidsagenda? We maken gebruik van de methodologie en begrippen zoals die worden aangereikt door de Copenhagen School of Securitization. Het verschijnsel van securitisering is alleen goed te vangen, zoals de *securitization*-expert Thierry Balzacq in zijn recente theoretische handboek betoogt, wanneer we de actoren en hun relatieve macht (*positional power*), hun uitlatingen en discours (in de vorm van *speech acts* en botsende narratieven), de bijbehorende 'ontvangers' (*target audiences*) en de historische en politieke context onderscheiden. 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.<sup>2</sup> Omdat we in zo'n kort bestek niet op al die aspecten in kunnen gaan, ligt de focus hier bij de vraag naar de politieke agenda-setting: 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? We zullen ook nagaan welke tegenkrachten daarbij vrijkwamen.

Kortom, *religion bites* – maar soms geldt ook het omgekeerde: *religion bites back*. Securitising stuit vaak 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 kunnen we nog geen eendoordeel vellen over de vraag of onze nationale veiligheidsstaat er nu een permanent dreigingsobject bij heeft gekregen. We eindigen daarom met de vraag: wat zijn de securitiserende en desecuritiserende krachten die werkzaam zijn op religieuze orthodoxie? De reden om dit proces van securitisering zo nadrukkelijk 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.

### **Orthodoxie in het vizier van de veiligheidsdiensten: salafisme als dreigingsbeeld, 1998-2004**

In 1998 publiceerde de BVD (Binnenlandse Veiligheidsdienst, in 2002 omgevormd in Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst) een rapport getiteld *De politieke islam in Nederland*.<sup>3</sup> Daarin waarschuwde de dienst tegen de ontwikkeling

2 T. Balzacq (red.), *Securitization theory. How security problems emerge and dissolve*. Londen/New York 2011, in het bijzonder de eerste twee hoofdstukken.

3 Binnenlandse Veiligheidsdienst, *De politieke islam in Nederland*. Den Haag 1998.

van een radicale onderstroom binnen de moslimgemeenschap in Nederland: het politieke salafisme.

Dat salafisme was toen al twaalf jaar actief in Nederland. In 1986 richtte de Saoedische liefdadigheidsorganisatie Al Haramain in Amsterdam de Stichting El Tawheed op, en legde daarmee de fundamenten voor een salafistische infrastructuur in Nederland. In de jaren negentig kwamen er nog drie salafistische moskeeën bij: de Al Fourqaan-moskee in Eindhoven, geleid door de Soedanese imam Eisha Bersham, 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 liefdadigheidsorganisatie Al Haramain in Amsterdam. Deze salafistische knooppunten trokken zo'n 1500 (As-Soennah) of zelfs 2000 bezoekers (Al Fourqaan) per week, op een bevolkingsdeel van circa 850.000 moslims in Nederland.<sup>4</sup> In vergelijking met omliggende landen, zoals Duitsland, 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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> Hoewel de eerste twee groepen er geen geweldsideologie op na houden, importeerden zij theologische doctrines over de oorlog tegen ongelovige regimes naar Nederland, introduceerden ze de plicht om naar een zuivere islam te streven en gaven ze opmaat voor een radicale vorm van moslimemancipatie in Nederland. Zo politiseerden ze de islam in Nederland.

Het rapport van de BVD uit 1998 zette die radicale, duistere kant van de politieke islam op de kaart. In de jaren negentig 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

4 Nationaal Coördinator Terrorisbestrijding (NCTb), *Salafisme in Nederland. Een voorbijgaand fenomeen of een blijvende factor van belang?* Den Haag 2008, p. 65; M. de Koning, *Zoeken naar een 'zuivere' islam. Geloofsbeleving en identiteitsvorming van jonge Marokkaans-Nederlandse moslims.* Amsterdam 2008, p. 373-377.

5 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.

6 M. de Koning, 'Changing World-views 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 2009, p. 404-423, hier: 408-410.p.

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.<sup>7</sup>

In 1998 en 1999 kondigde de BVD aan dat ze informatie aan het verzamelen was over Saoedische, Libische en Arabische rekruteringspogingen in Nederland: ‘Naast de “klassieke” bedreigers van de democratische rechtsorde – terrorisme, rechts- of links-extremisme en politiek geweld – gaat het hierbij om doelbewuste pogingen van politieke of religieuze groeperingen en buitenlandse mogendheden om het integratiebeleid tegen te werken of te frustreren.’<sup>8</sup> Dat was een nieuwe dreiging, afkomstig van buitenlandse ‘beheersnetwerken’ die hun nationale belangen in Nederland probeerden te verdedigen. In april 2001 verscheen een rapport dat geheel aan de dreiging van de radicale islam was gewijd en waarin Osama bin Ladens 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.<sup>9</sup>

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.<sup>10</sup> 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 bijbehorende 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 plaatsmaakt voor moordaanslagen.’<sup>11</sup>

7 P.H.A.M. Abels & R. Willemsse, ‘Veiligheidsdienst in verandering. De BVD-AIVD sinds het einde van de Koude Oorlog’, *Justitiële Verkenningen* 30 (2004), nr. 3, p. 83-98, hier: 91; Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), *Ontwikkelingen op het gebied van de binnenlandse veiligheid. Taakstelling en werkwijze van de BVD*. Den Haag 1992, p. 25.

8 Binnenlandse Veiligheidsdienst, *Jaarverslag 1999*, p. 15; vgl. ook BVD 1998.

9 Binnenlandse Veiligheidsdienst, *Terrorisme aan het begin van de 21e eeuw. Dreigingsbeeld en positionering BVD*, Den Haag 2001.

10 BVD 2001, p. 9.

11 BVD 2001, p. 7.

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 beschuldigden 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 weggeval-  
len.<sup>12</sup>

De aanslagen van Al Qaida op het World Trade Center en het Pentagon 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.<sup>13</sup> Paul Scheffers artikel over 'het multiculturele drama' van 2000 had in sociaaldemocratische en liberale kringen het taboe op het benoemen van de gebreken van het Nederlandse immigratie- en integratiebeleid doorbroken.<sup>14</sup> De opkomst van een nieuwe, populistische anti-islam beweging en de aanslagen van 11 september 2001 zetten het Nederlandse veiligheidsbeleid volledig op zijn kop.

Met Pim Fortuyn en de Lijst Pim Fortuyn, die op 15 mei 17,5% van de stemmen won nadat Fortuyn zelf op 6 mei 2002 was vermoord, trad er een nieuwe partij voor het voetlicht. De Fortuyn-beweging bombardeerde de islam tot doelwit van haar politieke activiteiten. Dit was een securitiserende actor van belang. De BVD/AIVD<sup>15</sup> kwam onder druk te staan. Naar aanleiding van Kamervragen maakte AIVD-directeur Van Hulst op 28 mei 2002 bekend dat enkele tientallen Marokkaanse jongeren betrokken waren bij rekruteringspogingen voor de gewapende strijd in Kasjmir, Tsjetsjenië en het Midden-Oosten.<sup>16</sup> Incidenten rond jonge Marokkaanse moslims die waarschijnlijk in salafistische moskeeën waren gerekruteerd en in 2001 en 2002 naar Kasjmir en Tsjetsjenië waren afgereisd, onderstreepten zijn punt.<sup>17</sup>

Om de nieuwe dreiging van Nederlands, *homegrown* terrorisme te bestrijden, organiseerde de regering een nieuw beleid van contraterrore. Er kwamen

12 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 e.a./Buro Jansen & Janssen, *De snuffelstaat. Nederland en de BVD*, Amsterdam 2003.

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

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

15 In 2002 werd de BVD omgedoopt in Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), waarna de dienst binnenlandse veiligheidstaken en inlichtingentaken combineerde.

16 AIVD-persbericht, 'Ook in Nederland voedingsbodem voor jihad', 28 mei 2002. [www.aivd.nl/actueel\\_publicaties/persberichten/bvd\\_ook\\_in](http://www.aivd.nl/actueel_publicaties/persberichten/bvd_ook_in), 21 augustus 2006. Afshin Ellian, 'Politieke Islam zal ook Europa ontwrichten', *NRC Handelsblad*, 29 mei 2002; AIVD, *Jaarverslag 2002*, p. 11.

17 AIVD, *Jaarverslag 2002*, Den Haag 2003, p. 22-24.

nieuwe taskforces en afdelingen terrorisme en contraterrorisme bij.<sup>18</sup> Nieuwe wetten werden geïnitieerd – mede als gevolg van Europese Kaderbesluiten – en de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie lanceerden in juni 2003 een programma rond ‘Terrorisme en de bescherming van de samenleving’.<sup>19</sup> De BVD, die in februari 2002 AIVD ging heten, kreeg er een eigen Directie Inlichtingen Buitenland bij en verdrievoudigde het personeelsbestand.<sup>20</sup> De meeste veiligheidsmaatregelen trokken aanvankelijk weinig publieke aandacht, en daar waren ze ook niet voor bedoeld.<sup>21</sup>

Sterker nog, de veiligheidsdiensten probeerden juist wat tegengas te geven. In antwoord op een kamervraag van PvdA-kamerlid Ella Kalsbeek in november 2003 over de oorzaken van radicalisering in Nederland verstrekte de AIVD op 10 maart 2004 een nota waarin ze de publieke ophef en openbare uithalen naar moslims problematiseerde: ‘Te constateren valt dat een groeiend aantal moslims zich door opiniemakers en opinieleiders in het maatschappelijk verkeer onheus bejegend voelt. (...) De groep van de zich onheus bejegend voelende jongeren vormt een voorname vijver van voor radicalisering en eventueel rekrutering ontvankelijke personen.’<sup>22</sup> Die voorzichtige opmerking werd opgevat als poging tot persbreiden en als capitulatie voor radicale moslims. LPF-kamerlid Joost Eerdmans beschuldigde de AIVD van het inperken van het recht op vrije meningsuiting. VVD-fractieleider Jozias van Aartsen riep de dienst op om zich voortaan van commentaar op het publieke debat te onthouden.<sup>23</sup> Hier was duidelijk sprake van botsende securitiserende en desecuritiserende actoren.

Een maand later was de dienst vervolgens weer veel alarmistischer. In het publieke jaarverslag van 2003, dat in april 2004 verscheen, gaf de dienst een zeer brede omschrijving van de islamitische dreiging:

‘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

18 AIVD, *Jaarverslag 2003*, Den Haag 2004.

19 Brief van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer, 24 juni 2003. *Kamerstukken II 2002/03*, 27 925, nr. 94.

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

21 A.J.G.M. Bekke & J. de Vries (2007), *U bent herkend. Aantreden en optreden van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding NCTb*. Apeldoorn/Leiden 2007, p. 7.

22 ‘Achtergronden van jihadrekruten in Nederland’, 9 maart 2004, als nota opgestuurd aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Kamerstukken II 2003/04*, 27 925, nr. 120.

23 ‘Kabinet: Europese veiligheidsdienst’, *de Volkskrant*, 15 maart 2004; Addie Schulte, ‘Cliteur is een ijdeltuit, die stopt niet’, *Het Parool*, 24 maart 2004; ‘Het autocratisch liberalisme’, *de Volkskrant*, 18 maart 2004.

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.<sup>24</sup>

Dit rapport verscheen echter na de aanslagen in Madrid van 11 maart 2004, waarbij 191 mensen het leven lieten. Hierna was er weinig ruimte meer voor pogingen om politiek en opiniemakers tot matiging en terughoudendheid op te roepen. Die aanslagen gaven het publieke debat en de besluitvorming over de gevaren van de radicale islam een nieuwe impuls. In april 2004 werd een Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) benoemd, om alle bij het contraterrorismebeleid betrokken partijen te stroomlijnen en een gedeelde strategische oriëntatie en aanpak te bevorderen.<sup>25</sup>

Op 10 augustus 2004 volgde de Nederlandse regering het EU-Kaderbesluit van 13 juni 2002 en kondigde een Wet terroristische misdrijven af. 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'.<sup>26</sup>

Dit was beleidsmatig een breuk met de traditionele, terughoudende terrorisme-aanpak van de diensten. Niet aanslagen of bedreiging van mensenlevens, maar 'ontwrichting van sociale structuren' en het 'angst aanjagen 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.<sup>27</sup> Hoewel rond 2001-2004 slechts een uitermate klein deel van de salafisten als jihadistisch bestempeld kon worden,<sup>28</sup> 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.

24 AIVD, *Jaarverslag 2003*, p. 13.

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

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

27 Zie bijvoorbeeld Ministerie van Justitie/Directie Algemene Justitiële Strategie, nota 'Radicalisme en radicalisering' (*Kamerstukken II 2004/05*, 29 754, nr. 26), waarin een zeer brede omschrijving van islamitisch radicalisme en radicalisering als risico wordt gegeven.

28 De Koning 2009, p. 410.

## Orthodoxie als publiek veiligheidsprobleem, 2004-2009

In deze gepolariseerde atmosfeer, met een splinternieuwe contraterroristische infrastructuur en wetgeving *in place*, sloeg op 2 november 2004 Mohammed Bouyeri toe. In de vroege ochtendspits schoot de 26-jarige Bouyeri, van Marokkaanse afkomst maar in Amsterdam geboren en getogen, Theo van Gogh van zijn fiets en slachtte hem af voor ogen van vele voorbijgangers.<sup>29</sup> Bouyeri werd veroordeeld voor moord met 'een terroristisch oogmerk' en kreeg levenslang.<sup>30</sup> 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'. Dit gedicht was een oproep tot de heilige oorlog en ondertekend met de naam Saifu Deen al-Muwahhied, volgens islamoloog Ruud Peters een combinatie van twee Arabische termen – zwaard van de religie (Saif al-Din) en 'belijder van de Tawheed' (al-Muwahhid).<sup>31</sup> Bouyeri uitte er bedreigingen in aan het adres van Ayaan Hirsi Ali, de Nederlandse politiek en de Nederlandse bevolking als geheel.<sup>32</sup>

Tijdens het proces tegen Bouyeri en de Hofstadgroep werden de connecties tussen de aangeklaagden en salafistische geestelijken in Nederland en Londen bekend.<sup>33</sup> In de media werden de eerdere tirades van de Haagse salafistische imam, Fawaz Jneid, tegen Theo van Gogh en Hirsi Ali breed uitgemeten.<sup>34</sup> Al snel stond de gehele salafistische beweging terecht in de ogen van de Nederlandse bevolking. De leden van de Hofstadgroep hadden immers in de jaren daarvoor de As-Soennah-moskee in Den Haag en de El Tawheed-moskee in 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 hadden radicale salafisten al vaker van leer getrokken tegen het heidense Nederland, tegen homoseksuelen en seculiere intellectuelen.<sup>35</sup> In de perceptie van de Nederlandse burgers toonde Bouyeri's aanslag dat in elke orthodoxe moslim een potentiële terrorist school.<sup>36</sup> Opiniepeilingen toonden aan dat tachtig procent van de bevolking een 'harder beleid tegen immigranten' wenste.<sup>37</sup> Jihadistisch terrorisme werd een publieke nachtmerrie. Na de aanslagen van juli 2005 in Lon-

29 Zie Albert Benschop, 'Kroniek van een Aangekondigde Politieke Moord. Jihad in Nederland', [www.sociosite.org/jihad\\_nl.php](http://www.sociosite.org/jihad_nl.php).

30 Rb. Amsterdam 26 juli 2005; uitspraak in de zaak-Bouyeri.

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

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

33 De Koning 2008, p. 374; R. Peters, 'De ideologische en religieuze ontwikkeling van Mohammed B. Rapport van het deskundigenonderzoek in de strafzaak tegen Mohammed B.' en 'Overzicht teksten geschreven of vertaald door Mohammed B.', Amsterdam 2005.

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

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

36 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. Slootman & J. Tillie, *Processen van radicalisering. Waarom sommige Amsterdamse moslims radicaal worden*. Amsterdam 2006.

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

den kwam deze dreiging in de peilingen boven aan het lijstje van publieke zorgen te staan.<sup>38</sup> 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).<sup>39</sup>

De AIVD kwam in december 2004 met een rapport waarin ze de eerdere terughoudendheid aangaande de omschrijving van de dreiging helemaal liet varen en allerlei soorten radicalisering benoemde.<sup>40</sup> 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.<sup>41</sup>

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 daarna verschenen.<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup> Het gevaar, zo werd gesteld in het AIVD-rapport *Radicale dawa 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'.<sup>44</sup>

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 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

38 Intomart GfK, *Terrorismemomitor 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.

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

40 AIVD, *Van dawa tot jihad. De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde*. Den Haag, december 2004.

41 Nieuwe wetsvoorstellen ten behoeve van de bevordering van veiligheid werden bij de Tweede Kamer ingediend in 2005. *Kamerstukken II 2002/03*, 28 974, nr. 2. Deze maatregelen waren overigens al in 2002 bedacht; AIVD, *Jaarverslag 2004*, p. 15, 21.

42 Zie AIVD, *Jaarverslag 2003; Jaarverslag 2005; Jaarverslag 2006*.

43 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Actieplan polarisatie en radicalisering 2007-2011*. Den Haag 2007.

44 AIVD, *Radicale dawa in verandering. De opkomst van islamitisch neoradicalisme in Nederland*. Den Haag 2007, p. 5.

door de diensten was ingezet. Het ging bovendien om allerlei soorten radicalisering: linksextremisme, rechtsextremisme, dierenrechtenactivisme en dan ook jihadisme.

Ten derde werd immigratie- en integratiebeleid functioneel ondergeschikt gemaakt aan veiligheidsbeleid.<sup>45</sup> CDA-kamerlid Mirjam Sterk had al eerder (in 2003 en 2004) de dubbele nationaliteit van immigranten in de Kamer ter discussie gesteld.<sup>46</sup> 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 uit het Nederlandse staatsburgerschap te zetten.<sup>47</sup> Minister Donner van Justitie verdedigde de beperking van de dubbele nationaliteit voor immigranten met het argument dat dit de integratie zou bevorderen en een voedingsbodem voor radicalisering weg zou nemen.<sup>48</sup> 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'.<sup>49</sup>

In februari 2005 bestempelde de 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.<sup>50</sup> Die maatregelen werden geflankeerd door allerlei nieuwe centrale en lokale deradicaliseringsprogramma'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'.<sup>51</sup>

In al die programma's speelde orthodoxie, in de zin van afwijkend, radicaal religieus geïnspireerd gedrag (zoals het weigeren om vrouwen de hand te schudden, het willen dragen van gezichtsbedekkende sluiers of het veroordelen van homoseksualiteit), een belangrijke rol. Weliswaar stelden de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken in september 2005 dat een checklist met radicale kenmerken niet echt haalbaar was:

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

46 'Streep door tweede pas', *De Telegraaf*, 29 januari 2004. Zie ook het debat over het rapport Bruggen bouwen van de commissie-Blok; *Handelingen II* 2003/04, 63, p. 4114.

47 *Handelingen II* 2003/04, 72, p. 4714 e.v. Zie vooral: B. de Hart, 'Het probleem van dubbele nationaliteit. Politieke en mediadebatten na de moord op Theo van Gogh', *Migrantenstudies* 21 (2005), nr. 4, p. 224-238.

48 *Handelingen II* 2004/05, 22, p. 1329.

49 *Handelingen II* 2004/05, 22, p. 1281. Zie ook De Hart 2005.

50 NCTb 2008, p. 43; ANP, 'Ook tweede Eindhovense imam terecht uitgezet', 10 oktober 2007.

51 Nota 'De lokale en justitiële aanpak van radicalisme en radicalisering', *Kamerstukken II* 2005/06, 29 754, nr. 30, p. 3, citaat op p. 3. HTK 2004-2006, 29754, nr. 30, te vinden op: [www.nuansa.nl/uploads/24/d4/24d495128ab68fb145b8e5135e64e842/Uitwerking-mbt-lokale-en-justitiële-aanpak-radicalisme-en-radicalisering.pdf](http://www.nuansa.nl/uploads/24/d4/24d495128ab68fb145b8e5135e64e842/Uitwerking-mbt-lokale-en-justitiële-aanpak-radicalisme-en-radicalisering.pdf); zie ook Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2007.

‘Aan de hand van dergelijke signalen kan de dynamiek in een gemeenschap zichtbaar gemaakt worden. Zoals eerder beschreven is er geen “recept” te geven voor de bestrijding van radicalisme. Het aanleggen van een centrale “signaleringslijst” is aan beperkingen onderhevig. De werkelijkheid zit ingewikkelder in elkaar. De informatie-uitwisseling is een proces dat van onderop aan de hand van beschikbare beelden uit een wijk of een gemeenschap in onderling gesprek gestalte krijgt.’<sup>52</sup>

Maar:

‘Juist hierom is het van belang dat mogelijke signalen niet met de mantel der liefde worden bedekt of uit angst niet worden gemeld. Dit vereist in sommige sectoren een omslag in het denken.’<sup>53</sup>

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.’<sup>54</sup>

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

‘De Kamer, gehoord de beraadslaging, is 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 moslimgemeenschappen 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

52 BVD, *Jaarverslag 1999*, Den Haag 1999/2000, p. 15; vgl. ook BVD, *De politieke islam in Nederland*, Den Haag 1998.

53 Ibidem.

54 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 2009, p. 404-423, hier: 408-410.

geven hoe overheden en maatschappelijke organisaties deze façadepolitiek van salafistische moslims kunnen herkennen en voorkomen.<sup>55</sup>

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 ze hun bijdrage aan integratie, maar eigenlijk zijn ze bezig met islamitische bekeringspogingen. Hoe reëel die dreiging ook was (alhoewel nergens duidelijk werd gemaakt wat er precies aan de hand was, waar, en in welke omvang de dreiging zich manifesteerde), deze publieke waarschuwing die aan alle Nederlandse gemeentes werd gestuurd, was een wel zeer vergaande veiligheidsmaatregel. In feite was het een officiële oproep, door de SP geïnitieerd, door de 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 NCTb, waarin naast islamitisch radicalisme ook radicalisering op het Edese platteland, binnen de reformatorische zuil, was onderzocht.<sup>56</sup> 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'.<sup>57</sup> 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 dient neutraal te zijn in godsdienstzaken en volstaat met het erkennen dat er een ultraorthodox islamitisch spectrum is dat als salafisme bekendstaat. *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.*<sup>58</sup>

Kortom, tussen 2004 en 2010 was er sprake van securitisering van religie, in het bijzonder van de islam, op meerdere dimensies:

55 *Kamerstukken II 2007/08*, 29 754, nr. 113.

56 H. Moors e.a., *Eigenheid of eigenzinnigheid. Analyse van cultuur- en geloofsgerelateerde denkbeelden en gedragsuitingen in de gemeente Ede*. Tilburg 2009.

57 Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, *Kamerstukken II 2009/10*, 29 754, nr. 175, p. 2. Te raadplegen op: [www.vng.nl/Documenten/Extranet/Actuele%20berichten/Brief%20minbzk%20radicalisering%20en%20polarisatie.pdf](http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Actuele%20berichten/Brief%20minbzk%20radicalisering%20en%20polarisatie.pdf).

58 Idem, zie bijgesloten *Voortgangsrapportage*, p. 6; cursivering BdG.

- Het aantal veiligheidsactoren was uitgebreid van specifieke instellingen die zich met veiligheidsbeleid bezighouden (AIVD, NCTb) naar algemenere programma's (Actieplan polarisatie en radicalisering);
- die zowel het centrale niveau (ministeries) als het decentrale niveau omvatten (VNG, grote steden, scholen).
- Het domein van onveiligheid was verbreed: de dreiging was uitgebreid van terrorisme naar salafistische orthodoxie, en incidenteel zelfs naar andere vormen van (ultra)orthodoxie.
- Veiligheid werd opgewaardeerd ten opzichte van andere taken van de overheid (immigratie, integratie).
- Bovendien was veiligheidsbeleid van een technocratische, technische aangelegenheid vergaand geculturaliseerd: van specifieke dreigingen met geweld (denk aan de eerste terrorismedefinitie van de BVD) was het dreigingsbeeld uitgebreid naar ondermijningen van de sociale cohesie en 'anti-integratieve tendenzen'. Gevaar lag reeds in het demonstreren van andere waarden dan 'de door dit Kabinet uitgedragen kernwaarden', zoals de brief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken uit december 2009 het verwoordde. Schinkel en Van den Berg spreken in dit verband ook van een 'moralisering van het burgerschap'. De overheid geeft in allerlei programma's en nota's steeds duidelijker en activistischer een cultureel-morele invulling aan burgerschap, om zo het gevaar van polarisatie en radicalisering af te wenden.<sup>59</sup>

### Religion bites: pogingen tot desecuritisering van de islam

Maar die uitbreiding van securitisering was niet het enige verhaal. Gelijktijdig werden er ook pogingen ondernomen om religie in bescherming te nemen tegen de aanvallen vanuit het publieke domein. Op 10 november 2004 stuurden de ministers Donner (Binnenlandse Zaken) en Remkes (Justitie) een brief aan de Tweede Kamer over de achtergronden van de moord op Theo van Gogh. Daarin schreven ze dat 'de mogelijkheden voor verruiming van de strafbaarstelling voor belediging en godslastering worden onderzocht'. De ministers motiveerden die opmerking met een verwijzing naar dreiging en geweld:

'Er dreigt na de moord op Van Gogh een negatieve spiraal van geweld en tegengeweld. Bedreigingen worden geuit tegen politici en anderen, er is het geweld tegen moskeeën, kerken en scholen. Zoals in het vorenstaande is aangegeven loopt onze samenleving hierdoor het risico van een onoverbrugbare wij-zij-tegenstelling en van polarisatie tussen Nederlandse moslims en de rest van de bevolking. Deze spiraal moet zo snel mogelijk en met ieders inzet worden doorbroken.'<sup>60</sup>

59 W. Schinkel & M. van den Berg, 'Polarisering en moralisering. Burgerschap in de inburgering', in: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (red.), *Polarisatie. Bedreigend en verrijkend*. Amsterdam 2009, p. 188-205, hier: 194-197.

60 Brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie aan de Tweede Kamer, *Kamerstukken II 2004/05*, 29 854, nr. 3, p. 15.

Op een CDA-congres op 13 november herhaalde minister Donner dat standpunt, waarna hij er wel aan toevoegde dat hij daarmee niet wilde zeggen dat Theo van Gogh te ver was gegaan.<sup>61</sup> Dat kwam hem op een storm van protest van columnist, journalisten en liberale politici te staan. Een paar jaar later, in maart 2008, kondigde minister Hirsch Ballin van Justitie evenwel opnieuw aan dat hij ging onderzoeken of het verbod op godslastering kon worden verbreed. Volgens CDA-kamerlid Van Haersma Buma was 'respectvol debatteren (...) meer en meer vervangen door beledigen en discrimineren'.<sup>62</sup> In een ontwerpbrief van 6 mei 2008 aan de Kamer stelde de minister dat gelovigen door publieke belediging van hun religie ten diepste geraakt werden en bescherming verdienden. Opnieuw werd dit voorstel met veiligheidsoverwegingen omkleed:

'De nadruk zou mijns inziens gelegd dienen te worden op het openbare-orde-karakter van de overheidsbemoeienis met het publieke debat. Dat ligt in de lijn van de van oudsher geldende grondslag van artikel 147 Sr, de bescherming van de openbare orde, die echter sinds het Ezel-arrest van de Hoge Raad als het ware wordt overstemd door vereisten omtrent de subjectieve bedoelingen van de dader. Ook op dit punt kan inspiratie worden geput uit de Duitse strafbaarstelling, waarin het verstoren van de openbare orde centraal staat. Dit betekent dat het ingrijpen van de overheid gerechtvaardigd is in geval de belediging naar alle waarschijnlijkheid ernstige gevolgen zal hebben voor de openbare orde.'<sup>63</sup>

In deze passage was dus sprake van een *contrasecuritisering*: pogingen om een godsdienst (in casu de islam) te beledigen zouden zelf de oorzaak voor nieuwe onveiligheid kunnen zijn. Deze brief stond drie dagen op de site van het Ministerie van Justitie en werd toen weer teruggetrokken, vermoedelijk omdat de minister beseftte dat dit op te veel verzet zou stuiten.<sup>64</sup> Net als de AIVD in maart 2004 kregen de ministers na deze pogingen om het publieke debat aan banden te leggen, de wind van voren. In januari 2009 nam de Kamer een motie van Boris van der Ham (D66) aan om het artikel 147 op smalende godslastering in zijn geheel te schrappen (waar overigens anno 2011 nog niets mee is gebeurd).

Succesvoller in het desecuritiseren van religie waren de tegenreacties vanuit de moslimgemeenschap zelf. De moord op Theo van Gogh en de golf van anti-islamitische reacties leidden tot een *wake-up-call*, zowel voor de overheid als binnen salafistische kringen (AIVD, juni 2004). Na aanvankelijke tegenzin waarschuwden salafistische predikers hun volgelingen voor het op eigen houtje interpreteren van radicale teksten.<sup>65</sup> Zij werden daartoe mede aangezet door burgemeesters en

61 'Donner wil godslastering aanpakken', *NOS Nieuws/ANP*, 13 november 2004.

62 'Wetsartikel godslastering juist verruimen', *Trouw*, 14 april 2008.

63 Ontwerp-brief Ministerie van Justitie/Directoraat-Generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken/Directie Wetgeving aan de Tweede Kamer, 6 mei 2008, p. 3. Te raadplegen op: [www.depers.nl/UserFiles/File/godslastering\\_10233\\_tcm34-108981.pdf](http://www.depers.nl/UserFiles/File/godslastering_10233_tcm34-108981.pdf)

64 'Bos: geen ruimer verbod op godslastering', *Nederlands Dagblad*, 12 mei 2008.

65 Vgl. AIVD, *Saoedische invloeden in Nederland. Verbanden tussen salafistische missie. Radicaliseringsprocessen en islamistisch terrorisme*. Den Haag: AIVD, juni 2004; De Koning 2008, p. 372.

bestuurders, die imams en moskeebesturen achter de schermen maar ook publiekelijk aanspraken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid.<sup>66</sup> In 2005 werd bekend dat de radicale Amsterdamse imam Fawaz Jneid enkele jonge moslima's die onder invloed stonden van de Hofstadgroep had aangespoord om zich bij de politie te melden.<sup>67</sup> Daardoor kwam het OM in de zaak tegen de Hofstadgroep zelfs sterker te staan. In 2006 publiceerde de Islamitische Stichting voor Cultuur en Welzijn in Tilburg, geleid door de apolitieke salafistische imam Bouchta, een boekje waarin zelfmoordaanslagen werden veroordeeld en waarin werd gewaarschuwd tegen haatzaaiende en tot geweld aanzettende predikers. Dat werd zelfs als zondig bestempeld.<sup>68</sup>

Salafistische leiders zoals Fawaz hadden zich gerealiseerd dat jihadistische activiteiten de positie van moslims in de Nederlandse samenleving schade berokkenen. Zijn waarschuwingen tegen de *takfiri*-ideologie van Mohammed Bouyeri en de andere Hofstadgroep-leden waren echter niet alleen ingegeven door strategische overwegingen. Individuele *takfiri*-activiteiten vormden namelijk ook een existentiële bedreiging voor de moslims in Nederland, want ze veroorzaakten *fitna* (chaos en afscheiding) binnen de moslimgemeenschap. *Takfir* was een gevaarlijk wapen, dat alleen door gekwalificeerde religieuze autoriteiten onder zeer specifieke en beperkte omstandigheden ter hand genomen mocht worden, omdat het anders de eenheid (*tawhid*) van de islam ondermijnde.<sup>69</sup>

Die pogingen om salafisme te desecuritiseren hadden gedeeltelijk succes. De AIVD signaleerde in 2007 dat de verschillende salafisten zich hadden verenigd rond een duidelijk niet-gewelddadige invulling van hun orthodoxie.<sup>70</sup> De NCTb onderschreef die inschatting en ontwaarde bovendien trends van matiging en aanpassing aan de buitenwereld.<sup>71</sup> 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.<sup>72</sup> In december 2009 bracht de NCTb het dreigingsniveau dan ook terug van 'substantieel' naar 'beperkt', omdat er niet langer sprake scheen te zijn van een directe bedreiging.<sup>73</sup>

Er was nog wel sprake van radicalisering onder Marokkaanse jongeren, volgens de AIVD, zeker wanneer men die vergeleek met de Turkse gemeenschap.<sup>74</sup> Jonge moslims ontmoetten elkaar op het internet en tijdens lezingen van rondreizende

66 Brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken, Justitie en Wonen, Wijken en Integratie aan de Tweede Kamer, *Kamerstukken II* 2009/10, 29 614, nr. 22, p. 1.

67 'Laveren tussen de wet en Allah', *NRC Handelsblad*, 19 september 2005.

68 'Folderen in strijd tegen aanslagen', *Brabants Dagblad*, 10 juni 2006.

69 T. Hegghammer, 'Jihadi-Salafis or revolutionaries? On religion and politics in the study of militant Islam', in: Meijer 2009, p. 244-266, hier: 246-248.

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

71 Transnational Terrorism, Security & the Rule of Law (red.), 'The "Hofstadgroep"', working paper, april 2008 ([www.transnationalterrorism.eu](http://www.transnationalterrorism.eu)), p. 16; AIVD, *Jaarverslag 2006*, p. 33.

72 AIVD, *Jaarverslag 2008*, p. 21-24.

73 NCTb, Brief aan de Tweede Kamer met de elfde voortgangsrapportage terrorismebestrijding, Den Haag: NCTb, 15 december 2009.

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

predikers, en wisselden soms ook wel jihadistische teksten uit. Maar radicalisering bleef een marginaal verschijnsel, en moest eerder als onderdeel van een radicale islamitische *counter-culture* 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-islamfilms van PVV-kamerlid Geert Wilders (*Fitna*, 2008) en politicus/publicist Ehsan Jami (*An interview with Muhammed*, 2008) hadden veel minder impact dan verwacht en gevreesd. *Trigger events* zoals het Israëliëse bombardement 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.<sup>75</sup>

Deze tendensen tot desecuritisering (pogingen om salafisme uit het veiligheidsvizier te krijgen), aangezwengeld vanuit de moslimgemeenschap zelf en onderschreven door de AIVD en NCTb, zetten zich ook buiten de diensten door, zowel binnen het bredere verband van de overheid als binnen 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 die een aantoonbaar acuut gevaar vormden, droegen daar eveneens aan bij.<sup>76</sup>

## Conclusie

Is religie aan het begin van 2011 meer of minder gesecuritiseerd dan zo'n vijftien jaar geleden? We hebben laten zien dat het veiligheidsbeleid als zodanig sterk is uitgebreid. Er zijn meer actoren bij gekomen, er zijn grote programma's gelanceerd, centrale en decentrale interventies op touw gezet, en het dreigingsbeeld is uitgebreid. Vooral 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.

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. De overheidsmaatregelen en programma's bedoeld voor radicaliserende allochtonen hebben religieuze orthodoxie echter wel gesecuritiseerd. Pogingen vanuit de overheid zelf om religieuze orthodoxie weer te desecuritiseren, deze te beschermen en aanvallen op religie zelf als gevaar af te schilderen, zoals Donner en Hirsch Ballin in 2004 en 2008 deden, hadden in dit kli-

75 Vgl. AIVD, *Weerstand en tegenkracht. Actuele trends en ontwikkelingen van het salafisme in Nederland*. Den Haag, 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.

76 Er zijn wel tientallen arrestaties van terrorismeverdachten geweest, van jongeren die elders de gewapende strijd wilden ondersteunen. Maar het dreigingsniveau is tot nog toe beperkt gebleven.

maat 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. Een recente studie over salafisme onderstreepte die boodschap.<sup>77</sup>

Is het proces van securitisering onomkeerbaar? Voor een deel wel. 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 nog steeds als bron van polarisatie worden gezien. Tegelijkertijd is de toekomst open. In 2010 traden de veiligheidsactoren in enge zin (AIVD, NCTb) juist weer matigender op. De veiligheidsdiensten en NCTb zullen niet snel meer over ultraorthodoxe moslims als gevaar voor de sociale cohesie spreken, een geluid dat met name de AIVD eerder nog wel uitte.<sup>78</sup> De centrale overheid is evenmin aanjager van het 'religie-als-bedreiging'-debat. In januari 2010 waarschuwden de gezamenlijke ministers van Binnenlandse Zaken, 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.”<sup>79</sup>

Ook is er met het aantreden van het kabinet-Rutte in 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 weinig op met het pedagogische discours en de sociaaldemocratische emancipatiegedachte achter het Actieplan radicalisering en polarisatie – dat bij alle mogelijk goede resultaten desalniettemin tot

77 'Studie: salafisten geen gevaar voor democratie', *NRC Handelsblad*, 24 september 2010; I. Roex, S. van Stiphout & J. Tillie, *Salafisme in Nederland. Aard, omvang en dreiging*. Amsterdam 2010.

78 Zie bijvoorbeeld AIVD, *Radicale dawa in verandering* (Den Haag 2007), waarin 'radicale' of 'ultraorthodoxe dawa' als gedeeltelijke bedreiging voor de democratische rechtsorde wordt beschouwd (p. 12, 71).

79 Zie brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken, Justitie en Wonen, Wijken en Integratie aan de Tweede Kamer, *Kamerstukken II 2009/10*, 29 614, nr. 22, p. 4.

verbreding van het onveiligheidsdiscours en uitbreiding van het onveiligheidsdomein leidde.<sup>80</sup>

In het lokale bestuur en in het debat blijft de tendens om religie te securitiseren echter wel bestaan. Onder invloed van preventiedenken (veiligheidsrisico's moeten al in een heel vroeg stadium in kaart gebracht en geneutraliseerd worden) en managementgeloof (de overheid gaat ervan uit dat het 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, en daar is ten opzichte van 2004-2007 wel iets veranderd. 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 ze er niets voor voelt om religie in bescherming te nemen, en dat ze 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.<sup>81</sup> Het veiligheidsdebat is dus verbreed naar een identiteitsdebat, waarin religie als ondermijning van de gesecculariseerde, egalitaire en geëmancipeerde samenleving wordt gezien (zie het artikel van Vellenga hiervoor). Dat debat is momenteel, halverwege 2011, weliswaar losgekoppeld van het terrorismedebat in enge zin, maar onder druk van nieuwe incidenten kan de link zo weer worden gelegd.

In het rapport *Veiligheid en vertrouwen* van januari 2011 pleit de Raad voor het openbaar bestuur voor een 'brede maatschappelijke discussie over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid op het gebied van veiligheid'.<sup>82</sup> In die discussie zou een reflectie op de aanzuigende werking van het veiligheidsbeleid en op de neiging om religieuze orthodoxie als veroorzaker van (subjectieve) onveiligheid te beschouwen, niet misstaan.

80 De aanpak van terrorisme en radicalisering werd vanaf 2001 gedomineerd door een 'pedagogisch discours', waarbinnen radicalisering als sociaaleconomisch en/of educatief probleem werd omschreven; zie T. Sunier, 'Radicalisme als politieke stijl', in: Sadik Harchaoui (red.), *Hedendaags radicalisme. Verklaring en aanpak*. Apeldoorn/Antwerpen 2006, p. 61-80; Brief van de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, *Kamerstukken II* 2004/05, 29 754, 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 2006; F. van Gemert, *Ieder voor zich. Kansen, cultuur en criminaliteit van Marokkaanse jongens*. Amsterdam 1998; M. Kleijwegt, *Onzichtbare ouders. De buurt van Mohammed B*. Zutphen 2005; H. Werdmölder, *Marokkaanse lieverdjes. Crimineel en hinderlijk gedrag onder Marokkaanse jongeren*. Amsterdam 2005.

81 'Wilders: Ik heb de plicht mij te verzetten tegen islam', *Elsevier*, 7 februari 2011. [www.elsevier.nl/web/Nieuws/Politiek/288719/Wilders-Ik-heb-de-plicht-mij-te-verzetten-tegen-islam.htm](http://www.elsevier.nl/web/Nieuws/Politiek/288719/Wilders-Ik-heb-de-plicht-mij-te-verzetten-tegen-islam.htm) (geraadpleegd op 8 februari 2011).

82 Raad voor het openbaar bestuur, *Veiligheid en vertrouwen. Kernen van een democratische rechtsstaat*. Den Haag, januari 2011, p. 7.

In die reflectie moeten twee overwegingen worden meegenomen. De eerste is 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. De tweede overweging is dat het culturaliseren van veiligheidsbeleid allerlei onverwachte neveneffecten heeft. Het scheidt namelijk verwachtingen die niet waargemaakt 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.<sup>83</sup> Op die manier draagt te breed en te cultureel geformuleerd veiligheidsbeleid bij aan dat wat ze poogt te bestrijden: ze produceert polarisatie (en daarmee samenhangende gevoelens van onveiligheid) rond de gewenste invulling van actief burgerschap.

83 Zie Schinkel en Van den Berg 2009, p. 202.