



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Antidemocratische bewegingen in de Nederlandse democratie: een blik op Hizb ut-Tahrir

Grol, Peter; Weggemans, D.J.

Citation

Grol, P., & Weggemans, D. J. (2022). Antidemocratische bewegingen in de Nederlandse democratie: een blik op Hizb ut-Tahrir. *Tijdschrift Voor Religie, Recht En Beleid*, 13, 6-20.

doi:10.5553/TvRRB/187977842022013003002

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3562552>

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

Antidemocratische bewegingen in de Nederlandse democratie

Een blik op Hizb ut-Tahrir*

Peter Grol & Daan Weggemans

In de maatschappelijke discussie over antidemocratische bewegingen lijkt stelselmatig voorbij te worden gegaan aan de vraag die als eerste beantwoord zou moeten worden, namelijk: Wat is democratie (en hoe deze te beschermen)? Antwoorden op deze vra(a)g(en) kunnen gevonden worden in het debat over weerbare democratie. Dit artikel heeft daarom hoofdzakelijk tot doel om het debat over weerbare democratie en het debat over antidemocratische bewegingen dichter bij elkaar te brengen.

Een van de bewegingen die centraal staat in het debat over antidemocratische bewegingen is Hizb ut-Tahrir. In het artikel 'Eigen koers richting kalifaat, een beeld van Hizb ut-Tahrir in Nederland', dat eerder in dit tijdschrift is gepubliceerd, hebben we een beeld geschetst van Hizb ut-Tahrir in Nederland.¹ Deze in de jaren vijftig van de vorige eeuw opgerichte beweging is wereldwijd actief, manifesteert zich als politieke partij en streeft naar de heroprichting van een 'islamitisch kalifaat'. Hoewel de beweging fel gekant is tegen de heersende politieke elite en overheden wereldwijd, en democratie in zijn algemeenheid, wijst ze het gebruik van geweld om politieke verandering te verwezenlijken af. Inmiddels is Hizb ut-Tahrir ook al enkele decennia actief in Nederland, waar de beweging, in tegenstelling tot in veel andere landen wereldwijd, waaronder Duitsland, niet verboden is.² Echter, ook in Nederland pleitten politici de afgelopen jaren geregeld voor een stevige aanpak van of zelfs een verbod op de beweging.³

In dit artikel zullen we allereerst illustreren hoe het debat over Hizb ut-Tahrir zich de afgelopen decennia ontwikkelde, en laten we zien dat er parallellen te trekken

* Beide auteurs bedanken prof. dr. Maurits Berger en prof. dr. Bastiaan Rijpkema voor hun waardevolle commentaren op eerdere versies van dit artikel.

1 P. Grol & D. Weggemans, 'Eigen koers richting kalifaat, een beeld van Hizb ut-Tahrir in Nederland', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2020-3, p. 25-40.

2 Idem, p. 27-38.

3 Idem, p. 25; zie bijv. ook *Aanhangsel Handelingen II* 2020/21, nr. 228.

zijn met de wijze waarop het debat over het salafisme wordt gevoerd.⁴ We zullen daarbij ook kort de relevante maatschappelijke context schetsen en enkele nuanceringen plaatsen met betrekking tot de (vermeende) gewelddadige aard van deze bewegingen. Vervolgens zullen we laten zien dat de moderne weerbare democratietheorie mogelijk een waardevolle rol kan spelen in de verdere ontwikkeling van dit debat.⁵

De onbeantwoorde roep om een verbod

Bijna 25 jaar geleden dook de naam van Hizb ut-Tahrir voor het eerst op in rapportages van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD, later Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, kortweg AIVD). Niet alleen in Nederland, maar ook in andere Europese landen werd de beweging met name na de aanslagen van 9/11 onderdeel van het (veiligheids)debat. In deze jaren vond een proces van securitisering van de islam – en van religie in den brede – plaats in de Nederlandse samenleving, een proces waarover reeds is geschreven in dit tijdschrift. Moslims en de islam werden onderwerp van het debat over (nationale) veiligheid;⁶ met name het salafisme, maar meer algemeen ‘de radicale islam’, kwam op de radar van veiligheidsdiensten.⁷ De aandacht van Nederlandse veiligheidsdiensten voor Hizb ut-Tahrir lijkt sinds 2010 en volgende jaren echter te zijn afgenomen: in 2011 concludeerde de AIVD dat de dreiging die uitgaat van Hizb ut-Tahrir ‘beperkt’ was.⁸

De politieke wens om de beweging te verbieden of anderszins aan te pakken is echter gebleven. De mogelijkheid om de beweging te verbieden is zelfs in 2014 nog verkend door het Openbaar Ministerie.⁹ Een verbod echter bleef uit, en ook in september 2020 stelde toenmalig minister Grapperhaus van Veiligheid en Justitie op vragen van Kamerleden Becker en Yesilgöz-Zegerius dat hij geen aanleiding zag om nadere maatregelen te treffen tegen de beweging. Wel stelde hij dat het gerecht-

4 De term salafisme wordt in het Nederlandstalige debat over de islam voornamelijk gebruikt om gemeenschappen en bewegingen aan te duiden die zich laten inspireren door het wahabisme, een stroming binnen de islam die vernoemd is naar de achttiende-eeuwse hervormer Mohammed ibn abd al-Wahhab. In het Nederlandstalige debat wordt doorgaans onderscheid gemaakt tussen salafisme en jihadisme. Laatstgenoemde term wordt gebruikt om bewegingen aan te duiden die geweld als legitiem of zelfs als verplicht middel beschouwen om politieke doelen in westerse landen na te streven, terwijl dit binnen het salafisme om pragmatische en principiële redenen wordt afgekeurd.

5 De moderne weerbare democratietheorie kenmerkt zich door de combinatie van steun voor enerzijds de weerbare democratiegedachte dat een democratie zich moet kunnen verweren tegen degenen die deze vijandig gezind zijn. Anderzijds wordt deze gekenmerkt door een kritische houding ten opzichte van, met name, de reikwijdte van het begrip, het gebruik van bepaalde instrumenten en de kans op misbruik. Zie bijv. B. Rijpkema, *Lokale weerbare democratie: een normatieve verkenning*, Den Haag: Boom juridisch 2020, p. 33; de inleiding van de bundel A. Malkopoulou & A. Kirsner (red.), *Militant Democracy and Its Critics: Populism, Parties, Extremism*, 2019, p. 1-12.

6 Securitising van islam is een begrip geworden in de academische wereld, zie o.a. J. Cesari, ‘Securitization of Islam in Europe’, *CEPS Challenge Programme*, Research Paper nr. 15, 2009.

7 Zie bijv. B. de Graaf, ‘Religion bites: religieuze orthodoxie op de nationale veiligheidsagenda’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2011-2, p. 62-80.

8 AIVD, Jaarverslag 2011, p. 15.

9 *Kamerstukken II* 2014/15, 29279 en 29754, nr. 226, p. 13-14.

vaardig is dat het OM, de politie en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten alert zijn.¹⁰

Ook de wijziging van artikel 2:20 van het Burgerlijk Wetboek (BW) in 2021, met als doel rechters meer mogelijkheden te geven om radicale antidemocratische krachten en ondermijnende organisaties te kunnen verbieden, te ontbinden en de effectiviteit van een verbod te verbeteren,¹¹ bracht geen verandering. Zoals onder andere strafrechtjuriste Van Noorloos reeds constateerde, komt deze wetswijziging voort uit een politieke discussie die met name betrekking had op islamitische bewegingen, meer specifiek: bewegingen die de sharia bepleiten.¹² Een discussie waarin Hizb ut-Tahrir nadrukkelijk wordt genoemd.¹³

Van Noorloos is in haar artikel 'Een nieuw licht op het verbieden van "radicale" organisaties en de democratische paradox' kritisch over de wetswijziging:

'Het nieuwe inhoudelijke verbodsregime voor rechtspersonen lijkt een wat ongewis uitvloeisel te zijn van het regeerakkoord, zonder een duidelijke noodzaak en met een focus op slechts één exponent van het "democratische gevaar" – namelijk islamitisch extremisme. De inhoudelijke wijziging in de verbodsnorm lijkt vooral een symbolische maatregel: voor de aanpak van "radicale" groeperingen was het niet nodig om de wet in deze zin te wijzigen.'¹⁴

Hoewel ook na de wetswijziging een verbod op Hizb ut-Tahrir uitbleef, leidde de wetswijziging wel tot een reactie van Hizb ut-Tahrir. In de persverklaring 'Ondergang van de Nederlandse rechtsstaat: verbod op ideeën wordt mogelijk' schreef de beweging op 28 juni 2021:

'Feitelijk houdt dit in, dat rechters veel gemakkelijker Islamitische groepen en personen kunnen verbieden die een andere mening hebben dan de overheersende democratische gedachtengoed of simpelweg kritiek hierop hebben. Dit betekent een directe verbod op ideeën van Islam. (...) De politieke wil was er en nu worden ook de juridische tools versimpeld om de duimschroeven van de moslims nog strakker aan te draaien. (...)'¹⁵

Een taskforce

In 2019 richtte de overheid de Taskforce problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering op. Binnen deze taskforce werkt het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid samen met de politie, gemeenten en partners bin-

10 *Aanhangsel Handelingen II* 2020/21, nr. 228.

11 Zie www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/06/22/direct-verbod-op-antidemocratische-organisaties-mogelijk; *Kamerstukken* dossiernr. 35366.

12 L.A. van Noorloos, 'Een nieuw licht op het verbieden van "radicale" organisaties en de democratische paradox', *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht* 2022-37, p. 155-157.

13 Zie o.a. *Kamerstukken II* 2014/15, 29754, nr. 226, p. 13-14, 20.

14 Van Noorloos 2022, p. 165.

15 Zie www.hizb-ut-tahrir.nl/ondergang-van-de-nederlandse-rechtsstaat-verbod-op-ideeen-wordt-mogelijk/, geraadpleegd op 1 november 2022.

nen rijksoverheidsinstanties zoals de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en de AIVD. De taskforce richt zich op het aanpakken van ‘problematisch gedrag’, gedrag dat beschouwd kan worden als een vorm van ondermijning van de democratische rechtsorde.¹⁶ Bij oprichting had de taskforce primair het doel om ondersteuning te bieden met betrekking tot de aanpak van problematisch gedrag binnen de salafistische beweging.¹⁷

Om te bepalen of gedragingen problematisch zijn wordt gebruikgemaakt van een in 2016 opgesteld normatief kader.¹⁸ Dit kader bestaat uit normen die verwijzen naar een vijftal te beschermen waarden van de democratische rechtsorde: grondrechten, participatie, veiligheid, onafhankelijke rechtspraak en democratisch burgerschap.¹⁹ Aan de hand van dit – door experts, gemeenten en professionals opgestelde kader – kan worden bepaald of gedragingen problematisch zijn. Is hier sprake van, dan volgen Rijk en gemeenten de zogeheten ‘driesporenaanpak’: (1) interactie en dialoog, (2) aanspreken en confronteren, en (3) verstoren en handhaven. Deze aanpak is door de overheid in 2010 geïntroduceerd en verder ontwikkeld, waarbij het accent verschuift van een aanpak gericht op radicalisering naar een brede aanpak gericht op problematische (en niet altijd strafbare) gedragingen en de (lokale) sociale stabiliteit.²⁰

Of er door de taskforce en gemeenten actie is ondernomen tegen aanhangers van Hizb ut-Tahrir, is niet na te gaan in openbare Kamerstukken. Maar uit een antwoord van toenmalig minister Grapperhaus van Justitie en Veiligheid blijkt dat het inzetten van de taskforce met betrekking tot Hizb ut-Tahrir als mogelijkheid wordt gezien door de overheid: ‘(...) Indien sprake is van mogelijke radicalisering kan de persoonsgerichte aanpak door gemeenten worden ingezet. Dat kan ook bij een vermoeden van radicalisering bij personen die de ideologie van HuT [Hizb ut-Tahrir; auteurs] aanhangen.’²¹

Net als in het geval van de wetswijziging zijn de ontwikkelingen met betrekking tot de taskforce Hizb ut-Tahrir niet ontgaan. Ook hier kwam de beweging met een reactie. In 2019 publiceerde Hizb ut-Tahrir een persbericht getiteld ‘Taskforce Problematisch Gedrag luidt de start in van anti-islambeleid versie 2’. Daaruit valt op te maken dat de taskforce door de beweging wordt gezien als onderdeel van een grootschalige overheidscampagne om het bestaan en de voortzetting van de islam

16 ‘Problematisch gedrag’ is door de overheid als volgt gedefinieerd: ‘(...) gedrag dat beschouwd kan worden als een vorm van ondermijning van de democratische rechtsorde. Ondermijning is te definiëren als stelselmatige, doelbewuste en in vele gevallen heimelijke activiteiten die door de nagestreefde doelen, de gebruikte middelen of ressorterende effecten de democratische rechtstaat, de bijbehorende instituties en onderlinge samenhang tussen burgers verzwakken, destabiliseren, ondergraven of saboteren.’ Daarbij wordt opgemerkt dat dit gedrag kan worden veroorzaakt of versterkt door buitenlandse financiering. Wanneer dit het geval is, is deze buitenlandse financiering ongewenst. Zie *Kamerstukken II 2018/19*, 29614, nr. 108, p. 2-3.

17 Idem, p. 3.

18 Zie Normatief kader problematisch gedrag (Beleidsnota van de ministeries van Justitie en Veiligheid en Sociale Zaken en Werkgelegenheid), *Kamerstukken II 2015/16*, 29614, nr. 39, bijlage, p. 15 e.v.

19 Zie Rijkkema 2020, p 56-57.

20 Zie *Kamerstukken II 2015/16*, 29614, nr. 39, p. 6 en bijlage, p. 15 e.v.

21 *Aanhangsel Handelingen II 2020/21*, nr. 228.

in Nederland tegen te werken ‘onder het mom van het bestrijden van “extremisme” en “salafisme”’:

‘De ironie wil dat uitgerekend de hoeders van de democratische rechtsorde, zelf het grootste gevaar vormen voor de democratische rechtsorde.’²²

De wetswijzing en de taskforce worden door Hizb ut-Tahrir beschouwd en uitgelegd als middelen die de overheid niet alleen kan of zal inzetten tegen het salafisme of specifieke extremistische bewegingen, maar tegen willekeurige moslims in Nederland en zodoende het bestaansrecht van de islam – islamitische geloofsvrijheid – in Nederland bedreigen. Dit beeld lijkt aan te sluiten bij het beeld uit eerder onderzoek naar Hizb ut-Tahrir in Groot-Brittannië en Denemarken. De uitkomsten van dit onderzoek suggereren dat aanhangers van Hizb ut-Tahrir contraterrorismebeleid van overheden als onderdrukkend ervaren – ook wanneer dit beleid niet direct op hen gericht is.²³

Risico's en gebrekkige grondslagen

Met de wetswijziging en de taskforce is de laatste jaren geprobeerd de overheid in staat te stellen om bewegingen als Hizb ut-Tahrir en de aanhangers van de beweging aan te pakken. Inmiddels is door de overheid erkend dat de taskforce tegen de grenzen van de wet aanloopt; juristen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelden vast dat het ministerie niet over de juiste grondslag beschikt om conform de Algemene verordening gegevensbescherming persoonsgegevens te kunnen verwerken.²⁴ Ook de werkzaamheden van de NCTV binnen de taskforce werden in 2021 opgeschort ‘in afwachting van een steviger juridische basis’.²⁵ In december 2021 berichtte de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer:

‘De lessen op dit punt zijn reeds getrokken: ook voor beleidstaken is steeds een grondslag nodig om verzamelde persoonsgegevens te verwerken. Hierop heeft sinds september 2020 de Taskforce Problematisch Gedrag en Ongewenste Buitenlandse Financiering zijn werkwijze aangepast. De op deze achterhaalde wijze verkregen gegevens worden volgens de daarvoor geldende procedures vernietigd.’²⁶

Niet alleen de privacy van burgers is hier in het geding gekomen. Het gebruik van het Normatief kader problematisch gedrag dat de Taskforce hanteert, is überhaupt

22 Zie voor verklaring www.hizb-ut-tahrir.nl/taskforce-problematisch-gedrag-luidt-de-start-in-van-anti-islambeleid-versie-2/, geraadpleegd op 1 november 2022).

23 R. McNeil-Willson, ‘Counter-terrorism and the repression of Islamic activism: Hizb ut-Tahrir in Britain and Denmark’, 2022-2, p. 230.

24 *Kamerstukken II*, 35228, nr. 39, p. 12.

25 *Kamerstukken II* 2020/21, 32761, nr. 180.

26 *Kamerstukken II* 2021/22, 35925-XV, nr. 86.

niet zonder risico, stelt rechtsfilosoof Bastiaan Rijpkema. In een analyse van dit kader constateert hij dat een grote hoeveelheid waarden en rechten direct, dan wel indirect, onder het normatieve fundament van onze samenleving worden geschaard. De risico's van een dergelijk breed fundament moeten volgens hem niet worden onderschat. Hij benoemt daarbij een viertal risico's, waaronder het risico van misbruik: 'meer gronden voor ingrijpen en niet strak omliggende gronden voor ingrijpen maken misbruik gemakkelijker'.²⁷ En het risico van onduidelijkheid en het daarmee gepaard gaan van verlies van rechtszekerheid:

'hoe meer begrippen in het normatieve fundament opgenomen worden, hoe meer risico er bestaat op onduidelijkheid in de uitleg en toepassing van die normen, hetgeen leidt tot een vermindering van de rechtszekerheid'.²⁸

Het roept de vraag op of de overheid voorafgaand aan het opstellen van het Normatief kader problematisch gedrag de door Rijpkema benoemde risico's, en andere risico's, voldoende in ogenschouw heeft genomen.

Het beeld van de overheid die bewust of onbewust de grenzen van de rechtsstaat verkennt en mogelijk zelfs overschrijdt om bewegingen zoals Hizb ut-Tahrir aan te pakken, zagen we eerder al op lokaal niveau. In 2014 bijvoorbeeld, toen de door de gemeente Amsterdam gesubsidieerde stichting Argan op advies van burgemeester Van der Laan een debat afzegde waaraan de mediavertegenwoordiger van Hizb ut-Tahrir Nederland zou deelnemen. Van der Laan stelde:

'Wij denken dat deze man niet kansloos is bij het verleiden van deze groep kwetsbare Marokkaanse jongeren tot jihadisme. We zijn juist bezig met het opleiden van sleutelfiguren, die deze twijfelende jongeren van radicalisering af moeten houden.'²⁹

Over dit advies ontstond discussie in de gemeenteraad. Een meerderheid van de raadsleden vond dat de burgemeester een dergelijk advies niet had moeten geven aan een door de gemeente zelf gesubsidieerde stichting. Hierdoor kan immers de indruk ontstaan dat de subsidierelatie wordt aangewend om invloed uit te oefenen op het vrije debat in de samenleving.³⁰

De hiervoor beschreven ontwikkelingen illustreren hoe politiek en overheid worstelen met de vraag hoe om te gaan met Hizb ut-Tahrir. Enerzijds zien we een rechterlijke macht die voorsnog niet optreedt tegen Hizb ut-Tahrir. We zien ook een uitvoerende macht die worstelt met de legitimiteit van het eigen handelen. Een duidelijk aangrijpingspunt voor overheidshandelen lijkt te ontbreken: aanhangers van Hizb ut-Tahrir overtreden de wet niet en de AIVD concludeerde jaren geleden al dat de dreiging van de beweging beperkt is. Anderzijds zien we de politieke

27 Rijpkema 2020, p. 57-58.

28 Idem, p. 57.

29 'Burgemeester vreesde gevolgen debat Argan voor 'kwetsbaar publiek', *Het Parool* 23 oktober 2014.

30 Idem.

macht die de overheid aanhoudend tot actie maant, maar eveneens kritisch is wanneer de overheid handelt.

Rechtvaardigingsgrond voor handelen

Als we de tijd terugdraaien, lijkt het op het eerste oog begrijpelijk dat er bij politici en overheid een groot gevoel van urgentie werd gevoeld om radicalisering tegen te gaan; in het eerste en tweede decennium van de 21ste eeuw volgden de ontwikkelingen binnen jihadistische bewegingen zich in rap tempo op – in Nederland en in het buitenland. Door voortslepende conflicten in Syrië en Irak ontwikkelden deze landen zich tot jihadistische brandhaarden. Er reisden honderden Nederlanders naar deze landen, waar zij zich aansloten bij jihadistische organisatie zoals Islamitische Staat.³¹ De door Islamitische Staat gepleegde aanslagen in bijvoorbeeld Parijs en misdrijven zoals gruwelijke onthoofdingen van onder anderen westerse journalisten staan veel mensen nog scherp op het netvlies.

In deze context zijn door politiek en overheid de grenzen verlegd om jihadisme en radicalisering te bestrijden, en richtten politici en beleidsmakers zich ook op de aanpak van het salafisme en de radicale islam. Dat handelen van bestuurders en politici was ingegeven door het idee dat de burgers, (religieuze) gemeenschappen en de brede samenleving moesten worden beschermd. Niet alleen tegen jihadisme, maar ook tegen radicalisering en veronderstelde voedingsbodems voor radicalisering.³² Een rechtvaardigingsgrond voor dit optreden lijkt gemakkelijk gevonden; een tolerante samenleving moet soms intolerant zijn om intolerantie te kunnen bestrijden, omdat de tolerantie anders verloren kan gaan.³³

Maar vrijheid van meningsuiting kan natuurlijk evengoed beschouwd worden als kernwaarde van de vrije samenleving. En dus lijkt de gedachte dat politieke meningen – ook extreme – moeten kunnen worden geuit evengoed vanzelfsprekend. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) stelde in 1976 dat de vrijheid van meningsuiting een pijler van de democratische samenleving is, en dat daarom ook uitingen moeten worden getolereerd die ‘schokkend, beledigend of verontrus-

31 Zie o.a. M. Berger & M. Rademakers, ‘Allahoe Akbar!’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2015-1.

32 Voor een overzicht van acties die de overheid destijds nam om radicalisering tegen te gaan, zie o.a. NCTV, *Actieprogramma integrale aanpak jihadisme, overzicht maatregelen en acties*, 2014, p. 13-20. Nota bene: tijdens het Tweede Kamerdebat over de aanpak van Nederlandse jihadstrijders in 2014 riep toenmalig Tweede Kamerlid Van Haersma Buma op om Hizb ut-Tahrir te verbieden. Zie ook Grol & Weggemans 2020, p. 25-26.

33 Deze gedachte is gebaseerd op de antwoorden van Karl Popper (1902-1994) met betrekking tot de paradox van democratie (een meerderheid kan besluiten een tiran als heerser te kiezen) en de paradox van tolerantie (ongelimiteerde tolerantie leidt tot het verdwijnen van tolerantie), namelijk dat er geen tolerantie kan zijn voor intoleranten en geen democratie kan zijn voor antidemocraten. Zie B. Rijkema, *Weerbare democratie: De grenzen van democratische tolerantie*, Nieuw Amsterdam 2015, p. 83-84.

tend' zijn.³⁴ Bovendien is in academische literatuur evengoed uiteengezet dat, op voorwaarde dat de regels en grenzen van het politieke debat in een democratie afdoende bepaald zijn en bewaakt worden, het debat met extremisten het democratisch proces ook kan versterken. Bijvoorbeeld doordat middels dit debat sociale problemen kunnen worden geïdentificeerd, en doordat dit debat ruimte biedt voor kritische reflectie op de kwaliteit van het politieke systeem.³⁵

Desecuritisering van het debat

Er bestaat dus geen eenduidige 'gebruiksaanwijzing' met betrekking tot de vraag hoe moet worden omgegaan met (radicaal) andersdenkenden die de democratie afwijzen. Willen we tot een antwoord komen met betrekking tot Hizb ut-Tahrir in de Nederlandse context, dan moet allereerst benadrukt worden dat het beeld dat politici van Hizb ut-Tahrir schetsen niet altijd overeenkomt met het beeld dat wij in het eerdere artikel over de beweging hebben gepresenteerd.

De ideologie van de beweging is, in tegenstelling tot wat dikwijls wordt gesuggereerd, niet jihadistisch of gewelddadig en de beweging is er ook niet op uit om de Nederlandse democratie of rechtsstaat met geweld omver te werpen. Er bestaan wel voorbeelden waaruit blijkt dat er een zekere wisselwerking bestaat tussen jihadistische personen en aanhangers van de beweging. Jihadistisch geïntereerde personen bezochten bijvoorbeeld bijeenkomsten van Hizb ut-Tahrir in Nederland. Maar vooralsnog is onduidelijk welke invloed deze wisselwerking heeft op betrokkenen. Benadrukt moet hierbij worden dat de beweging er zelf ook naar zegt te streven om binnen de kaders van de wet te opereren.³⁶ Aanhangers van Hizb ut-Tahrir in Nederland bleven voor zover bekend tot op heden verschoond van vervolging voor aan terrorisme of extremisme gerelateerde strafbare delicten zoals het treffen van voorbereidingshandelingen voor het plegen van terroristische aanslagen, haatzaaien, bedreiging of opruiing.

Dat aanhangers van Hizb ut-Tahrir zich bijvoorbeeld tegen deelname van moslims aan democratische processen keren, steken ze niet onder stoelen of banken. Maar met het uitdragen van een dergelijke boodschap vormen de geweldloze aanhangers van Hizb ut-Tahrir – die klein zijn in aantal – nog geen acute of dynamische dreiging voor de (staats)veiligheid. Hizb ut-Tahrir kan beter worden beschouwd als een reactionaire zuil met statische kenmerken; een beweging die qua aantallen aanhangers, ideologie en activiteiten onveranderlijk lijkt te zijn. Dit beeld staat haaks op het dominante beeld dat met name in het debat over Hizb ut-Tahrir naar voren

34 ECHR 7 december 1976, appl.nr. 5493/72 (Handyside/UK). NB: hier moet worden opgemerkt dat het beeld dat het EVRM geen ruimte zou laten voor vervolging van kwetsende politici, van enkele nuanceringen kan worden voorzien, zie bijv. R. Lawson, 'Wild, Wilder, Wildst', *NJCM-Bulletin* 2008, 4. Zie ook G. Molier, B. Rijpkema & J. Stam, 'Wilders II: Het onverdraagzaamheidscriterium toegepast door de Hoge Raad, of hoe de weerbare democratie het strafrecht binnentreedt', *Nederlands Juristenblad* 2021, p. 3462-3470.

35 Zie bijv. M. Fennema & M. Maussen, 'Dealing with Extremists in Public Discussion: Front National and "Republic Front" in France', *The Journal of Political Philosophy* 2000-3, p. 398-399.

36 Grol & Weggemans 2020, p. 36-38.

komt; dat van een gewelddadige beweging of zelfs een beweging die mensen klaarstoomt voor terrorisme.³⁷

De publieke discussie zou er bij gebaat zijn wanneer dit soort stereotiepe beelden over Hizb ut-Tahrir, als ware het een gewelddadige organisatie, worden losgelaten. Niet securitisering van Hizb ut-Tahrir, maar desecuritisering van de publieke discussie over de beweging zou eraan bijdragen dat de focus komt te liggen op waar het in wezen om draait in de discussie over dit soort bewegingen: de mate waarin (sterk) afwijkende politieke denkbeelden en gedragingen compatibel zijn met de Nederlandse democratie.

Hoewel deze discussie in principe losstaat van vraagstukken over het tegengaan van acute dreigingen, lopen – zoals hiervoor reeds geconstateerd – beide discussies nog wel eens door elkaar. Dat is niet verwonderlijk, omdat de AIVD bijvoorbeeld ook onderzoek doet naar (processen van) radicalisering.³⁸ Door deze taakopvatting doet de AIVD niet alleen onderzoek naar acute dreigingen of ontwikkelingen die tot concrete dreiging kunnen leiden, maar ook naar ontwikkelingen die de rechtsorde (op termijn) kunnen ondermijnen. Het is daardoor verklaarbaar dat de discussie over antidemocratische bewegingen tot op zekere hoogte verweven is met het maatschappelijke debat over (staats)veiligheid.

Echter, na een kwart eeuw discussie over Hizb ut-Tahrir in Nederland zou het helpen wanneer ook in het politieke debat over Hizb ut-Tahrir in Nederland het besef zou indalen dat de vraag in hoeverre democratie verenigbaar is met bepaalde gedragingen en opvattingen zich toch echt meer leent voor nuance en leunstoelen dan voor loopgraven.

Hetzelfde lijkt te gelden voor de discussie over salafistische gemeenschappen die in de regel gewelddadig zijn. Binnen salafistische gemeenschappen bestaan soms ook gedeelde opvattingen die zich moeizaam verhouden tot de democratie en wetgeving. Maar dat betekent nog niet dat aanhangers van het salafisme vanuit hun ideologische overtuiging het gebruik van geweld in de Nederlandse samenleving goedkeuren, of dat salafistische onderwijsinstellingen een ‘voorportaal van de gewelddadige jihad’ vormen, hetgeen in de afgelopen jaren ook door Nederlandse academici, de AIVD en de NCTV is vastgesteld en benadrukt.³⁹ Van directe dreiging lijkt anno 2022 geen sprake en het is maar de vraag of het salafisme in Nederland op termijn überhaupt een dreiging zal vormen. In het *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 57* van de NCTV wordt dit als volgt gesteld:

‘Problematische gedragingen door antidemocratische, intolerante en anti-integratieve elementen binnen het salafisme zouden op termijn kunnen leiden tot polarisatie in de samenleving en een ondermijning van de democratische rechtsorde.’⁴⁰

37 Idem, p. 39-40.

38 Zie bijv. www.aivd.nl/onderwerpen/over-de-aivd/inlichtingenwoordenboek, onder ‘activisme’: ‘Activisme vindt plaats binnen de kaders van de democratische rechtsorde. Activisten die neigen te radicaliseren tot extremisten, kunnen wel in de aandacht van de AIVD komen.’

39 Zie bijv. AIVD & NCTV, *Salafisme in Nederland: diversiteit en dynamiek* 2015, p. 13; M. Berger e.a., *Salafisme in Nederland belicht*, Verwey-Jonker Instituut 2018, p. 13-14.

40 NCTV, *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 57*, 7 november 2022, p. 15.

Dat het salafisme gewelddadig zou zijn en dus een tastbare dreiging vormt, is echter geregeld verondersteld, waardoor de beweging nadrukkelijk onderdeel wordt van het veiligheidsdebat en politici en bestuurders pleiten voor vergaande maatregelen zoals het opleggen van verboden.⁴¹

Welke democratie?

Tot dusver gaat het vooral over mogelijke dreiging en de vraag wat democratie *niet* is, en de vraag welk ingrijpen eventueel gerechtvaardigd is. In het debat over antidemocratische bewegingen lijkt te vaak voorbij te worden gegaan aan de vraag wat democratie wél is. Om de Nederlandse democratie effectief te kunnen beschermen moet beantwoording van deze vraag vooropstaan. Want we zullen toch eerst scherp moeten krijgen wat democratie is voordat we kunnen vaststellen wat antidemocratisch is.

Kijken we rond in Europa, dan zien we dat er verschillende manieren zijn waarop democratieën zijn ingericht en dat de grenzen op verschillende manieren worden bewaakt. Simpel gezegd worden er in de theorievorming over democratie twee democratieconcepten en daaruit voortkomende modellen onderscheiden. Ten eerste de materiële opvatting van democratie. Dit behelst het idee dat er vooraf duidelijke spelregels zijn waaraan moet worden voldaan om mee te mogen doen. Het democratisch model van Duitsland geldt als voorbeeld van een dergelijk, zogenoemd ‘materiële democratieconcept’. In de Duitse grondwet staat een expliciete verbodsbepaling die het mogelijk maakt partijen te verbieden wegens strijd met de *freiheitliche demokratische Grundordnung* – de ‘liberaal democratische basisorde’ (art. 21 lid 2 van de Duitse grondwet).

Ten tweede is er de formele opvatting van democratie, waar democratie meer gedefinieerd wordt door de gevolgde procedures dan door de spelregels. Het Nederlandse model is formeler van aard dan het Duitse; het ontbreekt in het Nederlandse model aan de in het Duitse model aanwezige grondwettelijke bepaling. De democratie in Nederland wordt in algemene zin meer (dan in Duitsland) gedefinieerd door de procedures die gevolgd worden dan door de spelregels die gelden voor deelname aan die procedures.⁴² Gezien het recente verleden van Duitsland is het begrijpelijk dat de voorwaarden om mee te doen aan de democratie meer expliciet en helderder zijn gesteld dan in andere landen.⁴³

Hebben antidemocratische bewegingen zoals Hizb ut-Tahrir dan vrij spel in de Nederlandse samenleving? Nee, er zijn allerlei wetten, regels en procedures die voorkomen dat de democratie ondermijnd wordt. Nederland kent de mogelijkheid van

41 Zie bijv. NOS, ‘Burgemeester Marchouch: “We hebben nu actie nodig tegen salafistische organisaties”’, 12 september 2019; zie bijv. ook ‘Burgemeester Marchouch: “Het salafisme gebruikt de islam als vehikel”’, *Het Parool* 19 november 2020.

42 Zie bijv. Rijpkema 2015, p. 131-135 en 155-156.

43 Hier moet, ten aanzien van de Duitse partijverbodsregeling, worden opgemerkt dat ook in Duitsland de rechter uiteindelijk alsnog zelf een aantal nadere toetsingscriteria diende te formuleren toen hij in 1952 over de eerste verbodszaak oordeelde. Zie E. Ellian, G. Molier, B. Rijpkema, *De Strijd om de democratie, essays over democratische zelfverdediging*, Boom 2018, p. 46.

een partij- en organisatieverbod. Het strafrecht stelt bijvoorbeeld intimidatie, haatzaaien en groepsbelediging strafbaar. En er zijn aanvullende waarborgen. Het tweekamerstelsel en de verzwaarde herzieningsprocedure van de Grondwet (Gw) voorkomen bijvoorbeeld dat de Nederlandse democratie ondermijnd kan worden door relatief kleine verkozen meerderheden.⁴⁴

Ondanks de, allicht geruststellende, wetenschap dat de Nederlandse democratie niet onbeschermd is, zal bij velen het ongemak over of zelfs de afkeer van antidemocratische bewegingen en de daaruit voortvloeiende wens om deze aan te pakken blijven bestaan. Dat is ook wel gebleken als we naar het politieke debat over de ‘radicale islam’ kijken: politici willen actie! Deze bewegingen propageren immers ideeën die volgens velen haaks staan op beginselen die aan de basis liggen van de samenleving, zoals deelname aan de vorming van het democratische proces, of van algemeen aanvaarde opvattingen, zoals de gelijkheid van man en vrouw. Maar in een gezonde, liberale democratie kan breed gedragen (politieke) weerzin tegen bepaalde politieke opvattingen natuurlijk niet zonder meer een reden zijn om een ander zijn (politieke) bestaansrecht te ontzeggen. Degenen die afkeer voelen bij bewegingen zoals Hizb ut-Tahrir staan dus voor de uitdaging om de ander uit te leggen wat dit soort bewegingen – in hun ogen – nu precies de antagonist maakt van de Nederlandse democratie.

Daar rijst direct een fundamenteel, praktisch probleem: het ontbreekt van overheidswege aan een concrete, werkbare definitie van democratie en aanverwante begrippen, zoals de democratische rechtsorde en nationale veiligheid. Het is opmerkelijk dat deze begrippen bijvoorbeeld niet worden gedefinieerd in het inlichtingenwoordenboek van de AIVD, terwijl deze organisatie zich als taak stelt om onderzoek te doen naar actoren die de rechtsorde ondermijnen.⁴⁵

In zijn analyse van het door de overheid opgestelde Normatief kader problematisch gedrag constateert Rijkkema bovendien dat er geen nadrukkelijk onderscheid wordt gemaakt tussen democratie en staatsveiligheid. Datzelfde concludeert hij met betrekking tot democratie en rechtsstaat. Het gebrek aan onderscheid maakt dat niet altijd duidelijk wordt welk belang of welke waarde beschermd wordt.⁴⁶ ‘De huidige normatieve kaders blinken uit in hun concreetheid; dat gaat echter ten koste van de conceptuele en normatieve helderheid’, zo concludeert Rijkkema.⁴⁷ Ook in het publieke debat ontbreekt het dikwijls aan heldere definities die de essentie van democratie weergeven en waaraan (rechtvaardigings)gronden kunnen worden ontleend die het verbieden van bepaalde (antidemocratische) bewegingen rechtvaardigen. Dat maakt het debat over antidemocratische bewegingen zo ingewikkeld. Want waar hebben we het nu eigenlijk over?

44 Zie voor verkenning van de rechtsregels die als democratische waarborg kunnen dienen bijv. W. van der Woude, *Democratische Waarborgen*, 2009.

45 Zie www.aivd.nl/onderwerpen/over-de-aivd/inlichtingenwoordenboek, geraadpleegd op 1 november 2022.

46 Rijkkema 2020, p. 59.

47 Idem, p. 71.

Democratie als zelfcorrectie in theorie en praktijk

Bruikbaarere antwoorden op de vraag wat democratie in essentie is, kunnen wél gevonden worden in de rechtsfilosofie. In *Weerbare democratie: De grenzen van democratische tolerantie* (2015) werkt filosoof Bastiaan Rijkema bijvoorbeeld het idee uit van de rechtsgeleerde George van den Bergh (1890-1966) van democratische zelfcorrectie. In navolging van Van den Bergh beschouwt Rijkema het vermogen tot zelfcorrectie als de essentie van democratie. Zolang besluiten (op democratische wijze) kunnen worden herzien, is een democratie levensvatbaar, zo is de gedachte.

Rijkema ontkent het belang van andere aspecten van democratie daarmee overigens niet, maar stelt dat de essentie van de democratie besloten ligt in dit mechanisme van zelfcorrectie. In Rijkema's theorie, die dit idee als uitgangspunt neemt, zijn vrijheid van meningsuiting (art. 7 Gw), politieke concurrentie (passief kiesrecht (art. 4 Gw), vrijheid van vereniging (art. 8 Gw)) en evaluatie (actief kiesrecht (art. 4 Gw) en vrije, geheime, periodieke verkiezingen (art. 50, 52 en 53 Gw) de essentiële beginselen van democratie. En dat maakt in zijn ogen de grondwettelijke artikelen die deze rechten beschermen de grootste te beschermen belangen van de democratie.⁴⁸

De theorie van Rijkema met betrekking tot democratie als zelfcorrectie is een interessant vertrekpunt voor discussies over vraagstukken met betrekking tot antidemocratische bewegingen. Deze formuleert immers de essentie van democratie van waaruit we kunnen toewerken naar een gefundeerd antwoord op de vraag wat democratie (in essentie) niet is. En vervolgens naar antwoorden op praktische vervolgvragen, zoals wanneer en hoe de overheid in actie moet komen tegen deze bewegingen om de democratie actief te verdedigen.

Als we, uitgaand van Rijkema's theorie, kijken naar een kleine, niet-gewelddadige beweging als Hizb ut-Tahrir, die de afgelopen decennia binnen de grenzen van de wet lijkt te opereren en ook zegt de Nederlandse wet te willen respecteren, concluderen we dat de beweging geen acute bedreiging vormt voor de Nederlandse democratie. De beweging is er in beginsel niet direct op uit om de Nederlandse democratie omver te werpen. Echter, de beweging spreekt zich uit tegen het actief kiesrecht van moslims en keert zich daarmee tegen een van door Rijkema geformuleerde essentiële waarden van de Nederlandse democratie. Vanuit zijn theorie bezien dient zich hier dus direct een duidelijke grond aan op basis waarvan een verbod op de beweging zou kunnen worden gerechtvaardigd. In navolging van andere rechtsfilosofen waarschuwt Rijkema echter voor te vroeg ingrijpen: 'Eerst dient een partij bestreden te worden in de democratische arena. Slechts als het verwachte gevaar voor de democratie groter wordt dan de inbreuk op de democratie die het verbod betekent, is het opportuun een partij te verbieden.'⁴⁹ Een verbod dat in theorie te rechtvaardigen is, hoeft in praktijk nog niet opportuun te zijn. Dit opportuniteitsbeginsel lijkt in geval van kleine bewegingen zoals Hizb ut-Tahrir een belangrijke rol te spelen: Van Noorloos constateert dat het Nederlandse Openbaar Ministerie

48 Rijkema 2015, p. 175-178.

49 Idem, p.198.

in de praktijk zelf al een strenge opportuniteitstoets lijkt uit te voeren bij ‘radicale organisaties’, en stelt daarbij dat daarvoor gegeven de vrijheid van vereniging en andere grondrechten, zoals vrijheid van godsdienst, goede redenen zijn aan te dragen.⁵⁰

Tot slot

De zorgen over de aard en de invloed van antidemocratische bewegingen zijn voor bijna iedereen invoelbaar. Voortdurend debat over de vraag waar en hoe in de Nederlandse democratie de grens moet worden getrokken om deze te verdedigen tegen de invloed van antidemocratische invloeden, is daarom nodig. Met dit artikel hebben we een bijdrage willen leveren aan dit debat door te laten zien dat het debat gebaat kan zijn bij meer structuur, theoretische onderbouwing en nuance.

Om te beginnen zou in het debat een drietal vragen in de juiste volgorde moeten worden beantwoord. Allereerst de vraag wat (de essentie van) de Nederlandse democratie is. Ten tweede door de vraag te stellen op welke wijze (vermeende) antidemocratische bewegingen zich tegen deze democratische essentie keren – in woord of daad. En ten slotte de vraag of de overheid een rol zou moeten spelen bij het tegengaan van de maatschappelijke invloed die deze bewegingen uitoefenen.

In de haast om een vuist te maken tegen jihadisme en radicalisering lijkt in de discussie over Hizb ut-Tahrir de beantwoording van de eerste vraag die gesteld zou moeten worden, consequent te zijn overgeslagen. Echter, de roep om een verbod of ander overheidsingrijpen zonder scherp te hebben wat de democratie in essentie inhoudt, getuigt in onze ogen niet van weerbaarheid, maar eerder van ineffectief burgerschap. Deze houding lijkt er bovendien aan te kunnen bijdragen dat de overheid taken op zich neemt waarvoor zij geen mandaat heeft, en aan het ontstaan van een situatie waarin er onduidelijkheid ontstaat over rollen en taken van de overheid, waardoor de privacy en rechtszekerheid van burgers in het geding kunnen komen.

We hebben aan de hand van Rijkema’s theorie over democratie als zelfcorrectie laten zien dat de ideeën die ontwikkeld zijn in het veld van de moderne weerbare democratietheorie, van waarde kunnen zijn voor het debat over antidemocratische bewegingen. De theorie maakt een duidelijk hiërarchisch onderscheid tussen verschillende democratische waarden en normen, en wijst daarmee een duidelijk zwaartepunt aan met betrekking tot de vraag wat de belangrijkste te beschermen waarden en belangen van de democratie zijn. De theorie biedt daarmee een tastbare basis voor een debat over de vraag die als eerste moet worden beantwoord: Wat is de democratie? Ook biedt Rijkema’s theorie praktische antwoorden op de vraag wanneer moet worden opgetreden tegen antidemocratische bewegingen zoals Hizb ut-Tahrir.

Daarmee biedt deze theorie burgers, politici en beleidsmakers praktische handvaten om niet alleen de eigen geformuleerde normatieve kaders, maar ook het daarop gebaseerde beleid te analyseren en te evalueren. Dat lijkt nodig, want er lijkt im-

50 Van Noorloos 2022, p. 157.

mers gewoon ruimte te kunnen zijn voor bewegingen als Hizb ut-Tahrir in de Nederlandse samenleving zonder dat daarmee de democratische kernwaarden wezenlijk worden bedreigd. Dat is in de praktijk gebleken en dat roept de vraag op of recent getroffen maatregelen niet simpelweg overbodig zijn. Niet alleen een debat over de proportionaliteit maar ook over de doelmatigheid van een verbod op de beweging lijkt op zijn plaats. Want hoewel in het verleden is gebleken dat het verbieden van extremistische partijen effectief kan zijn,⁵¹ is het aantal aanhangers van Hizb ut-Tahrir in Duitsland – ondanks het verbod op de beweging aldaar – de afgelopen jaren gegroeid, en aanhangers van de beweging zijn in staat gebleken hun ideeën te verspreiden.⁵²

We benadrukken dat het niet alleen de taak van academici is om voornoemde vragen te beantwoorden, maar (juist) die van burgers en politici. Het wordt tijd dat politici en burgers die zeggen te staan voor de democratie en deze willen verdedigen door bewegingen zoals Hizb ut-Tahrir te verbieden, zichzelf beter ideologisch onderbouwen. Allereerst door hun idee van democratie en nauw verwante begrippen zoals democratische rechtsorde te formuleren in het debat. Het expliciteren van – ongetwijfeld sterk uiteenlopende – opvattingen van democratie is niet alleen nodig omdat deze aan de basis ligt van de discussie over de vraag hoe er met antidemocratische bewegingen moet worden omgegaan, maar ook omdat goede begripsvorming bijdraagt aan effectieve controle van de activiteiten van overheidsdiensten die zich buigen over vraagstukken met betrekking tot antidemocratische bewegingen en hier beleid op maken.

De kaders met betrekking tot ‘problematisch gedrag’ maar ook radicalisme en extremisme die overheidsdiensten hanteren, en de daar uit voortvloeiende duidingen en het beleidsmatig handelen, zijn niet zonder meer feilloos en mogen ter discussie staan.⁵³ Het is niet ons doel het paradigma of de mandaten van overheidsdiensten an sich ter discussie te stellen. Echter, voor een inhoudsvol debat over de door diensten gehanteerde kaders en begrippen lijkt het van groot belang dat de overheid zelf tot een helderder onderscheid en definiëring komt van centrale begrippen zoals democratie, democratische rechtsorde en nationale veiligheid. Duidelijke onderscheiden en definities zijn van belang om een vruchtbare discussie te kunnen voeren over de proportionaliteit van (eventuele) maatregelen tegen antidemocratische bewegingen. Laten we daarbij niet vergeten dat de middelen die de overheid ontwikkelde om bewegingen zoals Hizb ut-Tahrir aan te pakken, ook tegen bewegingen met een bijvoorbeeld compleet andere politieke of godsdienstige oriëntatie zouden kunnen worden ingezet.

51 Rijkkema 2015, p. 122-128.

52 P. Möller, ‘Hizb ut-Tahrir – Comeback einer verbotenen Organisation’, in: R. Ceylan & M. Kiefer (red.), *Der islamische Fundamentalismus im 21. Jahrhundert. Islam in der Gesellschaft*, Wiesbaden: Springer 2022.

53 In dit kader is het noemenswaardig dat de rechter de organisatie Muslim Rights Watch Nederland onlangs in het gelijk stelde in de zaak die deze organisatie aanspande tegen de NCTV. De rechter oordeelde dat de NCTV deze organisatie ten onrechte kwalificeerde als onderdeel van het ‘organisatorische web van politiek-salafistische aanjagers’ en heeft de NCTV gesommeerd tot rectificatie. Zie o.a. ‘Moslimgroepering geen “politiek salafistische aanjagers”, NCTV moet rectificeren’, *Het Parool* 5 mei 2022.

Tot slot kan niet genoeg benadrukt worden dat het maatschappelijk debat erbij gebaat zou zijn wanneer stereotypen en onjuiste, slecht onderbouwde opvattingen over het vermeende verband tussen terrorisme en extremisme enerzijds en antidemocratische bewegingen zoals Hizb ut-Tahrir en het salafisme anderzijds – als ware deze bewegingen een ‘lopende band’ of ‘voorportaal’ richting het jihadisme – terzijde worden geschoven. Het zijn dergelijke opvattingen over de relatie(s) tussen moslims en geweld die kleine, in essentie geweldloze religieuze minderheden tot veiligheidsprobleem maken en waarmee tegenstanders een verbod op dit soort bewegingen denken te kunnen rechtvaardigen. Dergelijke stereotypen vormen de zuurstof in de blaasbalg waarmee angst en intolerantie ten aanzien van moslimgemeenschappen in Nederland worden aangewakkerd en hebben geleid tot de securitisering van een discussie die uiteindelijk moet leiden tot antwoorden op de vraag hoe in een democratie samen te leven met burgers die er radicaal andere politieke ideeën en idealen op nahouden. Een discussie die op zichzelf al ingewikkeld genoeg is.