



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Hoe Nederlands veiligheidsbeleid verstrikt is geraakt in de islam

Berger, M.S.

Citation

Berger, M. S. (2023). Hoe Nederlands veiligheidsbeleid verstrikt is geraakt in de islam. *Tijdschrift Voor Religie, Recht En Beleid*, 14(1), 34-53. doi:10.5553/TvRRB/187977842023014001004

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3594640>

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

Hoe Nederlands veiligheidsbeleid verstrikt is geraakt in de islam

Maurits Berger

1 Inleiding

Na de aanslagen van 11 september in 2001 kreeg de auteur van dit artikel regelmatig vragen van moslimjongeren wat ‘radicalisme’ toch betekende, zoals deze:

‘Zeg mij, meneer, ik ben een gelovig moslim, ik bid vijf keer per dag en vast tijdens de Ramadan, ik heb strikte opvattingen hoe ik moet omgaan met vrouwen en, zoals u ziet, heb ik een baard en een djalaaba [lang gewaad; MB]. Zeg mij, ben ik nu radicaal?’¹

In 2013 verzuchtte parlementariër Bosma tijdens een Tweede Kamerdebat:

‘Ik lees allerlei termen: dawa-salafisme, gewoon salafisme, jihadisme, islamisme. Ook “jihadi-salafisten” haal ik uit het [AIVD] rapport. Vanavond had de VVD het over het radicale jihadisme. Ik hoor graag van de Minister de onderscheidende kenmerken van al die stromingen, die blijkbaar uit elkaar te houden zijn. Ik heb geen flauw idee waarvoor ze staan. Ik hoor graag waar dat allemaal begint en eindigt.’²

In 2015 merkte een medewerker van het ministerie van Justitie en Veiligheid tijdens een overleg over salafisme op dat zij – moslima met hoofddoek – eigenlijk voldeed aan de omschrijving die voor die term werd gebruikt. Haar collega’s haastten zich te zeggen dat het (‘natuurlijk!’) niet om haar ging. Moest de term of de omschrijving daarvan dan niet aangepast worden, vroeg de medewerker. Dat bleek niet mogelijk te zijn, want ‘de termen komen van bovenaf en wij kunnen ze helaas niet zomaar weglaten of veranderen’.³

In 2019 kondigde de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de oprichting aan van de taskforce Problematisch Gedrag & Ongewenste Buitenlandse Financiering, die zich zou gaan bezighouden met ‘problematisch gedrag binnen de salafisti-

- 1 Vraag van moslimjongere tijdens een lezing van de auteur aan de Hogeschool van Amsterdam, juni 2002.
- 2 *Kamerstuk* (2014), Verslag algemeen overleg over werkzaamheden Inlichtingen- en veiligheidsdiensten in 2013, Den Haag.
- 3 Siham El Baroudi, ‘Grip op Salafisme. Een onderzoek naar het gebruik van de term salafisme in het Nederlands politiek debat’ (Masterscriptie), Universiteit Leiden 2019, p. 8.

sche beweging'.⁴ De taskforce ging direct aan de slag, maar twee jaar later, in 2021, meldde de minister aan de Tweede Kamer:

'De Taskforce is bezig met het verkennen van een juridische definitie [van "problematisch gedrag"]'.⁵

Dit is slechts een selectie van voorbeelden uit de afgelopen twintig jaar waaruit blijkt dat islamgerelateerde terminologie die wordt gebezigd in Nederlands beleid geen duidelijkheid verschaft, maar juist lijkt te zorgen voor vragen en verwarring. In 2018 was dit aanleiding voor een gezamenlijke opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het ministerie van Justitie en Veiligheid aan het Verweij-Jonker Instituut om een inventarisatie op te maken van het gebruik van deze terminologie gedurende de voorafgaande vijftien jaar.⁶ We zullen zien dat ook die exercitie niet heeft bijgedragen aan het verhelderen en stroomlijnen van islamgerelateerde terminologie door beleidsmakers.

Voor de duidelijkheid: het betreft hier vooral de terminologie die zich richt op de nexus van islam en veiligheid. In een recente bijdrage aan dit tijdschrift is al gewezen op de noodzaak dat beleidsmakers duidelijkheid scheppen in de woorden die binnen die nexus worden gebezigd.⁷ In dit artikel wordt de vraag gesteld hoe het toch zover is gekomen dat beleidsmakers verstrikt zijn geraakt in een terminologie waar zij blijkbaar zelf ook niet gelukkig mee zijn. Daartoe zal de *paper trail* van de belangrijkste termen worden gevolgd en wordt gepoogd te reconstrueren welke ontwikkeling die termen hebben doorlopen.

2 Rol van terminologie in beleid

Methodologisch is hier sprake van wat in de menswetenschappen 'discoursanalyse' wordt genoemd, een zeer brede term die ziet op de analyse van allerlei vormen van communicatie. Een van de discussies binnen deze methodologie is of mensen woorden geven aan de sociale werkelijkheden om hen heen of, omgekeerd, dat het toekennen van benamingen op zichzelf sociale werkelijkheden creëert.⁸ De laatste opvatting heeft, mede onder invloed van de filosoof Michel Foucault, aan invloed gewonnen.⁹ Uit het navolgende zal blijken dat daar ook sprake van is in de Nederlandse beleidsterminologie inzake de islam.

4 Kamerstuk 29614, nr.108, 13 februari 2019, Brief regering; Integrale aanpak problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering van maatschappelijke en religieuze instellingen - Grondrechten in een pluriforme samenleving

5 Kamerstuk 35228, nr. 39, 1 juli 2021.

6 M. e.a., *Salafisme in Nederland belicht: Vijftien Jaar Salafisme Onderzoek in Nederland*, Utrecht: Verweij Jonker Instituut 2018.

7 P. Grol & D. Weggemans, 'Antidemocratische bewegingen in de Nederlandse democratie', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2022-3, p. 6-20.

8 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Lerende overheid: een pleidooi voor probleemgerichte politiek*, 2006, p. 24. Zie ook M. Edelman, 'Political Language and Political Reality', *American Political Science Association* 1985-1, p. 10-19.

9 M. Foucault, *Archaeology of Knowledge*, Londen: Tavistock Publications Limited 1972, p. 23-30.

Bezien vanuit bestuurlijk oogpunt heeft terminologie een functie, namelijk de standaardisering van taalgebruik met het doel duidelijkheid aan te brengen in opeenvolgende beleidsstukken. Eenduidigheid van terminologie zorgt ervoor dat iedereen weet waar het over gaat. In bestuurlijke en ambtelijke apparaten is dit volstrekt vanzelfsprekend. Vandaar ook het zorgvuldig en herhaald gebruik van terminologie. Dat kan echter tot gevolg hebben dat de definitie van een term inherent wordt aan de lange geschiedenis van het gebruik daarvan.¹⁰ Dit is wat er bijvoorbeeld is gebeurd met een term als ‘salafisme’: eenmaal geïntroduceerd in 2002¹¹ is het onderdeel geworden van ambtelijk beleidsjargon en heeft het door herhaling een eigen betekenis verworven. Dit artikel zal duidelijk maken hoe dat zo is gekomen met deze en met andere termen.

Het gebruik van islamgerelateerde termen in Nederlands beleidsjargon heeft nog twee additionele bijzonderheden. Ten eerste zijn veel van deze termen niet Nederlands, maar Arabisch: de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) waarschuwt vanaf 2002 voor *salafisme* en *wahabisme*;¹² beleidsmakers wilden in 2002 rekrutering voor de *jihad* bestrijden;¹³ het Openbaar Ministerie sprak in 2005 in zijn tenlastelegging tegen de Hofstadgroep van *takfir*;¹⁴ de Tweede Kamer maakte zich in 2009 zorgen over de toepassing van *sharia* in Nederland.¹⁵ (Geert Wilders deed hier nog een schepje bovenop door tijdens een Kamerdebat in 2018 moslims te beschuldigen van *takiya*,¹⁶ maar hoewel deze term aanzienlijke invloed had in het publieke debat, werd hij geen onderdeel van de ambtelijke taal.) Dit exotische taalgebruik leidde voortdurend tot verwarring en vragen, niet in de laatste plaats omdat de termen in het Nederlandse beleid regelmatig een andere invulling kregen dan zij hadden volgens de islamitische theologie of academici.¹⁷ Zo was de aankondiging van de minister van Justitie in februari 2005 om drie imams uit te zetten vanwege ‘salafistische sympathieën’ reden voor het NOS-journaal om deze auteur te interviewen met de vraag wat ‘salafisme’ toch was, waarbij slechts doorverwezen kon worden naar de invulling die de minister daar zelf aan gegeven had.¹⁸

Deze exotische termen zijn onderdeel geworden van het Nederlands ambtelijk en politiek taalgebruik. Nimmer lijkt sprake geweest van een streven om ze te vervan-

10 J. Collins & R. Glover, ‘Introduction’, in: J. Collins & R. Glover (red.), *Collateral Language* New York: New York university Press 2002, p. 4.

11 AIVD Jaarverslag 2002.

12 Diverse jaarverslagen en nota’s, zie het vervolg van dit artikel voor voorbeelden.

13 Brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer, 24 juni 2003, *Kamerstukken* 27925, nr. 94.

14 De tenlastelegging is niet beschikbaar, maar is door de advocaten van de verdachten in voorjaar 2005 voorgelegd aan de auteur voor toelichting op terminologie als ‘takfir’. Zie ook de uitspraak in deze zaak: Rb. Rotterdam 10 maart 2006, ECLI:NL:RBROT:2006:AV5108.

15 De minister van Justitie beloofde in 2009 een onderzoek dat in 2010 verscheen: L.G.H. Bakker e.a., *Sharia in Nederland. Een studie naar islamitische advisering en geschilbeslechting bij moslims in Nederland*, WODC 2010.

16 Voorstel van wet van de leden Wilders en De Graaf betreffende het verbod van bepaalde islamitische uitingen, *Kamerstukken II* 2018/19, 35039, nr. 3.

17 Waar dergelijk ‘exotisch’ woordgebruik toe kan leiden in een juridische context, zie de bespreking door deze auteur van het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in 2013: M. Berger, ‘Tien jaar later: kritische beschouwingen bij de visie van het Europees Hof op de sharia’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2013-3, p. 69-74.

18 Het online archief van NOS-Journaal gaat helaas niet verder terug dan 2010.

gen door Nederlandse termen. Natuurlijk worden er regelmatig Nederlandse omschrijvingen gegeven voor deze Arabische termen en het zijn die omschrijvingen – zoals ‘antidemocratisch’, ‘isolationistisch’ en ‘anti-integratief’ – die eveneens een eigen leven zijn gaan leiden in het beleidsjargon. Maar vaker laten beleidsmakers de uitleg van deze termen over aan experts, wat het nadeel heeft dat die zich niet genoodzaakt voelen om tot onderlinge eenduidigheid te komen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat politici, ambtenaren en bestuurders in een permanente onduidelijkheid over deze terminologie verkeren.

De tweede bijzonderheid van deze islamgerelateerde terminologie is de context waarin zij wordt gebruikt. Dat is niet die van theologie of godsdienst, als ware het een willekeurige godsdienst in Nederland, maar de context van veiligheid. De invalshoek van veiligheid is zelfs zo dominant geworden dat wetenschappers zijn gaan spreken van de ‘securitisering van islam’.¹⁹ Dat heeft directe gevolgen gehad voor de terminologische kaders waarin de islam werd besproken. Met name in de context van terrorisme en radicalisme konden bepaalde islamitische termen voor beleidsmakers soms zelfs een totaal andere betekenis krijgen dan zij hebben in de islam.²⁰ Een voorbeeld is de term ‘jihad’: in de islamitisch-theologische terminologie heeft deze term betekenis als de inspanning om een goede moslim te zijn, waar het bij de ‘grote jihad’ gaat om de persoonlijke inspanningen in het dagelijks leven, en bij de ‘kleine jihad’ om de gewapende inspanning die is bedoeld om dat leven te beschermen.²¹ Zo bezien zou de strafbaarstelling voor ‘recruterende voor jihad’, zoals voorgesteld in 2002,²² dan echter betrekking kunnen hebben op zowel de geweldplegingen van diverse moslimextremisten als op de oproep van een imam aan zijn volgelingen om goede moslimse burgers van Nederland te zijn. Een soortgelijke spraakverwarring ontstond tijdens de onderhandelingen tussen Europese en Arabische landen over een gezamenlijke antiterrorismestrategie. Er bestond volledige overeenstemming over de inhoud, maar niet over de terminologie: een Britse diplomaat uit de Europese delegatie vertelde deze auteur dat de Arabische partners sterk gekant waren tegen het gebruik van de term ‘jihad’ in deze strategie vanwege de vrome en niet-gewapende betekenis van dat woord, terwijl die term aan Europese zijde zo was verankerd in beleidsjargon dat men hem niet zomaar kon vervangen door iets anders.²³

Dit is de situatie waarin Nederland verzeild is geraakt. Om te achterhalen hoe dit zo is gekomen zal de genealogie van deze beleidstermen – de *paper trail* – worden

19 J. Cesari, ‘The Securitization of Islam in Europe’, *Challenge Research Paper* 2009-1. Zie ook B. de Graaf & S. Vellenga, ‘Religie en Onveiligheid’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2011-2, p. 5-6.

20 R. Jackson, ‘Language Power and Politics: Critical Discourse Analysis and the War on Terrorism’, *49th Parallel* 2014-1, p. 3.

21 Over dit onderwerp is veel geschreven. Een goede inleiding is van E. Kendall & E. Stein (red.), *Twenty-First Century Jihad: Law, Society and Military Action*, IB Tauris 2015.

22 De strafbaarstelling van ‘rekruterende ten behoeve van de jihad’ was in december 2002 aangekondigd door de minister van Justitie, maar is uiteindelijk ondervangen door de strafbaarstelling van ‘het werven voor gewapende strijd’ in art. 205 Sr (zie brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer, 24 juni 2003, *Kamerstukken* 27925, nr. 94).

23 Persoonlijke communicatie met de auteur, Brussel mei 2017.

gevolgd, eerst door terug te traceren waar ze vandaan kwamen, en dan te bezien hoe ze zich sindsdien hebben ontwikkeld.²⁴

3 Rol van veiligheidsdiensten in het ontwikkelen van beleidsterminologie

Zoals gezegd, was het gebruik van islamgerelateerde beleidstermen vooral gekoppeld aan discussies over veiligheid. Met name de AIVD heeft een toonaangevende rol gespeeld in de ontwikkeling van deze terminologie, en wel om twee redenen. Ten eerste omdat deze dienst de overheidsinstantie was die het initiatief nam om islamgerelateerde dreigingen voor de staatsveiligheid op uitgebreide wijze te analyseren en te conceptualiseren. Ten tweede omdat de AIVD zijn bevindingen publiceerde. Dat laatste was een unicum in de geschiedenis van de dienst, die daarmee in 1998 was begonnen (met toevallig, of juist niet, een rapportage over de politieke islam²⁵). Daarna volgden jaarverslagen met uitgebreide toelichtingen, en af en toe een gedetailleerd rapport, zoals over rekrutering voor jihad in 2002 (39 pagina's)²⁶ en over radicale islam in 2004 (60 pagina's).²⁷ Ook voor omliggende landen was deze openbaarheid een opmerkelijke ontwikkeling, die bewondering en soms navolging kreeg.

Deze rapportages, die uitgebreide verklaringen en analyses bevatten, begeleid met even uitgebreide literatuurverwijzingen, gaven een indruk van grondigheid en wetenschappelijke verankering ('indruk', want vanwege de geheimhouding van de bronnen en onderzoeksmethoden van de AIVD is het niet mogelijk de mate van degelijkheid te beoordelen, en de literatuurverwijzingen waren onvoldoende samenhangend om wetenschappelijk te zijn). De overheid nam zowel deze kennis als de bijbehorende termen echter graag over in het beleid dat zij ging ontwikkelen om de vermeende dreiging uit islamitische hoek het hoofd te bieden. Het gevolg was dat de AIVD niet alleen het monopolie verwierf op de kennis over radicale vormen van islam, maar ook op de benamingen die daaraan werden gegeven. Wetenschappers zouden zich in de daaropvolgende jaren regelmatig kritisch uitlaten over de keuze van terminologie, en voorstellen doen voor alternatieven,²⁸ maar de AIVD had de toon gezet, met als gevolg dat iedereen, ook de critici, zich genoodzaakt zagen zich daartoe te verhouden.

De AIVD en, vanaf 2005, ook de Nationale Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV²⁹) hadden binnen de overheid een bijzondere positie. Weliswaar is de AIVD een dienst binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en de NCTV een dienst

24 Richard Jackson heeft iets soortgelijks gedaan met wat hij noemt *The Genealogy of the 'Islamic Terrorism' Discourse*, maar hij bespreekt niet zozeer de ontwikkeling die bepaalde termen hebben doorgemaakt, maar vooral de betekenis die zij daardoor hebben gekregen; zie R. Jackson, 'Constructing Enemies: "Islamic Terrorism" in Political and Academic Discourse', *Government and Opposition* 2007-3, p. 394-426.

25 BVD-nota *De politieke islam in Nederland*, 1998.

26 AIVD-nota *Rekrutering in Nederland voor de jihad, van incident tot trend*, 2002.

27 AIVD-nota *Van dawa tot jihad. De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde*, 2004.

28 De belangrijkste auteurs worden genoemd in Berger e.a. 2018, p. 12-15.

29 Tot 2012 gebruikte zij het acroniem NCTb: Nationale Coördinator Terrorismebestrijding.

binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid, maar als inlichtingendiensten hebben zij een *status aparte* binnen de overheid: zij vormen besloten eenheden die bepaalde informatie monopoliseren. De bronnen van de kennis en analyses die zij delen met de buitenwereld zijn daardoor nauwelijks controleerbaar. Niettemin werden die onderdeel van het ambtelijk jargon en, om die reden en vanwege de openbare publicaties van hun rapporten, ook van het politieke en publieke spraakgebruik. De impact daarvan op de manier waarop sinds 1998 in Nederland wordt gedacht en gesproken over islam en moslims mag niet onderschat worden. Hoe dit zich heeft ontwikkeld zal in het navolgende worden uiteengezet.

4 De ontwikkeling van islam-gerelateerde beleidstermen: de paper trail

4.1 'Politieke islam'

De eerste keer dat een Nederlandse overheidsinstantie zich zorgelijk uitte over bepaalde aspecten van de islam was in 1998 met de rapportage *De politieke islam in Nederland* van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), de voorloper van de AIVD. In zeer algemene bewoordingen werd in het rapport een beeld geschetst van moskeeën en moslims die zich zouden lenen voor agenda's van buitenlandse bewegingen en landen met kwade bedoelingen. Twee citaten zijn illustratief voor de wijze van rapporteren en voor de eerste stappen die werden gezet voor de vorming van toekomstige terminologie:

'Het uiten van morele verontwaardiging over tal van waargenomen misstanden in de Nederlandse samenleving, vormt een belangrijke strategie om aanhang te verwerven. Dit gebeurt niet alleen in de vrijdagse preken, maar regelmatig zien ook geschriften het licht, waarin de Nederlandse samenleving wegens haar zedelijk verval over de hekel wordt gehaald. Tegenover dit verval wordt de zuiverheid van de islam geplaatst, dikwijls gekoppeld aan oproepen om afstand te bewaren tot alles wat "zondig" is. Soms komt het zelfs tot concrete oproepen om de omgang met Nederlanders zoveel mogelijk te mijden. Echte mijdingsdrang valt hoofdzakelijk waar te nemen binnen een kleinere kring van orthodoxe moslims.' (p. 9)

De centrale begrippen zijn enerzijds 'afstand bewaren' en 'omgang mijden', en anderzijds 'orthodoxie'. Hierin zit al een eerste aanzet voor de verwarring die de Nederlandse beleidsmakers, politici en het publiek zou gaan beheersen. Bijvoorbeeld: wat maakt de afwijzende afstandelijkheid van orthodoxe moslims nu zo anders dan die van andere 'orthodoxe' joodse en christelijke gemeenschappen in Nederland? Of, in veiligheidstermen, wat maakte de gedragingen van deze orthodoxe moslims nu zo anders dat het bestempeld kon worden als staatsondermijnd of extremistisch?³⁰

30 De opdracht van de BVD was o.a.: 'het inwinnen van gegevens over staatsgevaarlijke personen en extremistische stromingen' (koninklijk besluit van 8 augustus 1949).

Het tweede citaat uit dit rapport luidt als volgt:

‘Een van de terreinen waarop de wensen van de moslimgemeenschap in Nederland tot op heden het meest expliciet tot uiting komen, is dat van het onderwijs. Het verlangen om de eigen kinderen op te voeden in de geest van de islam en te wapenen tegen bepaalde verleidingen van de westerse samenleving heeft inmiddels geleid tot de oprichting van diverse islamitische basisscholen en het ontstaan van enkele koepels van islamitische schoolbesturen.’ (p. 11)

Ook hier rijst de vraag in hoeverre de wens tot onderwijs ‘in eigen kring’ afwijkt van die van andere confessionele scholen in Nederland. Deze vraag is des te prangerend omdat de eerste twee islamitische basisscholen in Nederland niet werden gesticht met het doel zich af te keren van de Nederlandse samenleving, maar juist omdat de islamitische ouders door zowel de schoolleiding van een katholieke school als de Onderwijsinspectie waren geadviseerd dat het beter was om een eigen school te beginnen.³¹

Niettemin maakte de BVD zich zorgen over infiltratie van de islamitische onderwijskoepels en -besturen door buitenlandse organisaties en landen met kwade bedoelingen. Het was voor de Onderwijsinspectie aanleiding om in 1999 een onderzoek in te stellen naar alle 28 islamitische basisscholen in Nederland.³² Dit was uniek, omdat scholen voor het eerst niet individueel werden beoordeeld, maar als een gezamenlijke categorie scholen, namelijk de islamitische. De Onderwijsinspectie kwam tot het oordeel dat de kwaliteit van het onderwijs van deze scholen in vergelijking met scholen met eenzelfde populatie niet slechter, en in sommige gevallen zelfs beter was.³³

Hierdoor ontstond enige rust, die echter werd verstoord door de aanslagen van 11 september 2001. De BVD kwam het jaar daarop met een rapport dat zich uitsluitend richtte op het islamitisch onderwijs: *De democratische rechtsorde en islamitisch onderwijs: buitenlandse inmenging en anti-integratieve tendensen*. Dit rapport anticipeerde op de nieuwe Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, die in hetzelfde jaar 2002 was ingevoerd en waarin het criterium van ‘gevaar voor de staatsveiligheid’ was uitgebreid met ‘bedreiging voor de democratische rechtsorde’.³⁴ Volgens de BVD was hier ook sprake van in geval van ‘anti-integratief gedrag’. Dit nu was de term die in de plaats kwam van de eerdergenoemde ‘mijdingsdrang’ en deze term zou voortaan leidend zijn in de berichtgeving van de veiligheidsdienst in alle kwesties die te maken hadden met moslims en islam.

In zijn rapport overwoog de BVD dat *wellicht* (zie cursivering in de tekst door auteur) sprake was van dergelijk gedrag bij islamitische scholen:

31 B. Budak, *Waarom stichten jullie niet een eigen school? Religieuze identiteitsontwikkeling van islamitische basisscholen 1988-2013* (Proefschrift), Universiteit Leiden 2020.

32 Onderwijsinspectie, *Islamitische basisscholen in Nederland*, 1999.

33 Onderwijsinspectie 1999, p. 30.

34 Art. 6 Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002.

‘[De BVD stelt vast] dat in en rond een ruime meerderheid van de islamitische schoolinstellingen in Nederland zich weinig zaken voordoen die schadelijk zijn voor de democratische rechtsorde. Wel wordt op de meeste islamitische scholen de noodzaak uitgedragen om de eigen religieuze of ook etnische identiteit te behouden, gekoppeld aan een zekere mate van afkeuring van aspecten van de Nederlandse samenleving, maar dit is op zichzelf niet illegitiem. Op basis van het onderzoek kunnen echter wel *enkele aspecten* van het islamitisch onderwijs worden onderscheiden *die mogelijk schadelijk* zijn voor de democratische rechtsorde.’ (p. 25)

Ook aan deze verdenking werd direct gevolg gegeven door de Onderwijsinspectie, met twee rapporten, in 2002 en 2003. Waar de inspectie in haar rapport van 1999 nadrukkelijk had aangegeven geen onderzoek te doen naar integratie- of religie-onderwijs, deed ze dat nu wel. Het rapport van 2002 kwam tot de conclusie dat het godsdienstonderwijs op deze scholen niet anti-integratief was.³⁵ Sterker nog: ‘Bijna alle islamitische scholen kiezen voor een open houding naar de Nederlandse samenleving en vervullen een positieve rol bij het bevorderen van de condities waaronder sociale cohesie tot stand kan komen.’³⁶ In haar tweede rapport, van 2003, herhaalde de Onderwijsinspectie dat er op islamitische basisscholen geen sprake was van strijdigheid met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, maar zij had wel scherpe kritiek op de pedagogisch-didactische kwaliteit van veel godsdienstleerkrachten.³⁷

4.2 ‘Radicale islam’

In 2002 was de BVD hernoemd tot AIVD, die vanwege de aanslagen van 2001 dusdanig uitgebreide dat hij moest uitwijken naar Zoetermeer,³⁸ en in 2005 werd de coördinatie van veiligheidstaken toegekend aan de nieuw opgerichte en eveneens ruim bestaafte NCTV.³⁹ Beide diensten gingen aan de slag en publiceerden jaarlijks meerdere openbare rapportages, die voornamelijk betrekking hadden op dreigingen uit islamitische hoek.

De AIVD kwam in 2004 met *Van dawa tot jihad*, een rapport van maar liefst 60 pagina’s dat de toon zou zetten voor de komende jaren. Begrippen uit voorgaande rapportages werden nu samengebracht in nieuwe termen, en de dienst trachtte zowel een samenhangend dreigingsbeeld te schetsen als een verantwoording te geven hoe hij daartoe was gekomen. Ondanks dit lovenswaardige streven was het rapport dusdanig complex, en op punten zelfs tegenstrijdig, dat het zijn doel van publieksvoorlichting voorbij schoot. In het navolgende zal een samenvatting worden gegeven van de belangrijkste overwegingen in het rapport.

35 Onderwijsinspectie, *Islamitische scholen en sociale cohesie*, 2002, p. 9, 42.

36 Onderwijsinspectie 2002, p. 5.

37 Onderwijsinspectie, *Islamitische scholen nader onderzocht*, 2003, p. 45-47.

38 Op het moment van schrijven werken er ‘circa 2.000 mensen’ bij de AIVD; zie website AIVD, ‘Werken bij de AIVD’.

39 De huidige omvang van het personeel bij de NCTV is onbekend, maar hij begon op 1 januari 2005 met een ‘kernbezetting’ van 79 personen; zie ‘NCTb - Eerste rapportage’, 5327519/05/NCTb/24 januari 2005.

De centrale zorg van de AIVD was de ‘radicale islam’, die werd gedefinieerd als:

‘Het politiek-religieus streven om, desnoods met uiterste middelen, een samenleving tot stand te brengen die een zo zuiver mogelijke afspiegeling is van hetgeen men meent dat gesteld wordt in de oorspronkelijke bronnen van de islam.’ (p. 7)

De onduidelijkheid die wordt opgeroepen door deze omschrijving is de suggestie dat de ‘oorspronkelijke bronnen van de islam’ een ondemocratisch politiek systeem zouden voorschrijven. Hoewel enkele voorbeelden uit die tijd (Taliban, Saoedi-Arabië, Iran) dit beeld zouden bevestigen, zijn er evenzo moslims die op basis van een soortgelijk islamitisch gedachtegoed juist tot volledig tegengestelde, want democratische, opvattingen komen over de juiste inrichting van een samenleving.⁴⁰

En net als in het geval van de confessionele scholen kan ook hier afgevraagd worden of deze omschrijving niet tevens van toepassing is op het politiek-religieus streven van bepaalde christelijke organisaties. De SGP bijvoorbeeld, stelt in artikel 1 van haar Program van Beginselen over de doelstellingen van de partij: ‘[De partij] belijdt mitsdien het absoluut gezag van Gods Woord (naar de zuivere Statenvertaling) over alle terreinen des levens en derhalve mede over het terrein van het staatkundige en maatschappelijke leven.’ Deze doelstelling zou voldoen aan de definitie van ‘radicale islam.’

Wordt de islamitische vorm van religieus staatsdenken wellicht gevaarlijker geacht dan de gereformeerde variant omdat radicale moslims hun doel ‘desnoods met uiterste middelen’ willen bereiken? Maar de AIVD maakte in zijn rapport duidelijk dat zijn zorg niet daar ligt, maar vooral in de niet-gewelddadige vormen van de radicale islam,⁴¹ namelijk de ‘anti-integratieve tendensen’ die de dienst waarneemt bij ‘(etnische/religieuze) minderheden’ en die kunnen samenkomen tot ‘anti-integratief radicalisme’.⁴²

De AIVD werkt dit ‘anti-integratief radicalisme’ uit in drie vormen, namelijk ‘radicaal isolationisme’, waarbij groepen zich in zeer sterke mate afzijdig houden van het maatschappelijke en politieke leven, ‘radicaal exclusivisme’, waarbij het terugtrekken uit de samenleving gepaard gaat met sterke discriminatoire uitingen naar de rest van de samenleving of groepen daarvan, en ‘radicaal parallellisme’, waarbij niet alleen het terugtrekken uit de samenleving wordt gepredikt, maar ook een parallelle samenleving binnen de omringende samenleving wordt voorgestaan met parallelle machtsstructuren en eigenrichting.⁴³

Vervolgens wordt ook de ‘radicale islam’ onderverdeeld in categorieën: ‘radicaal-politieke islam’, waarvoor wordt verwezen naar het BVD-rapport van 1998, ‘radicaal-islamitisch puritanisme’ ofwel ‘salafisme’, en ‘radicaal moslimnationalisme’, waarbij niet de islam centraal staat, maar de gemeenschap van moslims.⁴⁴ Hoe deze

40 M. Berger, ‘Kalifaat en de islamitische staat’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2017-1, p. 6-24.

41 *Van dawa tot jihad*, 2004, p. 10.

42 *Van dawa tot jihad*, 2004, p. 17-18.

43 *Van dawa tot jihad*, 2004, p. 18.

44 *Van dawa tot jihad*, 2004, p. 22-29.

driedeling zich op haar beurt verhoudt tot de driedeling van ‘anti-integratief radicalisme’ wordt in het midden gelaten.

De categorisering houdt hier niet op. De AIVD merkt op dat onderscheid gemaakt dient te worden tussen, enerzijds, acceptabele vormen van ‘ultra-orthodox islamitisch’ isolationisme en, anderzijds, niet-acceptabele vormen van ‘radicaal-islamitisch’ isolationisme.⁴⁵ De AIVD heeft met dit onderscheid blijkbaar een correctie willen maken op het gebruik van de term ‘orthodoxe moslims’ in zijn eerdere rapportages. Daarmee zouden inderdaad ‘gewone’ orthodoxe moslims buiten de verdenking van radicale islam vallen, maar in de dagelijkse werkelijkheid is dit onderscheid natuurlijk nauwelijks te maken. De AIVD bracht bovendien ook geen verheldering in zijn onderscheid tussen ultra-orthodox islamitisch en radicaal-islamitisch isolationisme door in ditzelfde rapport op te merken: ‘Gaandeweg is het salafisme [eerder omschreven als “radicaal-islamitisch puritanisme”; MB] steeds meer in conservatieve tot ultra-orthodoxe richting opgeschoven, vooral onder invloed van het Saoedische Wahhabisme.”⁴⁶

Deze korte bespreking doet nauwelijks recht aan de doorwrochte analyses en nuances van het rapport.⁴⁷ Voor buitenstaanders was dit rapport zeer ondoorzichtig, en zelfs voor de eigen werkzaamheden van de AIVD kan dit rapport geen handzaam raamwerk hebben geboden. Toch hebben politici en beleidsmakers dit rapport gebruikt als uitgangspunt voor de ontwikkeling van verder beleid, wellicht vanwege de omstandigheid dat er op dat moment geen andere analyses voorhanden waren. Met als gevolg dat zowel in de politiek als in beleid al snel werd overgegaan tot een versimpeling van begrippen: ‘radicale islam’ was bedreigend voor de ‘democratische rechtsorde’ van Nederland en werd beoefend door ‘salafisten’ ofwel zeer orthodoxe moslims die niet willen integreren. Een belangrijk kenmerk van deze salafisten was hun ‘anti-integratief gedrag’ (zoals al in het BVD-rapport van 1998 was opgemerkt), dat volgens het 2004-rapport kon leiden tot ‘parallelisme’ (ook: ‘isolationisme’) ofwel het creëren van een geïsoleerde gemeenschap binnen de Nederlandse samenleving. In de jaren na 2004 zou de term ‘radicale islam’ langzamerhand vervangen worden door de drie begrippen ‘antidemocratisch’, ‘anti-integrisme’ en ‘parallelisme’, die gezamenlijk gelijk zouden komen te staan voor ‘salafisme’. Maar de term ‘salafisme’ moest ook nog een eigen ontwikkeling doorlopen in de *paper trail*.

4.3 ‘Salafisme’

De term ‘salafisme’ die de AIVD in zijn rapport van 2004 noemde, had de dienst in 2002 voor het eerst geïntroduceerd.⁴⁸ In dat rapport definieerde de AIVD het salafisme als een stroming die ‘staat voor de strikte en letterlijke naleving van de Koran en zeer orthodoxe opvattingen kent over bijvoorbeeld de rol van de moslimvrouw

45 *Van dawa tot jihad*, 2004, p. 11.

46 *Van dawa tot jihad*, 2004, p. 26.

47 Zo wordt in een voetnoot ingegaan op de relaties tussen ‘radicalisme’ en ‘extremisme’, en op de connectie met termen als ‘orthodox’, ‘militant’, ‘activistisch’ (p. 15-16). In een andere voetnoot wordt de relatie tussen joodse en christelijke ‘neo-orthodoxie’ en de islamitisch heerschappij van God (*hakimiyya*) en leiderschap (*khilafa*) besproken (p. 25).

48 AIVD Jaarverslag 2002, p. 40-41.

en integratie van moslims in het Westen'.⁴⁹ In het uitgebreide 2004-rapport werd salafisme kortweg omschreven als 'radicaal-islamitisch puritanisme'.⁵⁰ Later zou salafisme vereenzelvigd worden met (onverdraagzaam) isolationisme, parallelisme, antidemocratisch gedrag en anti-integrisme.

Een probleem dat zich hier voordeed, was het perspectief van de gebruiker van deze term. Salafisme was in de jaren negentig een interpretatie van islam die trots en vaak ook dwingend werd uitgedragen door moslims.⁵¹ Maar in kringen van beleidsmakers zou de term geleidelijk een eigen invulling krijgen. Dit perspectiefverschil in de benaming leidde tot onduidelijkheid in de beleidsstukken: wanneer werd gesproken over 'aanhangers van het salafisme' was dat dan het salafisme zoals deze moslims dat uitdroegen, of het salafisme zoals de overheid het had gedefinieerd?

Dit probleem van definiëring speelde ook een rol bij de kwantificering van het salafistisch gevaar in Nederland: hoeveel salafisten zijn er in Nederland? In zijn jaarverslag van 2007 schatte de AIVD dat 20.000 tot 30.000 moslims in Nederland zich 'in meer of mindere mate aangetrokken voelen tot de radicale boodschap van salafistische jongerenpredikers'.⁵² De dienst baseerde zich hierbij op een schatting van het aantal bezoekers aan 'salafistische centra' die zowel de waarden van de democratische rechtsstaat als integratie in de Nederlandse samenleving 'onverbloemd afwijzen'.⁵³

De wetenschappelijke studie *Salafisme in Nederland: aard, omvang en dreiging* uit 2010 kwam, op grond van een sociologisch onderzoek, met een twee keer zo hoog aantal: circa 40.000 tot 60.000 personen.⁵⁴ Dit onderzoek baseerde zich op de aanname dat 'streng orthodoxe' moslims gevoelig zouden zijn voor salafisme, en stelde dat dit zou gelden voor 8% van de moslims in Nederland met een Marokkaanse of Turkse achtergrond. 'Streng orthodox' was volgens de onderzoekers iedere moslim die minstens een van de volgende vijf gedragingen afwijst: 'naar niet-religieuze muziek luisteren, mannen die de broekspijpen voorbij de enkels dragen, de hand schudden van iemand van het andere geslacht, op plekken komen waar mannen en vrouwen gezamenlijk aanwezig zijn, en anderen feliciteren met niet-islamitische feestdagen'. Een moslim die minstens een van deze handelingen afwijst, werd door de onderzoekers aangemerkt als in hogere mate vatbaar voor het salafisme.⁵⁵

Vijf jaar na deze studie, in 2015, publiceerden de AIVD en NCTV gezamenlijk het rapport *Salafisme in Nederland: diversiteit en dynamiek*, waarin zij stelden: 'Het precieze aantal "volgelingen" [van salafisme; MB] is niet vast te stellen vanwege de eerder beschreven diversiteit en diffuse begrenzing van de beweging'.⁵⁶ In datzelfde rapport werd ook vastgesteld:

49 AIVD Jaarverslag 2002, p. 40.

50 *Van dawa tot jihad*, 2004, p. 22-29.

51 Hierover bestaat veel literatuur. Zie o.a. J. Wagemakers, M. de Koning & C. Becker, *Salafisme*, Standaard Boekhandel 2013.

52 AIVD Jaarverslag 2007, p. 42.

53 AIVD Jaarverslag 2007, p. 42.

54 I. Roex, S. van Stiphout & J. Tillie, *Salafisme in Nederland: aard, omvang en dreiging*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, IMES 2010, p. 226.

55 Roex, Van Stiphout & Tillie 2010, p. 224-226.

56 AIVD & NCTV, *Salafisme in Nederland: diversiteit en dynamiek*, 2015, p. 7.

‘Ondanks de schijnbare rigiditeit van het gedachtegoed is de salafi-beweging dynamisch en divers. Het zou mede hierom onwenselijk zijn om het gehele salafistische spectrum te brandmerken als een probleem.’ (p. 14)

Dit was een stevige correctie op de opvattingen van het AIVD-rapport *Van dawa tot jihad* uit 2004. Maar het was een correctie die niet doordrong tot op bestuursniveau: daar had men de koers tien jaar eerder uitgezet en die was niet zo makkelijk te wijzigen. Het ambtelijk jargon bleef dus onverkort gehandhaafd. En ook in de eigen gelederen van de veiligheidsdiensten leek men deze inzichten niet makkelijk om te kunnen (of willen) zetten in een nieuwe aanpak, zoals in de volgende paragraaf zal blijken.

In 2018 gaf de Directie Samenleving en Integratie van het ministerie van Sociale Zaken de opdracht om alle Nederlandse literatuur over ‘salafisme’ gedurende de periode van 2004 tot 2018 op een rijtje te zetten en op grond daarvan een aantal basisvragen te beantwoorden: wie zijn salafisten, hoeveel zijn er, wat willen zij precies?⁵⁷ In de begeleidingscommissie zaten ook vertegenwoordigers van de NCTV en AIVD.

Dit rapport, waar deze auteur ook aan heeft meegewerkt, kwam tot de vaststelling dat de wijze waarop de term ‘salafisme’ in het publieke en politieke debat werd gebruikt, namelijk als een enkelvoudige beweging die negatief of zelfs gevaarlijk zou zijn voor de Nederlandse samenleving, anno 2018 een ‘onvolledig en soms zelfs onjuist beeld gaf van de werkelijkheid’.⁵⁸ Deze conclusie wilde niet zeggen dat de geraadpleegde literatuur over het salafisme het mis had. Maar dit wetenschappelijk onderzoek was verricht vanuit verschillende disciplines en hanteerde dus verschillende onderzoeksvragen en -methoden, wat leidde tot verschillende uitkomsten (zoals bijvoorbeeld bleek bij de criteria om vast te stellen hoeveel moslims salafist waren). Bovendien was het grootste deel van al dit onderzoek gefinancierd door de overheid, die vooral vragen beantwoord wilde zien vanuit een zorg voor de Nederlandse veiligheid. Dat levert een andere invalshoek op dan de antropologische vraag: hoe leven de moslims in Nederland, en wat willen zij?⁵⁹

De andere reden waarom het beeld van het salafisme ‘onvolledig en soms zelfs onjuist’ zou zijn, had te maken met het voortschrijden van de tijd, en de ontwikkelingen die het salafisme in Nederland daarin had doorgemaakt.⁶⁰ In de literatuur werd in toenemende mate melding gemaakt van de diversiteit onder de salafisten en de verschillende manieren waarop zij uiting gaven aan hun religieuze levenswijze. Daarin bleek dat het ‘onverdraagzame isolationisme, parallelisme en anti-integrisme’ alleen nog voorbehouden was aan een steeds kleinere groep salafisten, terwijl een groeiende groep van overige salafisten zich juist wel wilde verhouden tot de Nederlandse samenleving. Dit was ook de tendens die de AIVD en NCTV reeds hadden gesignaleerd in 2015.

57 Berger e.a. 2018.

58 Berger e.a. 2018, p. 6, uitwerking op pp. 31-32.

59 Berger e.a. 2018, p. 31.

60 Berger e.a. 2018, p. 32.

Deze situatie neemt natuurlijk niet weg dat er nog steeds staatsgevaarlijke personen kunnen zijn die gewelddadige acties rechtvaardigen met een salafistisch gedachtegoed. Maar, zo concludeert het rapport:

‘Als de term “salafist” zowel van toepassing is op deze [staatsgevaarlijke; MB] personen als op de moslims die een strikt-religieuze levenswijze combineren met deelname aan de Nederlandse samenleving, dan is het niet verwonderlijk dat de term aan inflatie onderhevig is en aanleiding geeft tot verwarring.’ (p. 32)

Dit rapport uit 2018 was geen nieuw onderzoek, maar een analyse van bestaand onderzoek. Als zodanig gaf het een interessant inzicht in de ontwikkelingen binnen het Nederlands salafisme en de zienswijzen van de overheid daarop. Het is daarom opmerkelijk dat de overheid er toch voor koos om de eenmaal ingeslagen weg voort te zetten. Net als in het geval van de AIVD/NCTV-conclusie uit 2015 wekt dat de indruk dat sprake was van een noodgedwongen voortgang van een ambtelijk traject dat zich had verankerd in beleidsjargon. Dat leek bevestigd te worden door de introductie van een nieuwe term: ‘salafistische aanjager’.

4.4 *De salafistische aanjager*

In 2019 stuurde de NCTV een brief aan de gemeente Amsterdam waarin hij waarschuwde voor salafisme en ‘salafistische aanjagers’ op de islamitische middelbare school het Haga Lyceum.⁶¹

‘Ten eerste kunnen de centrale beginselen van het salafisme leiden tot radicalisering en extremisme en ook tot isolement en vervreemding van de rest van de samenleving. Ten tweede zijn er salafistische “anjagers” die off- en online onverdraagzaamheid, intolerantie of haat prediken en daarmee uiteindelijk kunnen aanzetten tot radicalisering en extremisme. Deze predikers worden daarom beschouwd als een potentiële bedreiging voor de nationale veiligheid. (...)’

Op 15 januari 2019 heeft de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) zorgelijke signalen overgebracht over antidemocratische en anti-integratieve gedragingen van een onderwijsinstelling in uw stad, te weten het Cornelius Haga Lyceum. Deze signalen hielden in dat bepaalde richtinggevend personen binnen de school de helft van het curriculum aan de salafistische geloofsleer willen wijden en van plan zijn om ook buiten de reguliere lestijden scholieren onder hun invloedssfeer te brengen. Voorts stellen sleutelfiguren binnen de school onderling vast dat zij in strijd handelen met de antiradicaliseringsstrategie, ontwikkeld door de overheid. (...)’

Op basis van de verdenkingen die al enige tijd bestonden rondom deze school, hadden de NCTV, gemeente Amsterdam en de minister van Onderwijs gezamenlijk

61 Brief van ministerie van Justitie aan burgemeester van Amsterdam inzake ‘Zorgen ten aanzien van onderwijsinstelling in Amsterdam’, 7 maart 2019 (www.nctv.nl › nctv › brieven › 2019/03/07).

gepoogd de betreffende personen te verwijderen van de school. De hoop van de gemeente dat de beschuldigingen ouders ervan zouden weerhouden hun kinderen naar deze school te sturen bleek ijdel, en ook de beschuldigde bestuurders verzetten zich succesvol middels diverse rechtsprocedures.⁶² In 2022 werd de school van alle blaam gezuiverd door de Raad van State.⁶³ Voor een enkele docent viel het niet zo positief uit: de beschuldiging van ‘salafistische aanjager’ werd nimmer toegelicht, was evenmin reden voor de overheid tot het treffen van maatregelen, maar leidde evengoed tot verlies van collega’s, vrienden en werk.⁶⁴

‘Salafist’ of ‘salafistische aanjager’ werd op deze wijze een onduidelijke, maar zeer beschuldigende term die mensen en organisaties in problemen kon brengen. Moslims waren hier zeer bevreesd voor en begonnen zich ook steeds meer te verweren. Zo was er in 2018 een promovendus die onderzoek had gedaan naar ‘salafistische moskeeën’ in Nederland, waarop een van die moskeeën een formeel protest aantekende bij de universiteit dat zij als ‘salafistisch’ werd aangemerkt. De moskee werd in het gelijk gesteld – niet zozeer omdat zij was aangeduid als ‘salafistisch’ (een onderzoeker mag immers een eigen definitie van ‘salafisme’ hanteren), maar vanwege de kwaliteit van het onderzoek.⁶⁵ Maar het resultaat was voor die moskee hetzelfde.

Een ander voorbeeld was toen de NCTV in zijn ‘Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland’, nr. 53, in 2020 onder meer opmerkte:

‘Bestaande ontwikkelingen op het gebied van salafisme hebben zich voortgezet, waarbij politiek-salafistische aanjagers onverdraagzaam, anti-integratief en antidemocratisch gedachtegoed verspreiden. Ze ontplooiën missionaire en media-activiteiten en organiseren inzamelacties voor de bouw of renovatie van moskeeën in Nederland of uit solidariteit met moslims in het buitenland. Daarnaast breiden een aantal politiek-salafistische aanjagers hun organisatorische web uit, bijvoorbeeld middels de oprichting van de Stichting Muslim Rights Watch Nederland (MRWN) als “waakhond van de islamitische gemeenschap” tegen ervaren onrecht van beleid. Zo wil men juridische stappen nemen tegen vermeende discriminatie en haatzaaien in de media en politiek.’

De betreffende Stichting Muslim Rights Watch Nederland spande een rechtszaak aan tegen de NCTV, die in hoger beroep werd veroordeeld tot het plaatsen van een rectificatie dat voor deze kwalificatie geen grondslag bestond.⁶⁶

Los van de kwestie dat de veiligheidsdiensten niet duidelijk konden of wilden maken waarom iemand werd aangemerkt als ‘salafistische aanjager’, waren ze ook niet

62 Zie voor een beschrijving van deze ontwikkelingen M. Laemers, ‘Het Cornelius Haga Lyceum in gevecht met de overheid’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2021-2: p. 7-19.

63 Raad van State, 19 okt 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3014

64 *De Volkskrant*, ‘Ten onrechte bestempeld als “salafistische aanjager”’, 7 mei 2021,

65 R. Vaessen, ‘Wat er mis ging bij het salafistenproefschrift’, *Univers* 11 april 2019.

66 Gerechtshof Den Haag 3 mei 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:667 (Stichting Muslim Rights Watch Nederland/NCTV).

geheel duidelijk in de betekenis ervan. De term was voor het eerst door de AIVD gebruikt in zijn jaarverslag van 2014, maar werd pas in zijn jaarverslag van 2019 nader gedefinieerd:

‘Dit is het geval bij salafistische aanjagers [voetnoot in tekst: “Het gaat hierbij om invloedrijke voormannen, moskeeën en organisaties die een (potentiële) dreiging voor de democratische rechtsorde vormen.”] die problematische gedragingen vertonen die weliswaar niet strafbaar zijn, maar die haaks staan op onze democratische rechtsorde en deze dreigen te ondermijnen.’ (p. 13)

Deze omschrijving verdient niet de schoonheidsprijs voor syntaxis, noch voor duidelijkheid. Niettemin was ook deze term vanaf dat moment verankerd in het beleidsjargon. Met als gevolg dat bijvoorbeeld de Parlementaire Ondervragingscommissie Ongewenste Beïnvloeding uit Onvrije Landen in haar rapport *(On)zichtbare invloed*⁶⁷ in 2021 kon schrijven:

‘De vraag of en, zo ja, welke beïnvloeding er plaatsvindt, kan volmondig met ja worden beantwoord. (...) Het gaat om interpretaties van de islam die onze kernwaarden of vrijheden afwijzen, zoals godsdienstvrijheid, vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vereniging. Tegelijkertijd worden deze rechten juist gebruikt om een antidemocratische en anti-integratieve boodschap hier wortel te laten schieten. (...) Salafistische aanjagers spelen een grote rol bij het verspreiden van het gedachtegoed.’ (p. 11-12)

De commissie zag geen noodzaak om termen als ‘anti-integratief’ of ‘salafistische aanjagers’ nader toe te lichten. In de politiek-ambtelijke logica hoefde dat ook niet: dat was immers al eerder gebeurd in andere beleidsdocumenten. Zo ontstond een genealogie van terminologie die haar duidelijkheid niet ontleende aan inhoud, maar aan de voorafgaande jaren van verankering in beleidsjargon.

4.5 ‘Problematisch gedrag’

In 2016 werd een nieuwe term geïntroduceerd in de context van het salafisme: ‘problematisch gedrag’.⁶⁸ Drie jaar later, in 2019, werd de taskforce Problematisch Gedrag & Ongewenste Buitenlandse Financiering opgericht, die zich zou gaan bezighouden met ‘problematisch gedrag binnen de salafistische beweging’.⁶⁹ De taskforce was een unieke samenwerking tussen de ministeries van Justitie en Veiligheid (NCTV), Binnenlandse Zaken (AIVD) en Sociale Zaken (Directie Samenleving en Integratie). Met deze taskforce wilde de overheid uitvoering geven aan haar beleidsvoornemen om die salafistische gedragingen aan te pakken die zich niet schul-

67 *Kamerstuk 35228*, nr. 4, Parlementaire ondervraging ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen, brief van de Parlementaire ondervragingscommissie, 25 juni 2020.

68 *Kamerstukken II 2015/2016*, 29 614, nr. 39, Normatief kader problematisch gedrag.

69 *Kamerstuk 29614*, nr. 108, brief regering; Integratie aanpak problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering van maatschappelijke en religieuze instellingen - Grondrechten in een pluriforme samenleving.

dig maakten aan strafbare feiten, maar niettemin als zorgelijk aangemerkt moeten worden:

‘Naast handhaving bij wetsovertreding zal de overheid ook verstoren, confronteren en de interactie aangaan bij niet-strafbare, maar wel problematische, gedragingen. Door problematische gedragingen eerder te signaleren en aan te pakken, geeft de overheid invulling aan de bescherming van de waarden van onze open samenleving.’⁷⁰

Als voorbeelden van ‘problematisch gedrag’ noemt de nota:

‘het actief aanzetten tot onverdraagzaamheid, het aanzetten tot antidemocratisch gedrag (bijvoorbeeld een oproep om niet te gaan stemmen) en isolationisme. Dit uit zich onder andere door jongeren die lessen aanbieden aan kinderen waarin zij onverdraagzame en anti-integratieve geloofsopvattingen overdragen. Dergelijke lessen worden op verschillende plaatsen in het land gegeven, onder andere in buurthuizen.’ (p. 4)

Het probleem, zo stelt de nota, is dat het gaat om ‘sluipende processen’ waar een overheid niet altijd de mogelijkheid heeft om in te grijpen. Het was inmiddels duidelijk geworden dat het juridisch kader onvoldoende handvatten biedt om bepaalde ongewenste gedragingen van ‘salafisten’ aan te pakken. Het gevolg was echter de nieuwe term ‘problematisch gedrag’, die wederom uitblinkt in onduidelijkheid. Dat gold niet alleen voor de buitenwereld, maar ook voor de beleidsmedewerkers zelf: in 2021, twee jaar nadat de taskforce aan de slag was gegaan, meldde de minister aan de Tweede Kamer dat de taskforce nog steeds bezig was met het verkennen van een definitie van ‘problematisch gedrag’.⁷¹

4.6 De onzichtbare beschuldiging

Al meer dan twintig jaar breken diverse overheidsdiensten zich er het hoofd over hoe ze het gevaar van ‘radicale moslims’ of ‘salafisten’ moeten duiden, en hoe ze hun vermeende sluipende en ondermijnende activiteiten kunnen herkennen en aanpakken. Het is verworden tot een moeizame brei van woorden die in de loop der tijd zijn vastgeklonken in beleidsjargon dat steeds weer wordt herhaald en daardoor de illusie schept van duidelijkheid. Geen wonder dat onder moslims grote bezorgdheid bestaat over de vraag of zij aangemerkt worden als ‘radicaal’ of ‘salafist’, want dat zijn benamingen die weliswaar niet leiden tot strafvervolging, maar wel enorme sociaal-maatschappelijke consequenties kunnen hebben. Dat was al herhaaldelijk gebleken, maar zou nieuwe, onzichtbare, vormen aannemen. Sinds 2019 doen zich regelmatig situaties voor waarin Nederlandse moslims – want het gaat alleen om moslims – geconfronteerd worden met onverklaarbare

70 Kamerstuk 29614, nr. 38, 23 september 2015, Nota Grondrechten in een pluriforme samenleving, p. 2 (niet te verwarren met de nota met dezelfde naam uit 2004 (Kamerstuk 29614, nr. 2), die een volledig andere inhoud heeft; MB).

71 Kamerstuk 35228, nr. 39, 1 juli 2021.

problemen in hun dagelijkse leven. De voorbeelden zijn vooral nog anekdotisch, maar uit wat deze auteur heeft vernomen, en wat is bericht in de krant⁷² en op televisie,⁷³ rijst het volgende beeld. Moslims die grote donaties doen aan hun moskee, hebben het bericht gekregen dat ze op 'een lijst' staan; moskeeën zien dat hun bankrekening is geblokkeerd; moslims krijgen geen vergunning om een zaal of werkruimte te huren; moslims wordt bij het verlaten van Europa toegang geweigerd tot andere landen of zij worden soms zelfs tijdelijk gedetineerd. Nu is het zeer wel mogelijk dat deze moslims zich schuldig hebben gemaakt aan strafbare of 'ondermijnende' activiteiten, maar het bijzondere van deze situaties is dat daar nimmer melding van werd gemaakt. Er is nooit een reden opgegeven voor de maatregel, en in de meeste gevallen is het zelfs onmogelijk te achterhalen welke instantie verantwoordelijk is voor de situatie. Het leidt tot kafkaïaanse zoektochten waarbij de 'wie' en 'waarom' onbeantwoord blijven.

In het geval van de financiële situaties – donateurs die op 'lijsten' worden geplaatst en de blokkade van rekeningen – ligt een deel van de verklaring in de strijd die de overheid heeft aangeboden tegen 'witwassen en financiering van terrorisme', wat in 2008 werd vastgelegd in de wet met dezelfde naam⁷⁴ die in 2018 nader werd aangescherpt.⁷⁵ In deze wet werd de verantwoordelijkheid voor de controle op dit soort praktijken overgedragen aan de banken en financiële instellingen: zij moesten ervoor zorgen dat verdachte transacties onmiddellijk gemeld zouden worden. Dit verplichtte deze instellingen tot de ontwikkeling van controlemechanismen. In het geval van moslims ontstond dan de vraag wat te doen met donaties aan buitenlandse islamitische instellingen: betrof dat inderdaad een gift aan een islamitische liefdadigheidsinstelling in Syrië, of een gift aan een terroristische organisatie?⁷⁶ Hier waren geen harde criteria voor te bedenken. De Nederlandsche Bank hanteerde daarom gemakshalve de categorieën 'hoge' en 'lage' risicotransacties.⁷⁷

Zou het kunnen dat, nadat de ABN AMRO in 2021 voor honderden miljoenen aan boetes opgelegd had gekregen omdat zij te laks geweest zou zijn in haar bestrijding van witwassen,⁷⁸ diverse banken en financiële instellingen het zekere voor het onzekere namen en alles wat te maken had met de islam zijn gaan aanvinken als risico? Of is er sprake van een uitvoering van het voornemen in 2015 van de overheid om te 'verstoren, confronteren en de interactie aan te gaan bij niet-strafbare, maar wel problematische, gedragingen'?⁷⁹ Het is allemaal nogal mistig, maar vertoont alle kenmerken van de Toeslagenaffaire, waar ook een groep mensen op uiterlijke

72 NRC Handelsblad, 'Herken je een terrorist aan z'n bankrekening? Dat proberen banken te doen', 2 augustus 2022.

73 VPRO Argos, 'Onzichtbare Muren', 29 september 2022.

74 Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (1 augustus 2008).

75 Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.

76 Deze vragen waren in 2018 aan de auteur voorgelegd door een grote financiële instelling.

77 NRC Handelsblad, 'Herken je een terrorist aan z'n bankrekening? Dat proberen banken te doen', 2 augustus 2022.

78 OM: witwasboete ABN AMRO, 19 april 2021 (www.om.nl/actueel/nieuws/2021/04/19/abn-amro-betaalt-480-miljoen-euro-vanwege-ernstige-tekortkomingen-bij-het-bestrijden-van-witwassen).

79 Kamerstuk 29614, nr. 38, 23 september 2015.

kenmerken was aangevinkt en vervolgens op een lijst terecht kwam waar niemand uitleg over kon geven en niemand verantwoordelijk voor was.

Los van alle morele, rechtsstatelijke en politieke implicaties van deze gang van zaken is voor dit artikel vooral de rol van terminologie van belang, of liever: het ontbreken daarvan. Want onduidelijkheid van terminologie kan blijkbaar leiden tot een volledige omzeiling daarvan: in plaats van termen die op een of andere wijze houvast bieden, hoe onzeker soms ook, zien we hier een volledige onzichtbaarheid van de grondslagen waarop een beleid is gestoeld.

5 Conclusie: de technocratische staat

Dit artikel heeft gepoogd een genealogie te schrijven van islam-gerelateerde termen in het Nederlandse beleid. Deze genealogie vindt haar oorsprong bij de veiligheidsdienst AIVD. Deze dienst was degene die regelmatig de noodklok luidde over staatsgevaarlijke gedragingen onder Nederlandse moslims, en deze dienst was ook degene die vanaf 1998 steeds uitgebreidere studies publiceerde over de aard van die dreiging. De analyses en terminologie die de AIVD hanteerde hadden twee gevolgen die ingrijpend zouden blijken. Enerzijds voedde de openbaarheid van de rapportages de latente zorg die al sinds de jaren negentig bestond bij de Nederlandse bevolking. Anderzijds voorzagen deze rapportages sedert de aanslagen van 11/9 in 2001 in een dringende behoefte aan begrippen en handvatten om beleid te maken.

Bij gebrek aan eigen of andere analyses en terminologie inzake islam-gerelateerde kwesties in Nederlands beleid nam de overheid de AIVD-terminologie over. Al in een vroeg stadium – rond 1998, en in meer definitieve vorm vanaf 2002 – ontstond zo een *paper trail* van terminologie in beleidsdocumenten. Die termen riepen echter regelmatig vragen op vanwege hun Arabische benamingen en onduidelijke omschrijvingen. De politiek en het beleid kon hier weinig duidelijkheid in scheppen omdat zij voor de uitleg ervan afhankelijk waren van de AIVD, en later ook van de NCTV. Niettemin werd een quasi-duidelijkheid geschapen door steeds terug te verwijzen naar eerdere beleidsdocumenten. Die herhaling bestendigde weliswaar het bestaansrecht van deze termen, maar schepte geen klaarheid.

Deze herhaling was geen opzet, maar is inherent aan de technocratische werking van een ambtelijk apparaat. Dat heeft zo zijn voordelen – consistentie, continuïteit – maar kan problematisch zijn als deze terminologie een eigen ambtelijk leven gaat leiden. Zo hadden de AIVD en NCTV zelf in 2015 aangegeven dat de salafisten die als bedreigend aangemerkt konden worden een steeds kleinere minderheid waren geworden, en dat sprake was van een groeiende groep salafisten die juist aansluiting zochten bij Nederland. Deze vaststelling heeft echter niet geleid tot een aanpassing van de termen; de diverse beleidsinstanties hielden vast aan de terminologie en uitleg van ‘salafisme’ zoals die al sinds 2002 in gebruik waren.

Nu is het ook niet makkelijk om een ambtelijk apparaat dat zich heeft ingesteld op een bepaalde terminologie en daaruit voortvloeiend beleid van koers te laten veranderen. Het is echter zorgelijk wanneer een dergelijke rigiditeit ertoe leidt dat de beleidskoers een eigen leven gaat leiden, losgezongen van de maatschappelijke

werkelijkheid. Dit is de situatie waar een beleidsapparaat technocratisch wordt, in de zin dat het leeft volgens eigen regels en begrippen, en niet meer in staat is zich aan te passen aan de menselijke maat en omstandigheden.⁸⁰ Alles wijst erop dat dit het geval is met de islam.

Veel beleidsmakers zijn zich hiervan bewust, net zoals veel moslims zich zorgen maken over het effect dat deze beleidskoers heeft voor hun dagelijks leven. Blijkbaar is niemand gelukkig met de islam-gerelateerde terminologie waarmee wordt gewerkt. Een volledige herijking van de analyses en het daaraan gekoppelde jargon zou voor de hand liggen, maar lijkt onmogelijk te zijn voor een ambtelijk apparaat dat zich al verbonden heeft met die terminologie. Zijn er wellicht andere, uitvoerbare, mogelijkheden? Drie dienen zich aan.

De eerste is dat de AIVD en NCTV terughoudender zijn in het openbaar maken van hun analyses. Dat klinkt paradoxaal – het is immers toe te juichen dat zij openheid van zaken geven –, maar het is gebleken dat hun terminologie en definities vooral tot verwarring leiden. Wellicht heeft die terminologie betekenis voor de veiligheidsmensen, maar dat geldt zeker niet voor bestuurders en beleidsambtenaren, laat staan voor politici en het bredere publiek. Ergens zal dan een vertaalslag gemaakt moeten worden van veiligheidsterminologie naar beleidsterminologie. En dat is niet mogelijk zolang de veiligheidsterminologie als eerste het licht ziet in publieke documenten.

Een tweede mogelijkheid is al eerder door deze auteur voorgesteld, namelijk om buitenlandse terminologie te vervangen door Nederlandse woorden.⁸¹ Daarmee wordt duidelijkheid geschapen over de betekenis van die woorden en wordt voorkomen dat steeds weer uitvoerige toelichtingen nodig zijn. De laatste naamswijziging die door de AIVD is toegepast, namelijk door voortaan te spreken van ‘wahabistisch salafisme’, is daar een typisch voorbeeld van.⁸² Niet zonder ironie gebruikte de *Volkskrant* hiervoor de kop ‘Om salafisme-verwarring te voorkomen spreekt inlichtingendienst AIVD nu over “wahhabi-salafisme”’.⁸³ Het zou het publieke debat en begrip ten goede komen als de overheid in helder Nederlands kan uitleggen waarom zij zich zorgen maakt over bepaalde Nederlanders, en waarom die gevolgd, uitgezet of opgepakt moeten worden. De overheid zou hier zelf ook baat bij hebben, want zij zou weer meester worden van haar eigen woordgebruik. Een derde mogelijkheid om de verwarring te omzeilen is die welke is voorgesteld in een eerdere bijdrage aan dit tijdschrift,⁸⁴ namelijk door juist meer duidelijkheid te scheppen in de Nederlandse waarden die bedreigd zouden worden. Nu zijn daar al enkele aanzetten toe gedaan (zoals in het hoofdstuk ‘Democratische rechtsorde’ in het AIVD-rapport *Van dawa tot jihad* (2004), en in de (eerste) nota ‘Grondrechten in een pluriforme samenleving’ van 2004), maar er blijkt nog steeds een sterke voorkeur te bestaan om de ‘salafistische’ gedragingen als uitgangspunt te nemen in plaats van Nederlandse waarden. Dat leidt tot misverstanden, maar vooral ook tot

80 Zie voor soortgelijke observatie en waarschuwing H. Tjeenk Willink, *Groter Denken, Kleiner Doen*, Amsterdam: Prometheus 2018.

81 M.S. Berger, *De Halalborrel*, Amsterdam: Contact 2020, p. 52-66.

82 AIVD, ‘Een toelichting op het wahhabi-salafisme’, 29 april 2021.

83 *De Volkskrant* 10 mei 2021.

84 Grol & Weggemans 2022, p. 6-20.

dubbelzinnigheid. Zo zijn in dit artikel enkele voorbeelden gegeven van ‘salafistische’ gedragingen die als bedreigend worden gezien voor de ‘Nederlandse democratische rechtsorde’, maar die zich ook voordoen bij andere religieuze gemeenschappen. Dat wekt de indruk dat gedragingen van moslims problematischer zijn dan die van niet-moslims. Dat is vast niet de bedoeling, maar de beleidsstukken slagen er niet in om het verschil duidelijk te maken. Hier kan zeker een slag gemaakt worden.