



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Integratie en religie: Nederlands beleid in de periode 2010-2023

Maussen, M.; Berger, M.S.

Citation

Maussen, M., & Berger, M. S. (2023). Integratie en religie: Nederlands beleid in de periode 2010-2023. *Tijdschrift Voor Religie, Recht En Beleid*, 14(2), 71-93.
doi:10.5553/TvRRB/187977842023014002006

Version: Publisher's Version

License: [Licensed under Article 25fa Copyright Act/Law \(Amendment Taverne\)](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3634040>

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

Integratie en religie

Nederlands beleid in de periode 2010-2023

Marcel Maussen & Maurits Berger

1 Inleiding

In 2010 schreef Ben Koolen een overzichtsartikel getiteld ‘Integratie en religie. Godsdienst en levensovertuiging in het integratiebeleid etnische minderheden’.¹ Hij schetste daarin het grillige parcours dat het Nederlandse integratiebeleid had doorlopen van 1950 tot 2010. Koolen waarschuwde ervoor dat zowel het beginsel van scheiding van kerk en staat als de religieuze vrijheden van minderheden het onderspit dreigden te delven als overheidsbemoeienis met religie steeds meer werd ingevuld vanuit de doelstellingen van integratie- en veiligheidsbeleid.²

Dit artikel heeft twee doelstellingen. Enerzijds wil het ingaan op de waarschuwing van Koolen: is die inderdaad gerechtvaardigd gebleken? Anderzijds moet voor de beantwoording van die vraag eerst worden nagegaan hoe het integratiebeleid zich sinds 2010 heeft ontwikkeld, en welke rol religie daarin speelde. Het overgrote deel van dit artikel zal daarom een gedocumenteerd overzicht zijn van die ontwikkelingen. Voorafgaand daaraan hernemen we eerst kort in onze eigen woorden de hoofdlijnen van de ontwikkelingen tot 2010.³

De ontwikkeling van het integratiebeleid tot 2010

Al sinds de jaren vijftig ontwikkelde de overheid beleid om de incorporatie van groepen nieuwkomers te begeleiden. De term ‘integratie’ werd weliswaar nog niet gebezigd, maar er werd wel nagedacht over de opvang en inpassing van postkoloniale en arbeidsmigranten. Gedurende de jaren zeventig verdween de verwachting dat de ‘gastarbeiders’ zouden terugkeren naar hun herkomstlanden en begin jaren tachtig kreeg het ‘minderhedenbeleid’ vorm.⁴ De overheid zette in op sociaal-culturele emancipatie, de vermindering van achterstanden en de bestrijding van discriminatie. De leidende slogan was ‘Integratie met behoud van identiteit’, en het be-

1 B. Koolen, ‘Integratie en religie. Godsdienst en levensovertuiging in het integratiebeleid etnische minderheden’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2010-1, p. 5-26.

2 Koolen 2010, p. 24-26.

3 Naast het artikel van Koolen baseren we ons hiervoor onder meer op het eindrapport van de Parlementaire Commissie Integratiebeleid, *Bruggen Bouwen*, Den Haag 2004 en H. Entzinger, *Inburgering: hordenloop of maatschappelijke investering?* (Essay ter gelegenheid van ACVZ-Webinar ‘Inburgerd, ingebed?’), Den Haag 2022.

4 In de periode voorafgaand aan de Minderhedennota uit 1983 waren er al verschillende beleidsnota’s geweest over de incorporatie van nieuwkomers, zoals de nota’s *Buitenlandse Werknemers* (1970) en *De positie van migranten uit Suriname in Nederland en het beleid op middellange termijn* (1977).

leid was gebaseerd op een groepsgerichte aanpak die aansloot bij de ‘specifieke problemen en behoeften’ van ‘etnische groepen’.⁵

Vanaf het midden van de jaren negentig werden begrippen zoals ‘gedeeld burgerschap’ en ‘inburgering’ steeds belangrijker. In het beleid werd afstand genomen van het ‘multiculturalisme’, en het streven naar integratie werd minder vrijblijvend. De verantwoordelijkheid daarvoor kwam bij de migrant te liggen, die geen ‘zorgcategorie’ meer moest zijn maar zelf aan de slag moest met inburgeren.⁶ Er was inmiddels ook sprake van een omslag in het denken over wat integratie betekende. Voorheen ging het vooral over sociaaleconomische emancipatie en participatie: immigranten dienden zich de taal eigen te maken en kennis te verkrijgen van hun rechten en plichten, zodat zij volwaardig konden deelnemen aan de samenleving (arbeidsmarkt, onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg, sport, cultuur). Geleidelijk aan werd integratie echter steeds meer gezien in culturele termen: de ‘allochtoon’ moest zich de Nederlandse cultuur en kernwaarden eigen maken.⁷ De ‘inburgering’ werd cruciaal, en immigranten zouden door de inburgeringscursussen niet alleen de taal leren, maar ook de Nederlandse kernwaarden leren kennen en waar mogelijk ook verinnerlijken.

De Wet Inburgering van 1998 introduceerde een stelsel van cursussen en examens dat aanvankelijk door gemeenten werd gecoördineerd. Migrantten hadden in eerste instantie alleen een ‘inspanningsverplichting’ om de cursussen te volgen, maar zij hoefden niet per se te slagen voor de examens. Dit stelsel werd met de veranderingen van de politieke tijdsgeest steeds verplichtender: vanaf 2006 moesten migranten al in het buitenland beginnen aan het inburgeringstraject, en de nieuwe Wet Inburgering uit 2007 koos voor een stelsel met een ‘resultaatverplichting’, wat betekende dat migranten de inburgeringsexamens moesten halen, waaronder in ieder geval het laagste niveau van de taaltoets. Ook ‘oudkomers’ die de taal niet voldoende beheersten, moesten alsnog inburgeren. Een direct gevolg van dit nieuwe regime was een enorme daling van het aantal mensen dat de cursussen volgde en succesvol afrondde: een belangrijke oorzaak hiervan was dat migranten zonder gemeentelijke regie de weg niet konden vinden in het ingewikkelde nieuwe stelsel met allerlei commerciële ‘aanbieders’ van cursussen, en zij vaak de middelen niet hadden om de cursussen te betalen. In 2007 kwam er een ‘Deltaplan Inburgering’ met een forse financiële investering om te voorkomen dat het hele inburgerings-

- 5 Tegen de achtergrond van dit ‘categorale beleid’ werden in de jaren tachtig en negentig in verschillende grotere steden Adviesraden Minderheden opgericht om vertegenwoordigers van de verschillende etnische denominaties bij het beleid te betrekken. In 1997 werd ook een Landelijk Overleg Minderheden (LOM) opgericht. Vertegenwoordigende organisaties van acht groeperingen migranten (die vooral waren onderscheiden naar herkomst of etniciteit) kregen structurele subsidies. Dit waren Stichting Lize, overlegpartner rijksoverheid voor de Zuid-Europese gemeenschappen; Samenwerkingsverband Marokkaanse Nederlanders (SMN); Inspraakorgaan Turken (IOT); Inspraakorgaan Chinezen (IOC); Vluchtelingenorganisaties Nederland (VON); Surinaams Inspraakorgaan (SIO); Overlegorgaan Caribische Nederlanders (OCAN); en BUAT, platform voor Molukkers. Dit overleg werd in 2011 opgeheven.
- 6 Ook dit nieuwe perspectief werd uitgewerkt in een reeks nota’s, zoals de *Contourennota ‘Integratiebeleid etnische minderheden’* (1994), *Kansen krijgen, kansen pakken* (1998) en *Integratie in het perspectief van immigratie* (2001).
- 7 Kamerbrief ‘Integratiebeleid Nieuwe Stijl’, *Kamerstukken II* 2003/04, 29203, nr. 1.

stelsel zou vastlopen. Ook in de periode sinds 2010, die wij hierna zullen bespreken, werd de inburgering steeds verder bijgesteld.

In het landelijke integratiebeleid dat zich zo ontwikkelde, werd op uiteenlopende wijze aandacht gegeven aan levensbeschouwing en de religieuze achtergrond van nieuwkomers. In de eerste plaats ontstond het besef dat er onder minderheden behoefte was aan religieuze voorzieningen en dat er regelgeving nodig was om de religieuze beleving van migranten in Nederland mogelijk te maken.⁸ In de jaren tachtig vatte dit idee ook post bij beleidsmakers en ontstond discussie over de vraag of de overheid een positieve inspanningsverplichting had om de religieuze vrijheden van minderheden te garanderen en actief en financieel te helpen om achterstand in te lopen.⁹ Volgens een andere opvatting verdienden opkomende religieuze instituties steun omdat zij een positieve rol zouden kunnen spelen bij de integratie.¹⁰ Deze opvattingen zijn echter nimmer omgezet in beleid, omdat het beginsel van scheiding van kerk en staat werd beschouwd als een belemmering voor de overheid om zich direct in te laten met de religieuze voorzieningen en religieuze zelforganisaties van etnische minderheden.

Tegelijkertijd ontwikkelde zich in het politieke en maatschappelijke debat ook een meer kritische en argwanende visie op de betekenis van religie voor de integratie, en deze betrof met name moslims. De islam en de daarmee verbonden culturele waarden zouden strijdig zijn met de Nederlandse waarden, bijvoorbeeld als het ging om de positie van vrouwen, homoseksualiteit of de scheiding van kerk en staat. Deze opvatting ging vanaf de jaren negentig het politieke en publieke debat beheersen en werd met verve uitgedragen door politici als Frits Bolkestein, Pim Fortuyn¹¹ en later ook Geert Wilders en Ayaan Hirsi Ali.¹² Ook bestuurders en ambtenaren die op landelijk en gemeentelijk niveau contacten onderhielden met islamitische zelforganisaties, uitten steeds vaker hun zorgen over de mogelijke spanningen tussen enerzijds de religieuze overtuigingen en culturele waarden van migranten en anderzijds het streven naar 'integratie'.¹³ De religieuze uitingen en symbolen van moslims (zoals de hoofddoek), maar ook islamitische rituelen, voor-

8 S. Theunis, *Ze zien liever mijn handen dan mijn gezicht. Buitenlandse arbeiders in ons land* (proefschrift), Katholieke Universiteit Nijmegen 1979; N. Lanman, *Van Mat tot Minaret: de institutionalisering van de islam in Nederland* (proefschrift), VU Uitgeverij 1992.

9 Zie o.a. *Religieuze voorzieningen voor etnische minderheden*, rapport van de niet-ambtelijke werkgroep o.l.v. prof. dr. Waardenburg (Werkgroep Waardenburg 1983) en *Overheid, godsdienst en levensovertuiging. Eindrapport criteria voor steunverlening aan kerkgenootschappen en andere genootschappen op geestelijke grondslag* (Commissie-Hirsch Ballin 1988). Zie over deze discussies J. Rath e.a., *Nederland en zijn islam. Een ontzuilende samenleving reageert op het ontstaan van een geloofsgemeenschap*, Amsterdam 1996, p. 34-40; M. Mausen, *Ruimte voor de islam? Stedelijk beleid, voorzieningen en organisaties*, Amsterdam 2006; meer recentelijk L. van 't Hul, 'Tussen stroomversnellingen en stagnatie. Politieke onderhandelingen over subsidies voor de bouw van kerken en moskeeën, 1954-1994', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2022-1, p. 50-71.

10 Zie o.a. 'Integratiebeleid 1999-2002', brief van de minister voor Grote Stedenbeleid en Integratie, 10 december 1999, *Kamerstukken II* 1999-2000, 26333, nr.13. Zie ook Maussen 2006 voor discussies op gemeentelijk niveau.

11 P. Fortuyn, *Tegen de islamisering van onze cultuur*, Bruna Uitgevers 1997.

12 Zie o.a. A. Hirsi Ali, *De Zoontjesfabriek*, Amsterdam: Atlas Contact 2002.

13 Zie uitgebreid over Rotterdam en Utrecht in de jaren zeventig en tachtig Rath e.a. 1996, p. 94-115, en voor de periode daarna in meerdere steden Maussen 2006.

zieningen en instituties (moskeeën, Koranscholen, islamitische scholen, begraafplaatsen) of maatschappelijke activiteiten van moskeeverenigingen werden (en worden nog steeds, zoals wij zullen zien) daarom altijd ook besproken in relatie tot de noodzaak van integratie en aanpassing aan de Nederlandse cultuur.

Het integratiebeleid sinds 2010

Wat is er na 2010 gebeurd op het beleidsterrein van integratie en religie? In het beleid in de periode 2010-2023 zijn de volgende zes brede trends zichtbaar:

- 1 Het landelijke integratiebeleid werd na 2010 in belangrijke mate afgeschaald: het Landelijk Overleg Minderheden werd in 2011 opgeheven,¹⁴ evenals directe subsidies voor migrantenzelforganisaties en voor activiteiten en projecten gericht op het 'behoud' van de eigen taal en cultuur. De doelstellingen van het integratiebeleid werden steeds meer opgenomen in algemeen beleid. De 'Beleidsdirectie Integratie en Samenleving' kreeg een regierol om de vraagstukken rond integratie onder de aandacht te brengen van andere ministeries.¹⁵ Tussen 2002 en 2016 werd het overgrote gedeelte van het nog overgebleven beleidsbudget besteed aan maatregelen in het kader van de inburgering, een kleiner deel aan 'remigratie' en ongeveer 10% werd uitgegeven aan projecten en activiteiten gericht op 'maatschappelijke participatie en het bevorderen van sociale samenhang'.¹⁶ In deze periode was ook sprake van een toenemende decentralisatie naar gemeentelijk niveau. Daar werd wat voorheen integratie- en minderhedenbeleid heette steeds meer opgenomen in algemeen beleid, met waar nodig specifieke aandacht voor groepen migranten. Wel leidde de problematiek rond statushouders sinds ongeveer 2015 ertoe dat diverse gemeenten voor deze groep weer specifiek beleid zijn gaan ontwikkelen.¹⁷
- 14 De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kondigde de opheffing aan in 2011 en diende daartoe in 2012 een wetsvoorstel in; zie voor achtergronden het rapport Van de Bunt Adviseurs, *Evaluatie Landelijk overleg minderhedenbeleid Onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid van het LOM-beleid*, 21 september 2016.
- 15 De coördinatie van het integratiebeleid is in de periode die wij bespreken belegd geweest bij vier verschillende ministeries. In het begin van de 21ste eeuw was het integratiebeleid gekoppeld aan het Grote Stedenbeleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken, daarna verhuisde de directie naar het ministerie van Justitie (onder minister Verdonk), vervolgens naar het ministerie van Wonen, Wijken en Integratie (onderdeel van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) en onder Rutte I naar Binnenlandse Zaken, om uiteindelijk terecht te komen bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zie J. Klaver e.a., *Synthesestudie beleidsdoorlichting integratiebeleid* (Regioplan in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), Amsterdam 2016,
- 16 In een 'synthesestudie' voor de periode 2000-2015 wordt gesignaleerd dat het budget voor de inburgering in 2000 was vastgesteld op 123 miljoen euro, in 2010 bijna vervijfvoudigde naar 582 miljoen, en in 2015 weer werd teruggebracht naar 123 miljoen. De uitgaven die direct geoormerkt waren voor 'integratie' betroffen veelal projectsubsidies, met als overkoepelend beleidsdoel het 'bevorderen van dialoog tussen bevolkingsgroepen, preventie en bewustwording van radicalisering, zelfbeschikking, burgerschap en de democratische rechtstaat', Klaver e.a. 2016, p. 29-30.
- 17 Zie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Geen tijd te verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*, Den Haag 2015, waarin werd gewezen op de noodzaak voor gemeenten om gericht beleid te ontwikkelen voor de integratie van statushouders. Zie ook J. Südhof, 'Hoe ondersteunen gemeenten statushouders bij het vinden van werk?', Kenniscentrum Inclusief Samenleven 2020.

- 2 Hoewel de term 'integratie' nog steeds door de overheid wordt gebruikt in beleidsstukken, zijn de wet- en regelgeving en de inzet van financiële middelen zich in toenemende mate gaan richten op 'inburgering'.¹⁸ In 2007 werd het 'Deltaplan inburgering' ontwikkeld om de problemen die waren ontstaan door de marktwerking en de afnemende regie van de gemeenten deels weer te herstellen. Dat laatste lukte maar zeer ten dele en in feite speelde de gemeentelijke overheid sinds 2013 nauwelijks nog een rol 'waardoor veel geleidelijk opgebouwde kennis en ervaring verloren gingen'.¹⁹ De overheid bleef wel inzetten op versterken van het verplichtende karakter van de inburgering en wilde dat de inburgering gezien werd als een soort contract dat de migrant aanging met Nederland. Sinds 2017 moesten de deelnemers een 'participatieverklaring' tekenen waarin zij aangaven 'kennis te hebben genomen van de waarden van de Nederlandse samenleving en aan die samenleving een actieve bijdrage te willen leveren'.²⁰ Op 1 januari 2022 werd een aanzienlijke herziening doorgevoerd, waarbij nu de gemeenten weer verantwoordelijk werden voor het inkopen van kwalitatief goede taal- en inburgeringslessen.²¹ Aan de deelnemers worden nog steeds strenge eisen gesteld, waaronder een 'boete' voor degenen die de cursussen niet volgen of afmaken. Een belangrijke component van de inburgering blijft de overdracht van 'Nederlandse waarden', en dat heeft ook implicaties voor religie, zoals hierna zal blijken.
- 3 Hoewel integratie dus in belangrijke mate is verdwenen als apart beleidsterrein, en de inspanningen van de rijksoverheid vooral gericht zijn op de inburgering, bleef de term 'integratie' onverminderd aanwezig in de beleidsdiscussies. Typerend voor het spreken over integratie en integratiebeleid is dat er altijd van uit wordt gegaan dat het betrekking heeft op mensen van buiten Europa, en in het bijzonder op mensen met een 'niet-westerse achtergrond'.²² Sinds de jaren zeventig werd in het beleidsjargon de officiële term 'allochtoon' gebruikt.²³ In 2016 werd die term vervangen door 'persoon met migratieachtergrond', maar de definitie is onveranderd gebleven.²⁴ De laatste jaren zijn kanttekeningen geplaatst bij deze categorisering en bij de verwachtingen die

18 Zie o.a. M. Witvliet e.a., *Inburgering en participatie: De bijdrage van inburgering aan de participatie van migranten in de Nederlandse samenleving*, Amsterdam: Regioplan 2013. K. Groenendijk, B. de Hart & R. van Oers, 'Lessen van 25 jaar inburgering in Nederland', *Nederlands Juristenblad* 2021-33, p. 2722-2732.

19 Entzinger 2022, p. 8.

20 Idem.

21 Idem.

22 T. de Waal, *Integration requirements for immigrants in Europe: A legal-philosophical inquiry*, Bloomsbury Publishing 2021. 'Westers' waren overigens ook Japan en Indonesië. Zie o.a. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Clusteren op basis van cultuur Etno-linguïstische indelingen van herkomstlanden als alternatieven voor westers/niet-westers in integratieonderzoek*, 2021.

23 Deze term was in 1971 bedacht door de sociaal wetenschapper Verwey-Jonker (*Allochtonen in Nederland*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1971) en werd vervolgens overgenomen in ambtelijk taalgebruik.

24 Een persoon van wie ten minste één ouder in het buitenland was geboren, waarbij onderscheid werd gemaakt tussen 'westerse' en 'niet-westerse' personen met migratieachtergrond, www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/migratieachtergrond.

zij oproepen ten aanzien van het begrip ‘integratie’.²⁵ Er gaan stemmen op dat de discussie niet moet gaan over nieuwkomers die zich moeten ‘aanpassen’, maar over het gezamenlijk vormgeven aan een samenleving die voortdurend verandert, mede onder invloed van immigratie.²⁶ Op landelijk en op gemeentelijk niveau is een verschuiving waarneembaar in het beleidsdiscours van ‘integratie’ naar inclusie, diversiteit en antidiscriminatie. Ook lijkt de notie ‘sociale samenhang’, die opgeld deed in de discussie over integratie in de periode na de eeuwwisseling, zich de afgelopen jaren verbreed te hebben langs andere breuklijnen dan die tussen personen met een westerse en niet-westerse achtergrond, zoals zichtbaar is met de opkomst van het anti-overheid activisme sinds de Covid-pandemie (2019-2021), de stikstofcrisis (acuut geworden met de rechterlijke uitspraak van 2019), en de toenemende kloof tussen arm en rijk.²⁷

- 4 Waar in het eerste decennium van 2000 de politieke en beleidsdiscussies zich in hoofdzaak richtten op de inspanningen die ‘allochtonen’ (later: ‘migranten’) geacht werden te leveren, is er inmiddels ook weer meer aandacht voor discriminatie en uitsluiting. Antidiscriminatiebeleid en de bestrijding van racisme zijn met name na de ‘Black Lives Matter’-beweging en de toeslagenaffaire (beide in 2019) weer volop onder de aandacht.
- 5 Een andere ontwikkeling betreft de hernieuwde discussie over de rol van het maatschappelijk middenveld. Met de aanvang van het nieuwe millennium kwamen concepten als de ‘participatiesamenleving’ en de ‘doe-democratie’ in zwang.²⁸ De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO 2007) had hiertoe al een impuls gegeven door sociale taken die voorheen de verantwoordelijkheid waren van de verzorgingsstaat, weer terug te leggen bij de maatschappij. Dit zorgde voor een nieuw speelveld voor religieuze en etnische zelforganisaties.²⁹
- 6 In de laatste plaats is vanaf 2004 de discussie over ‘integratie’ ook verweven geraakt met veiligheidsdiscussies en dan ging het met name over radicalisering van moslimjongeren.³⁰ Via begrippen als ‘isolationisme’ en ‘anti-integratie’ ontstond het idee dat het in potentie bedreigend was voor de ‘democratische rechtsorde’ als er onvoldoende maatschappelijke samenhang was en er groe-

25 Zie A. Leerkens & J. Dagevos ‘Herziening van de termen “autochtoon” en “allochtoon” is nodig: afschaffen, hernoemen of herdefiniëren?’, *Sociale Vraagstukken* 2016.

26 Aldus politieke partijen als DENK en BIJ1. Zie bijv. ook de publicaties van de stichting Civic, die zich uitsprekt voor een andere visie op het inburgeringsbeleid, <https://stichtingcivic.nl/manifest/>.

27 Regelmatig gesignaleerd, laatstelijk door het SCP in *Eigentijdse Ongelijkheid* 2023.

28 De koning merkte in zijn troonrede van 2013 op dat ‘de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving’, www.koninklijkhuis.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013. Zie ook M. Hurenkamp, ‘Participatiesamenleving: de opkomst en neergang van een begrip’, *Sociale Vraagstukken* 2020. Zie ook de Kabinetsnota *Doe-democratie* uit 2013.

29 Hierover is regelmatig gepubliceerd in het *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*. Zie o.a. H. Noor-degraaf, ‘Ervaringen met pilotprojecten van de Protestantse Kerk in Nederland’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2017-1; E. Sengers, ‘Religie en kerk in de zorgzame samenleving’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2013-1; M. Jager-Vreugdenhil, ‘Kerken en de ambitie van de Wet maatschappelijke ondersteuning’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2013-2; W. Blauw ‘Kansen voor Utrechtse kerken binnen de Wmo’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2010-2.

30 Een belangrijke publicatie in dit verband was van de AIVD, *Van Dawa tot Jihad*, Den Haag 2004.

pen Nederlanders waren die ‘niet geïntegreerd’ waren en dat ook niet wilden zijn. De uitwerking van deze zorg in het veiligheidsbeleid had directe consequenties voor een specifieke groep allochtonen/migranten, namelijk de moslims.

Deze ontwikkelingen op het gebied van integratiebeleid zijn in de periode 2010-2023 op drie beleidsterreinen van betekenis geweest voor religie: voorzieningen, inburgering en sociale samenhang, en veiligheid. Deze zullen hierna afzonderlijk worden besproken. Het zal duidelijk worden dat vaak sprake is van een voortzetting van eerder beleid, maar zich op bepaalde punten ook significante veranderingen hebben voorgedaan.

2 Voorzieningen en religieuze zelforganisaties

Een belangrijke drijfveer voor overheidsbemoeienis rond de religieuze voorzieningen van migranten en hun nakomelingen is relatief onveranderd: nieuwkomers en culturele en religieuze minderheden hebben een grondwettelijk recht om hun religie vrijelijk te kunnen belijden en uiten in Nederland, en de overheid dient daar zo veel mogelijk ruimte voor te scheppen.³¹

Bestaande religies hadden voldoende eigen voorzieningen, maar ‘nieuwe’ (met name niet-westerse) religies hebben in de afgelopen vijftig jaar een enorme inhaalslag moeten maken. Sinds 2010 gaat de discussie vooral over vervolgstappen in de ontwikkeling van instituties en voorzieningen (nieuwe gebouwen, bestuurlijke ontwikkelingen, veranderende behoeften) en over de wijze waarop religieuze instituties mede kunnen bijdragen aan een volwaardige deelname aan de Nederlandse samenleving. In het navolgende worden deze ontwikkelingen nader toegelicht aan de hand van een aantal specifieke voorzieningen.

Gebedshuizen

Het idee dat overheidssubsidies nodig zouden zijn voor religieuze voorzieningen, bijvoorbeeld voor de bouw van moskeeën of mandirs, om hen zo te laten bijdragen aan de integratie van hun geloofsgemeenschappen, heeft maar een kort leven gehad en is al enige tijd van de beleidsagenda verdwenen. Een gevolg hiervan, namelijk dat gemeenschappen die niet beschikken over voldoende middelen op zoek gaan naar financiering in het buitenland, heeft met name in geval van moskeeën regelmatig tot grote zorg bij de overheid geleid (zie hierna onder het kopje ‘Buitenlandse invloeden’). Toch zijn gemeentelijke overheden nog wel degelijk betrokken bij de realisatie van dit soort voorzieningen, ofschoon niet in financiële vorm. In bestemmingsplannen wordt, zeker in de grotere steden, bijvoorbeeld vaak reke-

31 Nog in 2022 schreef de regering aan de Tweede Kamer: ‘Het doel van het integratiebeleid is in outcome-termen geformuleerd, namelijk: een evenredige positie en participatie in de Nederlandse samenleving van groepen met een migratieachtergrond en een *evenredig bereik en evenredige effectiviteit van voorzieningen*’ (onze cursivering; MM/MB); Kamerbrief ‘Beleidsdoorlichting integratiebeleid’, 6 september 2022, *Kamerstukken II* 2021/22, 30982, nr. 66. Hierin klinkt door dat de overheid zichzelf een verantwoordelijkheid toedicht om toe te zien op voldoende en toegankelijke voorzieningen in allerlei maatschappelijke domeinen (onderwijs, arbeid, cultuur, levensbeschouwing, sport).

ning gehouden met de behoefte aan gebedsruimten en dan gaat het in hoofdzaak om religieuze nieuwkomers en minderheden, omdat ‘autochtone’ christelijke en in mindere mate joodse gemeenschappen eerder met een overschot dan een tekort aan ruimten te maken hebben.³² Daarentegen zijn veel van de polemische discussies over moskeearchitectuur en de oproep tot gebed die gemeentelijke beleidsdebatten beheersten inmiddels verstomd, hoewel ze in het publieke debat en de politieke discussies soms weer even opvlammen.³³

In beginsel beperkt de rol van de gemeentelijke overheid ten aanzien van gebedshuizen zich tot het uitvoeren van bestaande wet- en regelgeving bij de aanwijzing van locaties, de inpassing in bestemmingsplannen, de afgifte van bouwvergunningen en het waarborgen van geldende normen rond welstand, veiligheid, onderhoud, parkeerdruk en geluidsoverlast. Niettemin kan ook sprake zijn van een meer actieve rol zoals blijkt uit het *Tweeluik Religie en Publiek Domein*, een handreiking voor gemeenten uit 2009 (die in 2019 opnieuw werd uitgegeven). Daarin worden de verantwoordelijkheden van de overheid ten aanzien van religieuze voorzieningen als volgt geduid:

‘(...) een gemeente [kan] er voor kiezen een groep die zich op achterstand bevindt en die het overduidelijk moeilijk heeft in dat opzicht, tijdelijk te helpen. Er kan daarbij bijvoorbeeld gedacht worden aan migrantenkerken die noodgedwongen diensten in parkeergarages houden. Gemeenten zouden hen kunnen helpen met de zoektocht naar en de bouw van een locatie voor deze groep gelovigen. Voorwaarde bij het toepassen van deze tijdelijke, compenserende initiatieven is wel dat het geen structureel ondersteuningsbeleid is, maar per geval en volledig transparant moet worden besproken. Daarnaast is het risico dat je voor gelijke gevallen, gelijke aanspraken kunt creëren. De ene gemeente kiest ervoor dit wel te doen, andere gemeenten blijven hier verre van.’³⁴

Een voorbeeld waar dit soort overheidsbeleid speelt is bij christelijke migrantengemeenschappen, die regelmatig kampen met een gebrek aan geschikte gebedsruimten.³⁵ Een van de oplossingen die op lokaal niveau zijn bedacht voor dit huisves-

32 Zie o.a. ‘Nieuw initiatief om leegstand kerken tegen te gaan’, *De Openbare Ruimte* 2 november 2022, <https://deopenbareruimte.nu/nieuw-initiatief-om-leegstand-kerken-tegen-te-gaan>.

33 Zie bijv. Maussen 2006; E. Roose, *The architectural representation of Islam. Muslim-Commissioned Mosque Design in The Netherlands*, Amsterdam 2009; K. Rijken, *De westermoskee en de geschiedenis van de Nederlandse godsdienstvrijheid*, Amsterdam 2015; O. Verkaaik (red.), *Gods huis in de steigers. Religieuze gebouwen in ontwikkeling*, Amsterdam 2017.

34 *Tweeluik Religie en Publiek Domein*, uitgave van het ministerie van Binnenlandse Zaken en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag 2019, p. 38. Het begrip ‘compenserende initiatieven’ in deze brochure verwijst naar W. van der Burg, *Het ideaal van de neutrale staat. Inclusieve, exclusieve en compenserende visies op godsdienst en cultuur*, Oratie, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2009.

35 Idem, p. 30, waarin wordt opgemerkt: ‘Gemeenten hebben vaak al intensief contact over de invulling van leegstaande gebouwen en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een samenwerkingsprogramma opgezet getiteld “De nationale kerkenaanpak” en ook is er een handreiking “Bouwstenen voor een Kerkenvisie” (2019) die gemeenten helpt een duurzame strategie voor religieuze gebouwen op te stellen.’

tingsprobleem, is het zogenoemde 'kerkverzamelgebouw'.³⁶ Een voorbeeld is de Rank in Den Haag, dat een christelijk wijkcentrum is dat ruimte biedt aan een Afrikaanse kerk, een Spaanstalige kerk voor mensen uit de Dominicaanse Republiek, een Bulgaarse kerk en een multiculturele evangelische buurtkerk.³⁷ Een andere mogelijkheid is om leegstaande kerkgebouwen te gebruiken, bijvoorbeeld in overleg met de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed, die hier oplossingen voor zoekt, hoewel blijkt dat 'oude, gehorige kerken' midden in woonwijken niet per se aansluiten bij de behoeften van de nieuwe gemeenschappen.³⁸

Religieuze voorgangers en geestelijke zorg

De wijze waarop religieuze gemeenschappen hun 'geestelijke bedienaren' of 'voorgangers' (priesters, imams, rabbijnen) opleiden, inzetten of anderszins gebruiken, behoort tot de grondwettelijke vrijheid van religie. Inmenging van de overheid is in beginsel daarom niet toegestaan, en sinds het 'doorknippen van de zilveren koorden' begin jaren tachtig is de overheid ook niet meer verantwoordelijk voor (een deel van) de salarissen en pensioenen van religieuze voorgangers van bepaalde christelijke kerkgenootschappen. Toch was de overheid met name vanuit integratie-overwegingen de afgelopen decennia zeer actief als het ging om de religieuze voorgangers van minderheden en migranten. Deze betrokkenheid kwam voort uit zorgen over kwesties die direct gerelateerd waren aan integratie: waren er voldoende voorgangers beschikbaar die konden aansluiten bij de behoeften van de gelovigen in Nederland, waren de voorgangers voldoende in staat te werken in een Nederlandse context en een brug te slaan tussen immigranten en de bredere samenleving, was de inhoudelijke boodschap die werd uitgedragen in preken en gesprekken niet al te 'non-integratief', en lukte het om de bedienaren enigszins los te weken van de banden en invloed van 'thuislanden' en andere 'buitenlandse instanties'? Ook hier betrof de zorg eigenlijk uitsluitend de islam.

Naar aanleiding van Kamervragen zijn herhaaldelijk pogingen ondernomen om hierin meer beleid te ontwikkelen: er werd gezien of de werving van buitenlandse imams kon worden beperkt³⁹ en er werd gepoogd te stimuleren dat er meer in Nederland opgeleide imams kwamen die liefst ook een meer 'gematigde' boodschap zouden verkondigen. De overheid moest hierbij laveren tussen (internationaal-)

36 Iets soortgelijks bestaat in de vorm van gebouwen die ruimte bieden aan moskeeën, maar ook aan openbare voorzieningen zoals een bibliotheek. In zo'n constructie kan de overheid het gebouw mede ontwikkelen en bijvoorbeeld een deel verhuren aan een religieuze organisatie. Zie bijv. ook het Moskeeverzamelgebouw Fusion in Amsterdam, <https://architectenweb.nl/nieuws/artikel.aspx?ID=40882>.

37 'Van kraakpand tot slagerij: groeiende migrantenkerken zoeken onderdak', *Trouw* 2 februari 2023.

38 Idem.

39 Zie Adviescommissie Migratierecht (ACVZ), *Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden*, Den Haag 2005. Een motie van Wouter Bos (PvdA) om vanaf 2008 niet langer verblijfsvergunningen te geven aan buitenlandse imams en tot die tijd alleen tijdelijke verblijfsvergunningen te verlenen, verviel vanwege juridische onhaalbaarheid. Zie E. Butter & R. van Oordt, *Zuilen in de Polder? Een verkenning van de institutionalisering van de islam in Nederland* (Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), Amsterdam 2017, p. 295.

rechtelijke kaders en politieke en mediaophef.⁴⁰ Twee maatregelen kregen al snel hun beslag: een Nederlandse imamopleiding en de verplichte inburgering van ‘geestelijke bedienaren’.

Een wetsvoorstel voor de opleiding aan Nederlandse instellingen van islamitische voorgangers en geestelijke verzorgers werd reeds in 2004 ingediend en leidde tot drie opleidingen in Nederland: aan de Vrije Universiteit, de Hogeschool InHolland en de Universiteit Leiden.⁴¹ De doelstelling van integratie stond centraal: de overheid beoogde ‘te stimuleren dat studenten werden opgeleid die in staat zouden zijn om een verbinding te leggen tussen de islamitische theologie en cultuur en het dagelijks leven als moslim in de Nederlandse samenleving’, en de verwachting was ‘dat dit nieuwe islamitische kader een belangrijke bijdrage kon leveren aan de emancipatie en sociale integratie van de moslimgemeenschap in Nederland’.⁴² De opleidingen bleken echter wegens gebrek aan studenten niet levensvatbaar: InHolland stopte de opleiding in 2013 en de Universiteit Leiden in 2014. Alleen de Vrije Universiteit handhaafde de opleiding van islamitische voorgangers als onderdeel van een bredere theologische opleiding. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bleef niettemin hoop houden en schreef in 2013 aan de Kamer dat de ‘Islamitische koepelorganisaties, werkgevers en overheid het belang onderschrijven van hoogopgeleide professionals die als bruggenbouwer kunnen fungeren tussen de moslimgemeenschap en de bredere Nederlandse samenleving’.⁴³ Deze intentie heeft echter niet geleid tot concreet beleid.⁴⁴

Een tweede wapenfeit dateert uit 2002 en was het aparte inburgeringstraject voor ‘geestelijke bedienaren’ uit het buitenland.⁴⁵ Ook hier was de regeling nadrukkelijk bedoeld voor imams. Hoewel er veel waardering voor dit programma was, met name ook onder islamitische organisaties, werd het in 2014 beëindigd als gevolg van veranderingen in de inburgeringsregels. Vanaf 2014 zouden buitenlandse ‘geestelijke bedienaren’ weer onder de reguliere inburgeringscursus vallen.

In de periode na 2010 werd duidelijk dat islamitische instellingen en organisaties steeds meer hun eigen weg zochten in het opleiden en aanstellen van voorgangers of predikers. Nederlandse moslimjongeren gingen studeren in Turkije, Saoedi-Arabië, Egypte of Marokko, soms uit eigen beweging, soms gestuurd door hun moskee. In het geval van de Turkse imams die door het Turkse ministerie van Reli-

40 Zie voor een overzicht Butter & Van Oordt 2017. Zie ook P. Dekker e.a. (red.), *Breekpunt of Bindmiddel; religieus engagement in de civil society*, Zoetermeer 2011.

41 Zie Butter & Van Oordt 2017, p. 292 e.v. voor de discussie over imamopleiding in Nederland. Zie ook W. Boender, ‘Dossier imamopleiding: het Nederlandse “imamopleidingsdebat” in historisch perspectief’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2014-2, p. 26-48.

42 Regioplan, *Evaluatie van islam en imamopleidingen in Nederland* (Onderzoek in opdracht van het ministerie van Onderwijs), Amsterdam 2012, p. 1.

43 *Kamerstukken II* 2012/13, 33400 VIII, nr. 132. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

44 Zie echter een studie in opdracht van het ministerie van VROM naar draagvlak voor deze opleidingen: *Imamopleiding in Nederland: een verkenning van draagvlak*, Utrecht: Labyrint Onderzoek 2019.

45 Regeling aanwijzing bijzondere categorieën vreemdelingen ten behoeve van inburgering, geldig vanaf 1 januari 2002. Zie ook Ministerie van VROM, *Inburgering geestelijke bedienaren. Informatiebrochure over de wet inburgering*, Den Haag 2010; M. Tijssen ‘Inburgering en geestelijke bedienaren. Een bijzondere doelgroep of gewoon nieuwkomers?’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2014-3, p. 42-54.

gieuze Zaken (Diyanet) worden uitgezonden om 145 Turkse moskeeën in Nederland te bedienen, verzorgt de Diyanet-afdeling in Nederland (Islam Stichting Nederland) een eigen inhuistraining om hen voor te bereiden op Nederland.⁴⁶ Voorts heeft de Vrije Universiteit in Amsterdam in samenwerking met het Contactorgaan Moslims en Overheid sinds 2018 een ‘Professionaliseringsprogramma voor zittende imams in Nederland’ opgericht dat door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is gesubsidieerd.⁴⁷

Wanneer het gaat om ‘geestelijke zorg’ ligt de situatie iets anders.⁴⁸ De overheid heeft een grondwettelijke plicht om de vrijheid van religie te beschermen en te garanderen dat deze vrijheid ook geldt op plaatsen waar de overheid de bewegingsvrijheid van personen beperkt: dat betreft met name kazernes en gevangenissen, en sinds enige tijd ook asielzoekerscentra. De overheid beschouwt het daarom als haar plicht om te zorgen dat vertegenwoordigende instanties van religieuze gemeenschappen hun geestelijke bedienaren toerusten om de gevangenen, militairen en asielzoekers te bedienen.⁴⁹ Deze overheidsverplichting is vormgegeven in een samenwerking tussen de overheid (ministerie van Justitie) en de zogenoemde ‘Zendende Instantie’ van de betreffende religieuze gemeenschappen. Hier is derhalve geen sprake van een specifiek ‘beleid’, maar wel van een voortgaande ontwikkeling en institutionalisering in relatie tot de behoeften van nieuwe religieuze gemeenschappen.⁵⁰ Zo werd in 2021 onderzocht of er een speciale Zendende Instantie zou moeten komen voor de orthodoxe kerk vanwege het toenemende aantal orthodoxe christenen onder immigranten.⁵¹

Begraafplaatsen

De Nederlandse wet voorzag al enige tijd in het begraven volgens religieuze gebruiken van joden, moslims en hindoes.⁵² Daarnaast is er een vraag ontstaan naar eigen begraafplaatsen of naar eigen locaties (‘grafakkers’) op bestaande begraafplaatsen. Voor joden en moslims zijn daarbij de voorwaarden van ‘eeuwige grafurst’ belangrijk.⁵³ De joodse gemeenschap in Nederland beschikt al heel lang over eigen be-

46 Zie voor de typische situatie van de Diyanet-moskeeën: Butter & Van Oordt 2017, p. 297-300; T. Sunier & N. Landman, *The Turkish Directorate of Religious Affairs in a changing environment*, VU/ UU 2011.

47 Zie o.a. brief van de minister Van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Kamerstukken II*, 35228, nr. 39, <https://vu.nl/nl/onderwijs/professionals/cursussen-opleidingen/islamitische-postacademische-ambtsopleiding/inhoud>, geraadpleegd op 4 april 2023.

48 Zie in dit verband ook R. van Eijk & S. van Bijsterveld, ‘De geestelijk verzorger in het perspectief van de verhouding tussen kerk en staat. Noodzaak van heldere verantwoordelijkheden’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2021-2, p. 50-67.

49 Zie M. Berger, *Monografie Religie*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2010, p. 41-42.

50 Zie bijv. *Evaluatieonderzoek financieringswijze ambtsopleidingen*, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 19 mei 2022. En *Omvang en verdeling van de geestelijke verzorging in de krijgsmacht vanaf 2016*.

51 *Advies geestelijke verzorging justitiële inrichtingen*, VU 2021.

52 De Wet op de Lijkbezorging werd daartoe aangepast in 1991 en 2009.

53 K. Kadrouch-Outmany, ‘Burial practices and desires among Muslims in the Netherlands: A matter of belonging’, *Canadian Journal for Netherlandic Studies* 2013-2, p. 107-128; R. van den Breemer, *Governing Cemeteries: State Responses to the New Diversity in The Netherlands, Norway and France*, Göttingen 2021.

graafplaatsen in Nederland. Die worden beheerd door de lokale joodse gemeenschap of door het Nederlands-Israëlitisch Kerkgenootschap (NIK). Inmiddels zijn er ook drie islamitische begraafplaatsen met als uitgangspunt eeuwigdurende graf-rust: in Almere (2007) Zuidlaren (2020) en Arnhem (2023).⁵⁴ Vooral de jongere generaties zien steeds vaker af van een begrafenis in het land van herkomst van hun (groot)ouders. Tijdens de coronacrisis vanaf 2020 kwam deze trend in een stroomversnelling, omdat landen zoals Marokko tijdelijk niet toestonden dat niet-ingezetenen het lichaam van een overledene overbrachten voor een begrafenis.⁵⁵

De 'eeuwigdurende graf-rust' is overigens wel een punt van discussie geworden. Zowel moslims als joden stellen die eis, maar in het geval van moslims zijn de aantallen in potentie veel groter en dat maakt het tegemoetkomen aan deze eis moeilijker omdat een 'eeuwig graf' permanent beslag legt op een terrein. Het heeft geleid tot initiatiefwetgeving⁵⁶ en diverse alternatieve plannen, waaronder het gebruik van een natuurterrein (wat bijvoorbeeld het geval is op de islamitisch begraafplaats te Arnhem), waardoor een graf in beginsel niet geruimd hoeft te worden.⁵⁷

De maatschappelijke rol van religieuze organisaties van minderheden

De discussie over de maatschappelijke rol van religieuze zelforganisaties van immigranten werd opnieuw actueel in de context van de WMO 2007. Levensbeschouwelijke organisaties speelden traditioneel een belangrijke rol in het vervullen van maatschappelijke zorgtaken en daarom was het niet verwonderlijk dat zij veelvuldig een beroep deden op de subsidieregeling van deze wet.⁵⁸ Deze ontwikkeling viel samen met een toenemende aandacht van de wetgever en de rechterlijke macht voor de interne organisatie en financiering van religieuze instanties.⁵⁹

De samenwerking tussen overheid en religieuze instanties of organisaties was echter niet onomstreden, zoals bijvoorbeeld in juli 2007 bleek uit de Kamervragen die Kamerlid Pechtold (D66) stelde aan de minister voor Jeugd en Gezin in verband met de subsidiëring van bepaalde activiteiten van de christelijke organisatie Youth for Christ.⁶⁰ Gezien de uitgesproken religieuze doelstellingen van deze organisa-

54 Stichting Bijzonder Islamitische Begraafplaatsen in Nederland (BIBIN), zie Van den Breemer 2021.

55 K. Kadrouch-Outmany, 'Islamitisch begraven in Nederland ten tijde van Covid-19', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2020-2, p. 6-18.

56 Initiatiefnota van het lid Van Baarle over 'Eeuwigdurende graf-rust bereikbaar voor iedere Nederlander', *Kamerstukken II* 2021/22, 35952, nr. 2.

57 Zie Regioplan, *Eeuwigdurende graf-rust*, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken, 2022.

58 Zie recentelijk M. Jonker e.a. 'Betrouwbaar partnerschap tussen religieuze organisaties en lokaal bestuur. Een casestudy in het sociaal domein', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2023-1, p. 54-64. Zie ook het rapport *Moskeeën gewaardeerd*, Stichting Oikos, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken, 2009, en in 2020 over Rotterdam.

59 S. van Bijsterveld, 'Kerken in wetgeving en rechtspraak. Recente ontwikkelingen geduid', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2021-1, p. 45-68.

60 Antwoorden op Kamervragen van Pechtold over de scheiding van kerk en staat. *Kamerstukken II* 15 juni 2007.

tie⁶¹ vroeg het Kamerlid zich af of hier geen sprake was van het financieren van missiewerk door de overheid, wat strijdig zou zijn met de scheiding van kerk en staat. Naar de mening van de minister betrof het echter uitdrukkelijk een subsidie voor maatschappelijke activiteiten.⁶² Niettemin leidde dit soort situaties regelmatig tot verwarring bij ambtenaren die belast waren met het verstrekken van de subsidie, en de eerdergenoemde handleiding *Tweeluik religie en publiek domein* probeerde hier enig duidelijkheid in te scheppen:

‘Zo’n gemeente kan er dan bijvoorbeeld voor kiezen om gemeenschappen met een migratieachtergrond te stimuleren hun maatschappelijke activiteiten in een wijkcentrum te organiseren in plaats van in een kerk of moskee. Iedere gemeente moet zich bij elke benadering evenwel afvragen of de gehele doelgroep wordt bereikt. (...) Zoals gesteld, geldt dat door een gemeente gefinancierde activiteiten idealiter een openbaar karakter hebben, een maatschappelijk doel dienen en aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen. In het kader van het *integratiebeleid* kunnen wel aanvullende eisen worden gesteld, zoals dat de activiteit *de sociale cohesie en de dialoog* bevordert en een bepaalde samenhang heeft met andere maatschappelijke activiteiten.’ (onze cursivering; MM/MB)

Dit citaat illustreert overigens hoe het denken over overheidshandelen ten aanzien van religieuze zelforganisaties beïnvloed kan worden door integratie-overwegingen. In eerste instantie geldt, uit hoofde van het beginsel van de scheiding van kerk en staat, dat (alle) religieuze organisaties *alleen* in aanmerking komen voor subsidie wanneer het maatschappelijke activiteiten betreft die niet religieus van aard zijn. Maar aan religieuze organisaties met een ‘migrantenachtergrond’ kunnen vervolgens nog extra eisen worden gesteld ‘in het kader van integratiebeleid’, zoals dat de activiteiten bijdragen aan ‘sociale cohesie en dialoog’. Deze eisen worden niet van toepassing geacht op religieuze organisaties die geen migrantenachtergrond hebben.

Beperkingen van de vrijheid van religie

Het voorgaande heeft vooral betrekking op situaties waarin de overheid tracht institutionele, wettelijke of financiële ruimte te bieden aan religieuze vrijheden. Er zijn echter na 2010 ook verschillende onderwerpen aan bod gekomen waar de overheid zich genoodzaakt zag juist *beperkende* maatregelen te nemen of te handhaven. We noemen er drie waarbij integratie direct of indirect een rol speelt.

De rituele slacht van met name joden en moslims is lange tijd toegestaan vanwege de vrije uitoefening van godsdienst.⁶³ Hierin kwam verandering toen in 2008 een wetsvoorstel werd ingediend om deze wijze van slachten te verbieden vanwege dierenleed, welk voorstel in 2011 werd aangenomen door de Tweede Kamer, maar in

61 Youth for Christ heeft als doelstelling ‘jongeren (10-22 jaar) bekend en vertrouwd te maken met Jezus Christus en hen helpen te leven naar Zijn bedoelingen’.

62 *Kamerstukken II*, nr. 2060714340, 15 juni 2007.

63 Rath e.a. 1996, p. 45-47.

2012 alsnog werd verworpen door de Eerste Kamer.⁶⁴ Uiteindelijk is er gekozen voor de ongebruikelijke maar effectieve weg van een ‘convenant’ tussen vertegenwoordigers van de joodse en islamitische gemeenschappen, de Vereniging Slachterijen en Vleesverwerkende bedrijven en het ministerie van Economische Zaken, waarin ‘een aantal concrete afspraken zijn gemaakt om het dierenwelzijn bij de rituele slacht te verbeteren’.⁶⁵ Deze problematiek ging indirect over integratie, omdat dierenwelzijn werd geacht onderdeel te zijn van de Nederlandse norm waartoe andersdenkenden zich zouden moeten verhouden.

Over de betekenis van de hoofddoek en de mogelijkheden deze op een of andere manier te reguleren of verbieden (op scholen of universiteiten, op de werkvloer, bij ambtenaren, in rechtbanken) wordt al sinds de jaren tachtig gediscussieerd. In 2017 oordeelde het College voor de Rechten van de Mens in een geruchtmakende uitspraak dat het discriminerend is om een politieagente te verbieden een hoofddoek te dragen.⁶⁶ Het leidde tot heftige discussies, waarbij herhaaldelijk vanuit de politie werd aangegeven dat men daar openstond voor het toelaten van de hoofddoek.⁶⁷ De minister van Justitie was zowel in 2017 als in 2022 zeer duidelijk in de afwijzing van een hoofddoek bij de geüniformeerde politie.⁶⁸

In 2019 werd een zogenoemd ‘boerkaverbod’ afgekondigd. Het was de uitkomst van een lange slepende wetgevende kwestie die al duurde sinds 2005 en vooral door de PVV iedere keer weer was aangezwengeld.⁶⁹ Een belangrijke overweging voor dit verbod was dat gezichtsbedekkende kleding in de openbare ruimte strijdig zou zijn met het beginsel van ‘samen leven’, een begrip dat was overgenomen uit een Franse boerka-zaak waarin *vivre ensemble* dat door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens was aanvaard als rechtsgeldig argument om tot een dergelijk verbod over te gaan.⁷⁰

3 Burgerschap: inburgering, antidiscriminatie en sociale samenhang

Het tweede beleidsterrein waarin het vigerende Nederlandse integratiebeleid zich manifesteert, is burgerschap. Hierin onderscheiden wij drie onderwerpen: inburgering en burgerschap, antidiscriminatie en maatschappelijke participatie (ook

64 De desbetreffende stukken zijn terug te vinden in *Handelingen II* onder dossiernummer 31571.

65 *Convenant Onbedweldmd slachten volgens religieuze riten*, brief van de minister van Economische Zaken, 9 juni 2017, *Kamerstukken II* 31571-29.

66 CRM 20 november 2017, zaaknummer 135.

67 O.a. korpschef Pieter-Jaap Aalbersberg in 2017, en Martin Sitalsing, hoofdcommissaris en portefeuillehouder diversiteit bij de politie in 2022.

68 Tweede Kamer: www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/politie-meer-diversiteit-maar-geen-hoofddoek, en www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/begroting-justitie-en-veiligheid-afgerond-3.

69 Zie o.a. M. Berger, ‘Rechtsgronden voor een verbod op de gezichtsbedekkende sluier in Frankrijk, België en Nederland’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2010-3, p. 96-106; P. van Sasse van Ysselt, ‘Over het verbod op het dragen van een gezichtsslui en van andere gelaatsbedekkende kleding’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2010-3, p. 5-28.

70 EHRM 1 juli 2014, 43835/11 (S.A.S./France).

wel: sociale samenhang). In samenhang met religie ontstaat dan het volgende beeld voor de periode 2010-2023.

Inburgering en burgerschapsonderwijs

Zoals eerder opgemerkt, werd de notie ‘inburgering’ vanaf 1998 geleidelijk aan steeds meer gezien als de manier om nieuwkomers te laten integreren. In navolging van de Adviescommissie Normering Inburgeringseisen (2004) verschoof de aandacht van de overdracht van kennis over geldende wetten en regels naar het overdragen van ‘gewenst gedrag’ en ‘kennis van onderliggende waarden en normen’:

‘Het kabinet streeft ernaar om nieuwe migranten zo snel mogelijk kennis te laten nemen en vertrouwd te maken met de Nederlandse samenleving en de kernwaarden waarop onze samenleving gebaseerd is, waaronder vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie. Aandacht voor waardenoverdracht wordt gezien als een essentieel aspect in het bevorderen van sociale cohesie en de integratie van nieuwkomers. Waardenoverdracht aan nieuwkomers krijgt onder meer gestalte via de inburgerings- en participatieverklaringstrajecten.’⁷¹

Centraal in de inburgering stond het begrip ‘Nederlandse kernwaarden’, die enerzijds verwezen naar ‘geldende wetten en regels’ en ‘normen van de rechtsstaat’, en anderzijds naar culturele en religieuze waarden. De manier waarop een brede visie werd gepresenteerd op wat ‘Nederlands’ zou zijn, heeft regelmatig geleid tot kritiek.⁷² Opmerkelijk is dat veel van de vragen en stellingen in het inburgeringsexamen en de bijbehorende lesstof betrekking hebben op religie.⁷³

Parallel aan de inburgering van nieuwkomers werd vanaf 2006 ook begonnen aan de ontwikkeling van burgerschapsonderwijs voor de basisschool, met als doel om Nederlandse waarden en normen vroeg bij te brengen. Dit was mede ingegeven door de controverses rondom islamitische scholen, die langdurig onder de verdenking stonden dat zij de integratie van kinderen zouden belemmeren.⁷⁴ Hoewel verschillende schoolinspecties⁷⁵ en academische onderzoeken⁷⁶ hebben uitgewezen dat die zorg veelal onterecht was, zag de overheid toch reden om hierin beleidsma-

71 Regioplan, *Monitor en evaluatie waardenoverdracht nieuwkomers*, 2017.

72 Zie in dit verband ook J.W. Duyvendak & J. Kesic, *The Return of the Native: Can Liberalism Safeguard Us Against Nativism?*, Oxford 2022.

73 Voorbeelden van stellingen met ‘ja/nee’-antwoorden zijn: ‘Iedereen mag zelf weten of hij/zij in God gelooft’, ‘Kerk en overheid zijn één’, ‘Een nieuwe wet mag anders zijn dan de regels van religie’. Voorbeelden van discussiestellingen die worden voorgelegd aan de inburgeraar: ‘Een vrouw mag volgens de wet abortus plegen, ook al mag dit niet volgens de religie’, ‘Op straat hebben twee mensen een discussie over het wel of niet bestaan van god ...’ en ‘Mijn dochter/zoon gaat trouwen met iemand met een andere religie’.

74 Er zijn op het moment van schrijven (maart 2023) in Nederland 5 hindoebasisscholen, 54 islamitische basisscholen en 3 islamitische middelbare scholen (gegevens ministerie van Onderwijs).

75 Onderwijsinspectie, *Islamitische basisscholen in Nederland*, 1999; *Islamitische scholen en sociale cohesie*, 2002; *Islamitische scholen nader onderzocht*, 2003.

76 M. Beemsterboer, *Islamitisch basisonderwijs in Nederland* (proefschrift), Universiteit Leiden 2018; B. Budak, *Waarom stichten jullie niet een eigen school? Religieuze identiteitsontwikkeling van islamitische basisscholen 1988-2013* (proefschrift), Universiteit Leiden 2020.

tig op te treden. In eerste instantie via extra schoolinspecties op islamitische scholen en vervolgens door de invoering van het burgerschapsonderwijs in al het basisonderwijs.

In 2006 werd het ‘formatief onderwijs’ (lagere scholen en eerste jaren van de middelbare school) verplicht gesteld om aandacht te besteden aan ‘burgerschap’, zodat leerlingen al op jonge leeftijd voldoende kennis zouden verwerven over ‘Nederlandse kernwaarden’. De wet schreef voor hoe scholen meer aandacht moesten besteden aan allerlei aspecten van het samenleven in een democratische en pluriforme samenleving, met aandacht voor geschiedenis, religie, gender en seksualiteit. In 2021 werd burgerschap verplicht gesteld als apart vak.⁷⁷ Het vak burgerschap was weliswaar opgezet als een algemeen instrument, maar de zorg rond integratie en religie (en dan vooral de islam) was duidelijk traceerbaar. Het vak heeft zich in de meer dan vijftien jaar na invoering sterk ontwikkeld en het is opvallend dat, met name na het verplichtende karakter van het vak vanaf 2021, veel controverses juist in het christelijk basisonderwijs spelen.⁷⁸

Antidiscriminatie

Naast burgerschap en inburgering zette de overheid ook in op beleid dat gericht was op het bestrijden van discriminatie, waaronder discriminatie op grond van religieuze overtuiging. Al lange tijd bleek uit rapportages en onderzoek dat discriminatie van zowel joden als moslims structureel was⁷⁹ en het gevoel van uitsluiting en achterstelling voedde.⁸⁰ De overheid trachtte hier beleid op te ontwikkelen, onder meer door het subsidiëren van (lokale) meldpunten voor discriminatie, specifieke aandacht voor rapportages, en campagnes gericht op discriminatie op grond van bijvoorbeeld religieuze kleding. In 2021 werden de Nationaal Coördinator tegen Racisme en Discriminatie en de Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding ingesteld. In het geval van moslims en islam werden deze ontwikkelingen begeleid door discussie over de aard en oorzaak van vijandigheid en discriminatie: islamofobie werd oorspronkelijk gedefinieerd als de vijandigheid tegen de islam,⁸¹ maar inmiddels wordt er ook de vijandigheid tegen moslims onder verstaan,⁸² en met de

77 Zie uitleg over deze wet door de vereniging van scholen in Voortgezet Onderwijs (VO): www.vo-raad.nl/artikelen/q-a-wet-verduidelijking-burgerschap-in-het-funderend-onderwijs.

78 Zie bijv. ‘Inspectie: de Gomarusherstelt tekortkomingen, onder meer met nieuw beleid seksuele diversiteit’, *NRC-Handelsblad* 24 mei 2022. Zie ook N. van Steensel, ‘De Grondwet als basis voor het goede samenleven? Waarom de Grondwet onvoldoende houvast biedt voor de burgerschapsopdracht in het onderwijs’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2021-1, p. 6-22.

79 Zie de regelmatige rapporten over Nederland door de European Commission against Racism and Intolerance, en de rapportages van Monitor Moslimdiscriminatie en Monitor Antisemitisme.

80 Zie o.a. J. Dagevos, M. de Voogd-Hamelink & R. Damen, *Gevestigd, maar niet thuis. Eerste bevindingen uit de Survey integratie migranten*, Den Haag: SCP 2022, p. 35-37. Zie ook ‘Jonge moslim is discriminatie beu’, *Trouw* 6 april 2023.

81 The Runnymede Trust, Commission on British Muslims and Islamophobia, *Islamophobia, A Challenge for Us All*, Londen 1997.

82 The Runnymede Trust, *Islamophobia – 20 years on, still a challenge for us all*, Londen 2016.

opkomende discussies over racisme is ook steeds vaker sprake van ‘moslimracisme’.⁸³ Dit is vooralsnog vooral een academische discussie.⁸⁴

Sociale samenhang

Ten slotte was er een deel van het burgerschapsbeleid dat zich richtte op het versterken van sociale samenhang, dialoog tussen bevolkingsgroepen en het bestrijden van polarisatie. Dit beleid werd vooral uitgevoerd op gemeentelijk niveau, en gemeentes konden onderling aanzienlijk verschillen in hun aanpak en aandachtspunten. Dat hing enerzijds samen met de politieke kleur van het gemeentebestuur, anderzijds met de bevolkingssamenstelling van de gemeente. In de nasleep van aanslagen in Amerika (2001) en de moord op Theo van Gogh (2004) door moslim-radicalen hebben veel gemeenten ‘actieplannen’ opgesteld waarin beleid werd uiteengezet om de sociale cohesie in een stad te bevorderen.⁸⁵ In de periode na 2010 is vooral sprake geweest van de uitvoering en scherpstelling van dergelijk beleid. Ook hier speelde religie een rol. De nationale en diverse gemeentelijke overheden hebben herhaaldelijk onderzoek laten verrichten naar religieuze beleving van ‘migranten’, maar ook naar de beeldvorming en percepties van ‘Nederlanders’ over moslims.⁸⁶ Een belangrijke overweging daarbij is dat de religiebeleving van minderheden van betekenis is voor hun maatschappelijke positionering. Zo stelden onderzoekers vast dat ‘een sterkere religieuze oriëntatie (...) de kans vergroot om tot de categorie “segregatie” te behoren’, hetgeen wil zeggen dat dit migranten zijn ‘die hechte banden met de herkomstgroep onderhouden, zich in beperkte mate met Nederland identificeren en weinig sociale contacten met autochtone Nederlanders hebben’.⁸⁷ Hetzelfde rapport stelde vast dat praktiserende moslims minder vaak omgaan met autochtonen, maar ook dat veel autochtonen negatief zijn over de aanwezigheid van moslims in Nederland.⁸⁸ Het was een ‘kip of het ei’-discussie over de oorzaak van gebrekkige sociale samenhang. Voor de nationale overheid is dit soort observaties een bron van zorg, zoals bleek in een brief van de regering in 2017.⁸⁹

‘Daar komt bij dat de samenstelling van de bevolking wezenlijk is veranderd door de vestiging van immigranten. Zij brengen andere verhalen, gebruiken,

83 Zie voor een kritiek op deze term C.K. Dagli, ‘Muslims are not a race’, *Renovatio* 6 februari 2022.

84 Zie o.a. het rapport van Movisie, *Islamkritiek of discriminatie van moslims?*, dat in 2023 zal uitkomen.

85 Zie A. Pauwels, F. Vermeulen & M. Maussen, ‘De moslimgemeenschap als bondgenoot? Antiradicaliseringsbeleid in Nederland en België’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2022-2, p. 47-70.

86 Zie o.a. M. Bovens, P. Dekker & W. Tiemeijer (red.), *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*, SCP/WRR 2014; W. Huijnk e.a. (red.), *Werelden van verschil Over de sociaal-culturele afstand en positie van migrantengroepen in Nederland*, Den Haag: SCP 2015; Dagevos e.a. 2022.

87 Huijnk e.a. 2015.

88 Idem. Zie ook een uitzending van de Evangelische Omroep van november 2014, *Nederland en de Islam: onbegrepen en moeizaam. Een onderzoeksverslag van de houding van Nederlanders ten aanzien van moslims en de Islam*.

89 Brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in reactie op SCP-nota *Gedeelde waarden en een weerbare democratie*, 31 januari 2017, *Kamerstukken II*, 29279, nr. 371.

geschiedenissen en waarden mee die soms ver af staan van de Nederlandse waarden. Het kabinet realiseert zich dat deze Nederlandse waarden pas recent en ook niet overal breed worden gedragen en het resultaat zijn van een emancipatieproces dat onderhoud vraagt. Ook groeit de groep passanten die slechts tijdelijk in Nederland verblijft en dus geen verbinding zoekt met de Nederlandse samenleving. Dat leidt tot segregatie van leefwerelden. We hebben geen vanzelfsprekend gemeenschappelijk gedeeld verleden meer, kennen elkaars gedachtegoed minder goed en komen elkaar onvoldoende tegen.’

Ook in haar reactie op het SCP-rapport *Gevestigd, maar niet Thuis* (2022) sprak de regering opnieuw haar zorg uit, maar kwam niet tot concreet beleid om die zorg te adresseren.⁹⁰

4 Veiligheid

Religie speelt als zodanig geen rol in het Nederlandse veiligheidsbeleid, maar de islam wel: al vanaf 1998 worden bepaalde vormen van de islam beschouwd als een bedreiging voor de veiligheid. Tegelijkertijd werden vanaf 2004 zowel joodse als islamitische instellingen ook regelmatig het doelwit van bedreigingen en aanslagen en dit leidde tot maatregelen om hun veiligheid beter te waarborgen. Beide kwesties zullen hierna besproken worden.

4.1 *Islam, gebrek aan integratie en buitenlandse inmenging als bedreiging van de veiligheid*

De inlichtingendienst waarschuwde al sinds 1998 voor de dreiging die uitgaat van bepaalde vormen van de islam, die achtereenvolgens werden aangeduid als ‘politieke islam’ (1998⁹¹), salafisme’ (2002⁹²) en ‘radicale islam’ (2004⁹³). De dreiging werd onder andere gezien in het ‘anti-integratisme’ en ‘isolationisme’ van deze moslims. Integratie was daarmee een elementaire waarde geworden van de Nederlandse rechtsstaat. In zijn *Jaarverslag 2002* formuleerde de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) voor het eerst uitgebreid zijn visie op de betekenis van integratie voor nationale veiligheid:

‘De integratie van etnische minderheden is van groot belang voor het behoud van de cohesie in de samenleving. Het verstoren van dit integratieproces, al dan niet doelbewust, vormt dan ook een bedreiging van die cohesie. Het kan ertoe leiden dat de vrije uitoefening van de democratische grondrechten van Nederlandse ingezetenen wordt belemmerd of dat conflicten ontstaan tussen en binnen bevolkingsgroepen van verschillende etnische, religieuze of natio-

90 Brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in reactie op SCP-nota *Gevestigd, maar niet Thuis*, 14 november 2022, *Kamerstukken II*, 32824, nr. 378.

91 BVD, *Politieke Islam*.

92 AIVD, *Jaarverslag 2002*.

93 AIVD, *Van Dawa tot Jihad*.

nale herkomst. Ook kan het gevolg zijn dat inwoners van Nederland zich onveilig voelen door intimidatie of ongewenste bemoeienis vanuit landen van herkomst. Daarmee komen de beginselen van de democratische rechtsorde in het geding.

Een stagnerend of mislukt integratieproces kan ook tot nieuwe veiligheidsproblemen leiden wanneer sprake is van vervreemding van de Nederlandse samenleving. Zo zijn groepen die in een isolement verkeren meer vatbaar voor radicale opvattingen en kunnen zij zich keren tegen de hen omringende samenleving. (...) Afzijdigheid en afkeer van de westerse samenleving leidt in sommige kringen tot een groeiende bereidheid om ideologisch en daadwerkelijk de confrontatie met die samenleving te zoeken.’⁹⁴

De ‘verstoring’ of ‘stagnatie’ van het integratieproces kon grote gevolgen hebben, aldus de AIVD, voor de belemmering van vrije rechten (van de migranten die wel willen integreren), vervreemding en isolement (van de migranten), een gevoel van onveiligheid (onder de autochtone bevolking) en toenemende polarisatie tussen bevolkingsgroepen. De bedreiging voor de integratie, zo stelde de AIVD in hetzelfde rapport, komt van twee kanten, enerzijds door het verzet tegen de instroom en integratie van allochtonen in Nederland, en anderzijds door een groeiende invloed van het salafisme onder moslims.⁹⁵ Deze duiding zou in de daaropvolgende jaren een belangrijke zorg blijven van de AIVD en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), maar ook doorwerken in bredere beleidsdiscussies rond integratie en de islam, vooral als het ging om islamitische scholen en om buitenlandse invloeden.

• *Islamitische scholen*

Zoals eerder opgemerkt, deed de onderwijsinspectie in de periode 1999-2003 in totaal drie onderzoeken naar islamitische scholen, die alle drie uitwezen dat er geen sprake was van ‘anti-integratief onderwijs’ (maar de rapporten signaleerden wel regelmatig slecht bestuur en zwakke pedagogische vaardigheden).⁹⁶ Niettemin bleef wantrouwen tegen islamitische scholen bestaan. In 2019 waarschuwde de AIVD ook voor ‘salafistische aanjagers’ op het Cornelis Haga Lyceum, een islamitische middelbare school in Amsterdam, die leerlingen zouden aanzetten tot anti-integratief gedachtegoed.⁹⁷ In 2022 werd deze school door de rechter van alle blaam gezuiverd.⁹⁸

94 AIVD, *Jaarverslag 2002*, p. 33.

95 Idem, p. 34. En op p. 40: ‘Onderzoek naar dergelijke radicaliseringstendensen wijst uit, dat degenen die deze radicale politiek-islamitische boodschappen uitdragen veelal behoren tot een als salafistisch te duiden stroming.’ Zie ook M. Berger, ‘Hoe het Nederlands veiligheidsbeleid verstrikt is geraakt in de islam’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2023-1, p. 34-53.

96 Onderwijsinspectie, *Islamitische basisscholen in Nederland*, 1999; *Islamitische scholen en sociale cohesie*, 2002; *Islamitische scholen nader onderzocht*, 2003.

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

98 RvS 19 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3014. Zie ook M. Laemers, ‘Het Cornelis Haga Lyceum in gevecht met de overheid’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2021-2, p. 7-19.

Naast de rol van de islam in het reguliere onderwijs (basis- en middelbare scholen) kwam ook het ‘informele’ onderwijs, in de vorm van religie- of taalonderricht georganiseerd door moslimorganisaties, met enige regelmaat op de radar van de veiligheidsdiensten. In 2022 kondigde de staatssecretaris van Onderwijs aan maatregelen te zullen nemen tegen islamitische weekendscholen vanwege hun ‘anti-integratieve’ onderwijs.⁹⁹ Anders dan in de voorgaande gevallen was er ditmaal kritiek vanuit het bredere publiek, niet alleen omdat de maatregelen disproportioneel leken, maar ook omdat het onder toezicht stellen van ‘informeel onderwijs’ als een inbreuk op belangrijke vrijheden werd beschouwd.¹⁰⁰ Op het moment van schrijven (maart 2023) is er geen duidelijkheid over de gronden waarop de staatssecretaris zijn zorgen baseerde, en is nog geen uitvoering gegeven aan de aangekondigde maatregelen.

- *Buitenlandse invloeden*

Reeds in de rapportage *Politieke Islam* van 1998 maakte de inlichtingendienst zijn zorgen kenbaar over mogelijke inmenging vanuit het buitenland, bijvoorbeeld in de vorm van aanzienlijke financiële bijdragen aan moslimorganisaties of door het systematisch verspreiden van educatief en religieus materiaal. Het was op zich niet verwonderlijk dat met name moskeeorganisaties financiële steun zochten in het buitenland, want de moslimgemeenschappen in Nederland waren niet vermogend. De buitenlandse financiering van de bouw en activiteiten van moskeeën leidde echter regelmatig tot controverses, gevoed door de vrees dat conservatieve groeperingen in het Midden-Oosten op deze manier greep op Nederlands moskeeën probeerden te krijgen.¹⁰¹

De verdenking van buitenlandse invloeden richtte zich enerzijds op buitenlandse islamitische organisaties en individuen, en anderzijds op staten. De verdenking van staatsgerichte inmenging bestond in Nederland met name tegen Turkije en Marokko. Onderzoek toonde echter aan dat deze overheden geen actief beleid voerden om zich te mengen in politieke en religieuze kwesties in Nederland of om ‘anti-integratief’ gedrag te stimuleren.¹⁰² Bezorgdheid over de meer diffuse inmenging van buitenlandse organisaties en individuen leidde in 2020 tot een onderzoek door de Parlementaire ondervragingscommissie ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen. In haar rapport *(On)zichtbare invloed* concludeerde de commissie:

99 Brief ‘Vrij en Veilig Onderwijs’, van de minister van Onderwijs aan de Tweede Kamer, 18 november 2022, nr. 34842999.

100 De kritiek kwam vanuit diverse media (o.a. ‘Onderwijsinspectie heeft niets te zoeken bij Bijbelstudie of Koranles’, redactioneel commentaar *NRC-Handelsblad* 24 november 2022) en vanuit de islamitische gemeenschappen zelf (honderden moskeeën en islamitische organisaties hebben op 4 december 2022 aangifte gedaan tegen minister Dennis Wiersma vanwege zijn voornemen tot ondertoezichtstelling van islamitische weekendscholen).

101 M. Maussen, ‘Policy Discourses on Mosques in the Netherlands 1980-2002: Contested Constructions’, *Ethical Theory and Moral Practice* 2004-7, p. 147-162.

102 M. Kahmann, *Ontmoetingen tussen Marokkaanse Nederlanders en de Marokkaanse overheid: een antropologisch perspectief* (proefschrift), Leiden: Universiteit Leiden 2014; Ch. Houtkamp & K. de Bruijne, ‘Whose Long Arm? Challenges to Understanding Turkish Diaspora Politics’ (Clingendael Policy Brief), Den Haag: Clingendael 2021; J.T. Sunier & N. Landman, *Diyanet. The Turkish Directorate for Religious Affairs in a changing Environment*, Utrecht/Amsterdam 2011.

‘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.’¹⁰³

4.2 Bedreiging van de veiligheid van gelovigen en religieuze instellingen

Naast discriminatie van moslims en joden is ook sprake van geweld en bedreiging met geweld. Dat is deels gericht tegen personen, maar vooral ook tegen religieuze instellingen, zoals scholen en gebedshuizen. Dit geweld speelt met name op bij specifieke situaties: in geval van antisemitisch geweld is dat vaak in reactie op gebeurtenissen in Israël, het antimoslim geweld is vaak een reactie op aanslagen van moslimextremisten.¹⁰⁴

In het geval van antisemitisch geweld lijkt in de periode 2010-2020 sprake te zijn van een geleidelijke toename van fysiek geweld en bedreiging met geweld tegen personen, en het bekladden en vernielen van monumenten en synagogen.¹⁰⁵ De Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding kwam kort na zijn aanstelling in 2021 met een werkplan om antisemitisme tegen te gaan, waarbij een belangrijke rol was weggelegd voor de coördinatie met de diverse politie- en veiligheidsdiensten.¹⁰⁶

In het geval van geweld tegen moslims en islamitische instellingen is sinds 2002 sprake van brandstichting en vernielingen op islamitische scholen, maar precieze overzichten hiervan ontbreken vooralsnog. In de periode tussen 2004 en 2015 zou ongeveer 40% van de moskeeën in Nederland te maken hebben gehad met geweldsincidenten, variërend van brandstichting en vernieling tot bekladding en ophangen van varkenskoppen.¹⁰⁷ Deze alarmerende cijfers leidden in 2016 tot de oprichting van de Landelijke Werkgroep Veiligheid Moskeeën om te praten over de veiligheidssituatie van moskeeën en moskeebezoekers. De werkgroep kwam in 2017 met een *Handreiking Veilige Moskee*, waarin werkzaamheden en maatregelen van diverse instanties werden vermeld met het doel tot een coördinatie van beschermingsmaatregelen te komen.

5 Conclusie

Nederland heeft in de periode tussen 1980 en 2010 een ontwikkeling doorgemaakt van ‘minderhedenbeleid’ via ‘allochtonenbeleid’ naar ‘integratiebeleid’. Vanaf 2010

103 *Kamerstukken II*, 35228, nr. 4, Parlementaire ondervraging ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen, brief Van de Parlementaire Ondervragingscommissie, 25 juni 2020, p. 11-12.

104 Zie voor gevallen van antisemitisme bijv. R. van Wonderen & W. van Wagenaar, *Antisemitisme onder jongeren in Nederland: Oorzaken en triggerfactoren*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut/Anne Frankstichting 2015.

105 CIDI, *Monitor Antisemitische Incidenten 2021*.

106 Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding, *Werkplan Antisemitismebestrijding 2022-2025*, minister van Justitie en Veiligheid 2022.

107 I. van der Valk (red.), *Mikpunt Moskee*, Brave New Books 2019.

(maar met een aanloop die al eerder begon) zien we een toenemende focus op ‘burgerschap’ en ‘inburgering’. Dat beleid heeft twee componenten. Enerzijds is het gericht op migranten die zelf werk moeten maken van hun integratie door de taal te leren en basiskennis te verwerven over de Nederlandse samenleving en instanties, en die ervan doordrongen moeten raken dat ‘participatie’ en ‘zelfstandigheid’ noodzakelijk zijn als zij een bestaan willen opbouwen in ons land. Anderzijds is er het burgerschapsonderwijs. Dat mocht wellicht ooit gericht zijn geweest op leerlingen met een migratieachtergrond, maar heeft zich inmiddels verbreed tot een algemeen onderwijs voor alle kinderen over hun rechten en plichten, maar vooral ook over hoe om te gaan met de diversiteit die de samenleving nu kenmerkt. In beide gevallen – inburgering en burgerschapsonderwijs – speelt religie een belangrijke rol.

Uit dit overzicht wordt duidelijk hoe belangrijk beleidsframes zijn. Het voortdurend inkaderen van vraagstukken in termen van ‘integratie’ wordt heden ten dage steeds meer als een onderdeel van het probleem gezien. Vanuit verschillende hoeken wordt erop aangedrongen om niet meer zo vaak te spreken in termen van ‘nieuwkomers die moeten integreren’.¹⁰⁸ De term ‘allochtoon’ is sinds 2016 vervangen door ‘persoon met een migratieachtergrond’, maar ook die term is omstreden (al was het maar omdat dan blijkbaar ook sprake zou zijn van een – even moeilijke definieerbare – ‘persoon met Nederlandse achtergrond’).¹⁰⁹ Dit soort categorisering van de ‘ander’ wordt steeds meer als problematisch gezien, zoals is gebleken in de toeslagenaffaire (2019), de methode van etnisch profileren door de marechaussee (2023),¹¹⁰ en de verschillen in behandeling van moslims vergeleken met die van andere (orthodoxe) gelovigen.

Nog altijd speelt religie een belangrijke maar zeer diffuse rol in de kwestie ‘integratie’. Religie wordt nog steeds door sommige beleidsmakers beschouwd als een middel dat niet-westerse nieuwkomers kan verbinden en hun integratie kan bevorderen. Daarentegen wordt de ‘radicaal-puriteinse’ vorm van islam (salafisme) beschouwd als een godsdienstige levenswijze die bedreigend is voor integratie. Opmerkelijk is dat soortgelijke ultraorthodoxie bij andere godsdiensten is veel minder een bron van zorg, terwijl ook daar sprake kan zijn van ‘isolationisme’ en zelfs ‘anti-integratisme’.

De bevindingen uit dit overzicht lijken aan te sluiten bij de waarschuwing van Ben Koolen: zowel het beginsel van scheiding van kerk en staat als de religieuze vrijheden van minderheden staan steeds meer onder druk doordat de overheidsbemoeienis met religie in toenemende mate wordt ingevuld vanuit de doelstellingen van integratie- en veiligheidsbeleid. De overheid beschouwde de beleidsdoelstelling

108 Zie L.M. Klarenbeek, ‘Reconceptualising “integration as a two-way process”’, *Migration studies* 2021-3, p. 902-921. Voorbeeld: het Kennisplatform Integratie en Samenleving koos in 2022 zelf voor de nieuwe naam Kennisplatform Inclusief en Samenleven, zie ‘KIS: koersvast met een nieuwe naam’, 1 februari 2022, www.kis.nl/artikel/kis-koersvast-met-een-nieuwe-naam.

109 Zie verschillende recente publicaties van de WRR in dit verband, waaronder: *Clusteren op basis van cultuur. Etno-linguïstische indelingen van herkomstlanden als alternatieven voor westers/niet-westers in integratieonderzoek*, Den Haag 2021; *Afscheid van westers en niet-westers. Policy-Brief*, Den Haag 2022; *Samenleving in Verscheidenheid*, Den Haag 2020.

110 Gerechtshof Den Haag 14 februari 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:173.

‘integratie’ geregeld als een legitieme reden om de scheidslijn tussen kerk en staat te overschrijden, bijvoorbeeld door voorwaarden te stellen aan de organisatie en werkzaamheden van religieuze instanties. In het geval van de religieuze vrijheden van ‘nieuwkomers’ zien we een soortgelijk beeld: integratie- en veiligheidsoverwegingen dienden voor de overheid als rechtvaardiging om bepaalde religieuze vrijheden te beperken.

Uit het overzicht blijkt voorts dat moslims en hun islam van doorslaggevende betekenis zijn geweest – en nog steeds zijn – voor het ontstaan en de ontwikkeling van integratie als beleidsterrein. Evenzo blijkt dat er op het beleidsterrein van veiligheid een disproportioneel grote aandacht is voor moslims en de islam. Daarmee is echter ook religie in algemene zin op deze beleidsterreinen binnengehaald. Op het terrein van veiligheid was er al eerder voor gewaarschuwd dat niet alleen de islam, maar religie in het algemeen steeds meer gezien gaat worden in een veiligheidscontext.¹¹¹ Iets soortgelijks zien wij ook in het nieuwe burgerschapsonderwijs: dat was ooit was bedoeld voor niet-westerse en met name islamitische leerlingen, maar leidt tegenwoordig vooral tot frictie met orthodox-christelijke scholen.