

Vergaderjaar 2015–2016

**29 614**

## **Grondrechten in een pluriforme samenleving**

**Nr. 38**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 september 2015

Tijdens het Algemeen Overleg over antidemocratische groeperingen van 9 april jl. (Kamerstuk 29 279, nr. 243), heb ik uw Kamer een brief toegezegd over de visie van het kabinet op salafistische organisaties. Met deze brief geef ik daar, mede namens de Ministers van Veiligheid en Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Buitenlandse Zaken, invulling aan. Uitgangspunt is de notitie «Salafisme in Nederland: diversiteit en dynamiek»<sup>1</sup> over veranderingen in zowel de externe context als (bijgevolg) de interne dynamiek van het salafisme in Nederland. De notitie is als bijlage bij deze brief gevoegd<sup>2</sup> en omvat tevens:

- de reactie op het verzoek van het lid Karabulut (SP), gedaan tijdens de Regeling van Werkzaamheden van 22 april 2015, om een brief inzake berichten in het NRC over ultraorthodoxe moslims (2015Z07425);
- de reactie op het verzoek van de Vaste Commissie SZW van 23 april 2015 om reactie op berichtgeving in het NRC van 17 april 2015 dat de invloed van ultraorthodoxe moslims in de moskee groeit (2015Z07335).

Onze Nederlandse samenleving staat voor fundamentele rechten en vrijheden. Deze vrijheden zijn van onschatbare waarde binnen een democratische en pluriforme samenleving. Gezien de essentiële rol die de vrijheid van meningsuiting vervult in deze samenleving, biedt dit recht niet alleen bescherming wanneer uitingen instemmend worden ontvangen, maar ook als ze als verstorend of niet welgevallig worden ervaren. In onze samenleving hoort ook een grote diversiteit aan (godsdiensstige) beschouwingen, opvattingen, waardepatronen en leefstijlen. Daarom is ook de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging een groot goed.

Het is van belang deze fundamentele rechten en vrijheden en onze open samenleving te beschermen. Niet door het verbieden van ideeën of

<sup>1</sup> Zie bijlage notitie «Salafisme in Nederland: diversiteit en dynamiek», NCTV & AIVD, 2015.

<sup>2</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

opvattingen, maar door weerwoord te bieden en de weerbaarheid van de samenleving te vergroten. Niet door hele groepen weg te zetten op basis van hun levensovertuiging, maar door de democratische rechten centraal te stellen, de verantwoordelijkheid bij het individu te leggen en door de focus te leggen op problematische gedragingen. Tegen deze achtergrond dienen zowel overheid als samenleving, ieder op hun eigen wijze en binnen de kaders van de Grondwet, normen te stellen en daarmee ook tegenwicht te bieden aan organisaties en personen die aanzetten tot haat, onverdraagzaamheid, antidemocratische gedragingen, isolationisme en die de vrijheid van anderen proberen in te perken of anderen belemmeren deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer in Nederland.

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.

Deze visie wordt gehanteerd voor alle vormen van religieus of ideologisch gemotiveerd gedrag dat niet te verenigen is met de Nederlandse waarden en de democratische rechtsstaat. Problematische gedragingen uit naam van het salafisme baren zorgen, maar zijn ook voorbeelden van een breder scala aan gedragingen die de pluriformiteit in de Nederlandse samenleving kunnen aantasten.

De overheid richt zich in haar optreden niet op religie of ideologie, maar concentreert zich op het weerbaar maken van de samenleving door weerwoord te bieden en op de problematische gedragingen en activiteiten zelf, die al dan niet religieus gemotiveerd kunnen zijn. De beleidsreactie op de notitie «*Salafisme in Nederland: diversiteit en dynamiek*», dient dan ook in die context te worden gezien.

### **Notitie «Salafisme in Nederland: diversiteit en dynamiek»**

Het *salafisme* is een verzamelterm voor een spectrum aan fundamentalistische stromingen binnen de soennitische islam, die streven naar wat zij zelf de «zuivere islam» noemen. «Het salafisme» wordt mede daarom vaak gelijkgesteld aan «de orthodoxe islam», maar salafistische stromingen verwerpen juist de gedurende vele eeuwen ontwikkelde islamitische orthodoxie. Het teruggrijpen op een geïdealiseerd islamitisch verleden op basis van een letterlijke lezing van de religieuze bronnen maakt het salafistische spectrum *fundamentalistisch* van aard. De salafistische stromingen zijn gericht op morele «heropvoeding» en «zuivering» van de geloofsgemeenschap en de maatschappij. Salafisten vormen een minderheid onder de soennitische moslims in Nederland, maar het precieze aantal aanhangers van het salafisme is niet vast te stellen vanwege de diversiteit en diffuse begrenzing van de stromingen.

Binnen het salafistische spectrum worden globaal drie richtingen onderscheiden. Deze richtingen kennen overeenkomsten op hoofdpunten van geloofsleer en praktisering, maar er zijn ook duidelijke verschillen in de vertaling van de leerstellingen naar concrete doelen en gedrag:

- 1) Het *apolitiek salafisme* legt via prediking de nadruk op het persoonlijke religieuze leven en de afzondering van de niet-islamitische samenleving.
- 2) Het *politiek salafisme* propageert een grotere maatschappelijke betrokkenheid en heeft een sterker politiek engagement. Deze substroming richt zich actief op het bereiken van haar religieus geïnspireerde politiek-maatschappelijke doelen, eveneens via prediking.

- 3) Het *jihadi-salafisme* onderscheidt zich door de goedkeuring van het gebruik van geweld. Deze substroming vormt een van de belangrijkste componenten van het huidige gewelddadige jihadisme.

In de drie richtingen kunnen salafistische leerstellingen leiden tot onverdraagzaamheid, antidemocratische activiteiten en polarisatie. Dergelijk gedrag kan resulteren in spanningen tussen bevolkingsgroepen en kan voor sommigen een voedingsbodem vormen voor radicalisering naar gewelddadig jihadisme.

Het salafisme is intern gefragmenteerd door het ontbreken van een centrale autoriteit en verschillen van mening. Ook is er sprake van uiteenlopende rollen: van particulier gelovigen tot docenten en predikers. En het is niet vanzelfsprekend dat de opinie van een geleerde door de gelovigen wordt gedeeld of overgenomen. Bezoekers van salafistische conferenties en moskeeën zijn ook niet noodzakelijkerwijs aanhangers van de salafistische stromingen. Ondanks de schijnbare rigiditeit van het gedachtegoed is de salafistische beweging dus divers en veranderlijk. Het zou dan ook inhoudelijk onjuist zijn om het gehele salafistische spectrum te beoordelen als radicaal of extremistisch.

De professionele informatieverstrekking van de salafistische stromingen draagt bij aan de populariteit onder sommige groepen in Nederland. In 2009 stelde de AIVD vast dat de groei van het Nederlandse salafisme stagneerde. Sindsdien hebben zich veranderingen voorgedaan in zowel de nationale en internationale context (zoals het conflict in Syrië) als in de interne dynamiek van de salafistische beweging. De AIVD constateerde in 2014 dat het salafisme in Nederland weer groeit. Salafistische predikers lijken zich weer meer ruimte te veroorloven in het opzoeken van de grenzen van de kaders die de Nederlandse overheid hanteert. Dit kan ruimte bieden voor radicalisering. Ook voorbeelden van onverdraagzaamheid, isolationisme en ondemocratische activiteiten zijn de afgelopen tijd zichtbaar geworden.

Deze ontwikkelingen hebben effect op de wijze waarop door de omringende samenleving naar het salafistische spectrum in Nederland wordt gekeken. Zorgen over het salafisme zijn, gezien de grote verschillen binnen het salafistische spectrum, echter niet in alle gevallen gerechtvaardigd. De keerzijde van deze hernieuwde aandacht is dat «het salafisme» in discussies soms wordt gereduceerd tot de meest extremistische exponenten ervan. Bovendien lijkt het salafisme deels bepalend voor het beeld dat bij delen van de samenleving bestaat van de (orthodoxe) islam. Deze onjuiste beelden kunnen leiden tot toenemende polarisatie tussen bevolkingsgroepen.

### **Ontwikkelingen in de samenleving**

Voorbeelden van situaties waar sprake kan zijn van problematische gedragingen, zijn onder andere buitenlandse predikers die door Nederlandse organisaties worden uitgenodigd en in het buitenland uitspraken hebben gedaan die in Nederland als opruiend, haatzaaiend of antidemocratisch worden beschouwd. Ook als daarbij geen sprake is van directe overtreding van wet- en regelgeving.

Daarnaast is buitenlandse financiering van moskeeën al enige tijd een zorg en onderwerp in het publiek debat en in diverse wijken<sup>3</sup>. Elke moskee, evenals elke kerk of andere religieuze instelling, staat het vrij zelf financiering aan te trekken vanuit zowel de eigen gemeenschap als externe (buitenlandse) bronnen. Het bestaan van dergelijke moskeeën

<sup>3</sup> Kamerstuk 30 977, nr. 115.

hangt vaak af van deze externe financiering. De financiering als zodanig vormt niet het probleem. Een probleem ontstaat wanneer de financiering zich richt op het verkrijgen van invloed waarbij de gedragingen niet passen binnen de Nederlandse democratische rechtstaat.

Ook zijn er geregeld berichten over de opkomst van de jongere generatie in moskeeën, die in de zoektocht naar een meer «zuivere» islam afstand neemt tot «gematigde» theologische ontwikkelingen. Hierdoor neemt ook het vanzelfsprekende gezag van de ouderen in de gemeenschap af, al dan niet versterkt door de taalbarrière tussen de ouderen en jongeren die het Arabisch niet machtig zijn. Dit kan gepaard gaan met problematische gedragingen zoals 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<sup>4</sup>. Dergelijke lessen worden op verschillende plaatsen in het land gegeven, onder andere in buurthuizen. Ouders, moskeebesturen en gemeenten lijken soms onvoldoende op de hoogte te zijn van de werkelijke inhoud van deze lessen.

De podia voor problematische gedragingen zijn niet altijd gekende locaties. Deze manifesteren zich bijvoorbeeld ook op het internet en sociale media en zijn vaak voorzien van krachtige beelden. Deze boodschappen kunnen onder andere onverdraagzaam, anti-integratief van aard zijn en ook mogelijk tot problematisch gedrag leiden. De analyse benoemt dat de precieze omvang van de salafistische stroming moeilijk te kwantificeren is. Om die reden, en vanwege de grote beïnvloeding die ook van een enkeling uit kan gaan, wordt in deze brief gekozen voor een kwalitatieve benadering.

Tot slot nemen de zorgen over groeperingen met antidemocratische doelstellingen toe. In de Tweede Kamer<sup>5</sup> heeft een debat plaatsgevonden over de fundamentele vraag of ons democratisch bestel voldoende waarborgen kent om groeperingen te verbieden die doelstellingen nastreven die haaks staan op onze democratische rechtsorde. Dat debat had onder andere betrekking op die delen binnen het salafistisch spectrum die deze doelstellingen hebben. De regering heeft toegezegd nader internationaal onderzoek uit te voeren. De afronding van dat onderzoek staat gepland voor het 1e kwartaal van 2016.

### **Rol van de overheid**

Het kabinet kiest er voor om naast handhaving in te zetten op een aanpak gericht op interactie en dialoog waar mogelijk en aanspreken en confrontatie waar nodig. Het kabinet wil zoveel mogelijk voorkomen dat een veiligheidsrisico ontstaat en stelt zich daarom tot doel problematische gedragingen al eerder te signaleren en aan te pakken. Bij wetsovertreding is de rol van de overheid duidelijk: handhaven, straffen. Het ligt anders bij meer sluipende processen, zoals het ondermijnen van de democratische rechtsstaat of het aantasten van verhoudingen tussen burgers. De overheid heeft in die situaties geen monopoliepositie en lang niet altijd een wettelijke titel om in te grijpen. De aanpak zal daarom vaak niet-justitieel van aard zijn.

<sup>4</sup> «Transformatie van het jihadisme in Nederland, *zwermdynamiek en nieuwe slagkracht*», AIVD, juni 2014.

<sup>5</sup> VAO Handhaving, 2 juli 2015, Handelingen II 2014/15, nr. 104, item 13.

## Drie-sporen-aanpak

Op basis van de notitie stelt het kabinet dat het drie-sporen-beleid uit 2010<sup>6</sup> nog altijd actueel en bruikbaar is. Wel zullen er accentverschuivingen plaatsvinden in de concrete uitwerking en implementatie van de aanpak. Het kabinet doet daarmee recht aan de actuele inzichten uit de notitie, waarbij het accent verschuift van een aanpak gericht op radicalisering (2010) naar een brede aanpak gericht op problematische (en niet altijd strafbare) gedragingen en de (lokale) sociale stabiliteit. Het gaat om de volgende drie sporen:

- (I) interactie en dialoog;
- (II) aanspreken en confronteren;
- (III) verstoren en handhaven.

### I Interactie en dialoog

In onze democratische rechtsstaat zijn interactie en dialoog over maatschappelijke vraagstukken van groot belang. Vooral wanneer het gaat over zaken die betrekking hebben op de uitoefening van grondwettelijke vrijheden zoals de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Een actieve dialoog met lokale gemeenschappen zorgt ook voor diversiteit in de geluiden en voor tegengeluid tegen problematische gedragingen. Door de islamitische gemeenschappen, waaronder de salafistische gemeenschappen zelf, te betrekken in de activiteiten van de (lokale) overheid wordt de bewustwording vergroot van de maatschappelijke en politieke context waarin zij opereren en functioneren. Een heldere communicatie over het optreden hierin van de Nederlandse overheid naar de betreffende moskeebesturen, de islamitische gemeenschappen (en de bredere betrokken samenleving) en internationale partners is in dit kader een vereiste en zal de verschillende partijen zelf ten goede komen. In de praktijk ontbreken vaak de lokale strategische netwerken met islamitische gemeenschappen die hiervoor de basis moeten vormen. Het is noodzakelijk dat ook gemeenten deze netwerken duurzaam op kunnen bouwen, waar nodig met praktische ondersteuning vanuit het Rijk.

Binnen de dialoog kunnen zowel de (lokale) overheid als de islamitische gemeenschappen wederzijds inzicht bieden in welke gedragingen en uitingen problematisch zijn. Dit stelt moskeebesturen en andere maatschappelijke instellingen in staat een betere afweging te maken bij bijvoorbeeld hun uitnodigingsbeleid van gastsprekers. De verwachtingen tussen overheid enerzijds en samenleving en daarbinnen de gemeenschappen anderzijds moeten hierin wederzijds expliciet gemaakt worden. Ter illustratie: daar waar een gebrek aan transparantie de indruk wekt dat buitenlandse geldschietters uit zijn op het verwerven van politieke invloed via het financieren van gebedshuizen in Europa en in Nederland, past de overheid een alertere rol. Om te beginnen door de gemeenschap die het aangaat aan te spreken over het gebrek aan transparantie en de aard en de mogelijke bedoeling van een geldschietter. Dit soort gesprekken vindt plaats ter bescherming van de rechtsorde in ons land en met het oog op het verbeteren van de lokale verhoudingen en het bevorderen van wederzijds begrip.

Tot slot moet worden benadrukt dat gedragingen gemotiveerd door de salafistische leer geenszins gelijk staan aan gewelddadig extremisme of jihadisme, maar wel worden erkend als mogelijk onderdeel van een bredere voedingsbodem voor radicalisering. In de preventieve pijler van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme wordt de focus ook

<sup>6</sup> Kamerstuk 29 614, nr. 2.

gelegd op deze bredere voedingsbodem. Hier komen verschillende maatregelen samen ter ondersteuning van gezinnen, leerkrachten, jongerenwerkers, sleutelfiguren en gemeenten. Deze preventieve maatregelen zijn ondersteunend aan de drie-sporen-aanpak en passen met name binnen de interactie en dialoog. De volgende voortgangsrapportage van het actieprogramma wordt in november verstuurd naar de Kamer.

## II Aanspreken en confronteren

Dit spoor wordt gevolgd bij incidenten of sterke vermoedens of signalen van problematische gedragingen. In veel gevallen zal bij deze problematische gedragingen (nog) geen sprake zijn van wetsovertreding. Een belangrijk aspect van interactie met islamitische gemeenschappen, en daarbinnen het salafistische spectrum, is de mogelijkheid om gericht en direct personen of instellingen aan te spreken en zo nodig te confronteren. Dit past binnen de normstellende rol van de overheid en kan worden ingezet als geconstateerd wordt dat zich problematische gedragingen of activiteiten voordoen.

Deze houding wordt ook merkbaar voor de omringende samenleving. Die ziet dat er actief contact wordt onderhouden met de islamitische gemeenschappen, dat er in die contacten sprake is van een grote diversiteit en dat organisaties, stichtingen en individuen consequent worden aangesproken op problematische gedragingen.

## III Verstoren en handhaven

Indien sprake is van daadwerkelijke wetsovertreding, wordt niet op de uitkomst van eventuele andere maatregelen gewacht en wordt strafrechtelijk opgetreden.

Naast handhaving worden diverse maatregelen ingezet, gericht op het verstoren van bepaalde activiteiten. Bijvoorbeeld het verstoren van ronselaars, facilitatoren en verspreiders van extremistische propaganda in het kader van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme.

Dit derde spoor behelst de maatregelen die gericht zijn op het beteugelen van handhaafbare gedragingen, zoals uitingen van haat, geweld en ondermijning van de democratische rechtsstaat. Daarbij kan ook sprake zijn van maatregelen gericht op vertegenwoordigers, zoals een persoon of een groep personen of organisatie (stichtingsbestuur).<sup>7</sup>

### *Interbestuurlijke samenwerking*

Voor de beschreven drie-sporen-aanpak is steeds een actueel beeld nodig van de achtergrond van de verschillende stromingen en uitingen binnen het salafistisch spectrum en de affiliaties van de verschillende centra en predikers. Maar vooral is nodig actuele kennis van en inzicht in de concrete activiteiten die plaatsvinden en plaats zullen vinden. En zo nodig ook het herstellen en verbeteren van onderlinge en wederzijdse contacten met de islamitische gemeenschappen. Dit vraagt daarmee van gemeenten, als meest nabije overheid, een stevige informatie- en kennispositie.

---

<sup>7</sup> Dit kan ook een andere benadering zijn dan de verstoringsmaatregelen gericht op individuen vanuit het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme. Niet alle problematische gedragingen die in deze beleidsreactie worden besproken vallen namelijk binnen de context van het actieprogramma.

Het salafistische spectrum is, zoals gesteld divers en niet duidelijk begrensd. Uitgangspunt van de aanpak zijn problematische gedragingen. Een inventarisatie van het salafistisch spectrum in brede zin biedt daar geen zicht op en is bovendien ongewenst, omdat daarmee verschillende organisaties onterecht in een kwaad daglicht kunnen worden gesteld. Tegen die achtergrond wordt vanuit het kabinet de nauwe samenwerking met het lokaal bestuur, burgemeesters en wethouders die te maken hebben (gehad) met dit thema, verder uitgebouwd, onder andere aan de hand van voorbeelden en relevante casuïstiek.

Reeds op nationaal en lokaal niveau opgedane ervaringen vormen de basis voor doorontwikkeling van de drie-sporen-aanpak. De voorgestelde interbestuurlijke samenwerking is gericht op het delen van kennis en informatie en om specifieke vraagstukken van bijvoorbeeld lokale overheid en gemeenschappen (multidisciplinair) te bespreken. Op basis van dergelijke besprekingen kan een concreet handelingsperspectief worden geformuleerd. Het lokaal bestuur wordt daarbij onder andere ondersteund door het Rijk dat praktijkgerichte expertise aanbiedt aan gemeenten die gericht is op preventie van radicalisering en maatschappelijke spanningen tussen groepen en het bevorderen van sociale stabiliteit, bijvoorbeeld in de vorm van een kennis- en leerkring.

#### Bilaterale dialoog buitenland

De kernwaarden en grondwettelijke beginselen waarop de Nederlandse overheid haar handelen ten opzichte van problematische gedragingen baseert, worden actief uitgedragen in bilaterale dialogen met diverse westerse en niet-westerse partners en ook in verschillende multilaterale fora. Het is van belang om door middel van open en constructieve dialoog over deze kernwaarden te voorkomen dat de Nederlandse binnenlandse maatregelen gericht op sociale stabiliteit en nationale veiligheid ten onrechte worden gepercipieerd als marginaliserend en/of stigmatiserend ten opzichte van de (inter)nationale islamitische gemeenschappen. De maatschappelijke discussie over en de opstelling van de Nederlandse overheid ten aanzien van het salafisme in binnenlandse context dient transparant te zijn en bij te dragen aan het verkrijgen en vergroten van begrip en draagvlak bij onze buitenlandse partners.

#### **Conclusie**

Het kabinet erkent de zorgen uit de notitie over de ontwikkelingen en gedragingen binnen de salafistische bewegingen in Nederland. Het kabinet staat een aanpak voor ogen die gericht is tegen gedragingen die haaks staan op de democratische rechtsstaat of die de sociale stabiliteit onder druk zetten, ongeacht op basis van welke ideologie of leerstelling deze gedragingen gemotiveerd zijn. Dat vraagt om een alerte houding van zowel overheid als de islamitische gemeenschappen en de omringende samenleving en een genuanceerde aanpak waarbij we handelen op basis van kennis van zaken.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
L.F. Asscher