



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### De moslingemeenschap als bondgenoot?

*Antiradicaliseringsbeleid in Nederland en België*

Pauwels, A.; Vermeulen, F.; Maussen, M.

#### DOI

[10.5553/TvRRB/187977842022013002004](https://doi.org/10.5553/TvRRB/187977842022013002004)

#### Publication date

2022

#### Document Version

Final published version

#### Published in

Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid

#### License

Unspecified

[Link to publication](#)

#### Citation for published version (APA):

Pauwels, A., Vermeulen, F., & Maussen, M. (2022). De moslingemeenschap als bondgenoot? Antiradicaliseringsbeleid in Nederland en België. *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, 13(2), 47-70. <https://doi.org/10.5553/TvRRB/187977842022013002004>

#### General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

#### Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# De moslimgemeenschap als bondgenoot?

## Antiradicaliseringsbeleid in Nederland en België

*Annelies Pauwels, Floris Vermeulen & Marcel Maussen*

### 1 Inleiding

In september 2021 was het precies twintig jaar geleden dat de aanslagen op de Twin Towers en het Pentagon plaatsvonden. In die twintig jaar vonden ook in West-Europa meerdere grote terroristische aanslagen uit islamitische hoek plaats, zoals in Madrid (2004), Londen (2005), Parijs (2015) en Brussel (2016). Ook waren er aanslagen die minder slachtoffers eisten en verschillende verijdelde aanslagen. In reactie op dit geweld versterkten de Europese Unie en de verschillende lidstaten de mogelijkheden om gewelddadige, jihadistische groeperingen op te sporen. Overheden ontwikkelden ook allerlei initiatieven en maatregelen om de aantrekkingskracht van het islamitisch extremisme tegen te gaan, om processen van radicalisering vroegtijdig te signaleren en te dwarsbomen, en om geradicaliseerde en veroordeelde extremisten te begeleiden in hun terugkeer in de samenleving. Onlangs bepleitte Tom Zwart in dit tijdschrift een ingrijpende verandering van het beleid voor de bestrijding van islamitisch terrorisme.<sup>1</sup> Zwart stelt voor om veel meer gebruik te maken van de kennis en kunde van moslimgemeenschappen. Het antiradicaliseringsbeleid zou een inhoudelijke, ideologische reactie moeten zijn op islamitisch extremisme. Vooral moslimorganisaties zouden in staat zijn jongeren te bereiken en hun een alternatief verhaal te bieden in hun zoektocht naar verdieping van hun geloof. Daarnaast pleit Zwart ervoor om de voedingsbodem voor radicalisering weg te nemen door op te treden tegen discriminatie en sociaaleconomische uitsluiting en om de historische verwevenheid tussen de islam en Europa meer voor het voetlicht te brengen.

Zwart is uitgesproken kritisch over het antiradicaliseringsbeleid dat in West-Europa gevoerd is, of beter: volgens hem gevoerd zou zijn. Dat beleid is, zo schrijft hij, gespeend van relevante theologische kennis over de islam en ontwikkeld zonder betekeniswaardige betrokkenheid van de moslimgemeenschappen. Het is een beleid, aldus Zwart, dat zou proberen plegers van terroristische aanslagen om te turunen tot “modelburgers” die liberale waarden omarmen.<sup>2</sup>

Een eerste vraag die wij ons in dit artikel zullen stellen is of Zwart in zijn analyse recht doet aan de beleidsaanpak zoals die in Europa is ontwikkeld. We richten ons daarbij op Nederland en Vlaanderen, omdat we hierover zelf enige expertise hebben en omdat Zwart zich ook primair op Nederland richt. De voorstellen van Zwart passen bij wat in de literatuur wel de ‘gemeenschap-engagerende benadering’ ge-

1 T. Zwart, ‘Waarom de islam en de moslimgemeenschap onmisbare bondgenoten zijn bij de bestrijding van terrorisme’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2021-1, p. 23-44.

2 Zwart 2021, p. 39.

Annelies Pauwels, Floris Vermeulen & Marcel Maussen

noemd wordt, waarbij gestreefd wordt naar samenwerking met de migranten- en geloofsgemeenschappen. Daarnaast pleit hij voor een ‘ideologische benadering’, waarbij aandacht uitgaat naar de inhoudelijke boodschap van de extremisten en niet uitsluitend naar de voedingsbodem voor extremisme en de sociaalpsychologische dynamiek van het proces van radicalisering zelf.

We beginnen dit artikel met een overzicht van vijftien tot twintig jaar antiradicaliseringsbeleid in Vlaanderen en Nederland en bekijken welke rol de moslimgemeenschappen in dat verband wel en niet gespeeld hebben. Daarna onderzoeken we hoe in het beleid is omgegaan met de theologische dimensie van radicalisering onder veelal jonge moslims. We richten ons daarbij op de beleidsmatige uitdagingen van een dergelijk beleid en op de meer principiële vraag of de scheiding van kerk en staat mogelijk een meer ‘theologische aanpak’ in de weg staat.

## 2 Twintig jaar antiradicaliseringsbeleid in Nederland en Vlaanderen

In Nederland en in Vlaanderen is de afgelopen twintig jaar een geïntegreerde aanpak van radicalisering en terrorismebestrijding ontwikkeld. Dat gebeurde in reactie op ingrijpende gebeurtenissen in binnen- en buitenland, waaronder bloedige aanslagen, het fenomeen van ‘Syrië-gangers’ en ‘buitenlandse strijders’, en de opkomst van een omvangrijk netwerk van jihadistische propaganda op sociale media. In beide landen zien we een voortdurende wisselwerking tussen antiterrorismebeleid en antiradicaliseringsbeleid en ook een steeds meer uitkristalliserende verhouding tussen de verschillende betrokken instanties en tussen lokale, nationale en (vooral in het geval van Vlaanderen) regionale overheden.

### • *Nederland*

De moord op Theo van Gogh in 2004 vormde in Nederland een belangrijke aanleiding voor de ontwikkeling van beleidsprogramma’s om nieuwe aanslagen te voorkomen. Voor een belangrijk deel lag het initiatief voor de ontwikkeling van antiradicaliseringsbeleid bij de gemeenten, terwijl de nationale overheid vorm gaf aan het antiterrorismebeleid. In 2004 werd de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding ingesteld om de coördinatie tussen de verschillende instanties en diensten op het gebied van veiligheid en terrorismebestrijding te versterken.<sup>3</sup> In een handreiking die gemeentelijke overheden in die tijd kregen, werd gesuggereerd dat bestaande islamitische organisaties een rol konden en moesten spelen bij ‘het bieden van tegeninformatie, het versterken van de weerbaarheid tegen de argumentaties en overtuigingen van de radicale islam en het mobiliseren van tegenkrachten in de directe omgeving van jongeren die vatbaar zijn voor radicaliseringsinvloeden’.<sup>4</sup> De gemeente Amsterdam ontwikkelde een integrale aanpak in het actieprogramma *Wij Amsterdammers* (2005), de gemeente Rotterdam ontwikkelde een programma onder de titel *Meedoen of Achterblijven. Actieprogramma tegen radicalisering*

3 In 2012 is dit hernoemd tot de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).

4 Ministerie voor Vreemdelingenbeleid en Integratie, *Nota weerbaarheid tegen radicalisering moslimjongeren*, Den Haag 2005; M. Maussen, *Ruimte voor de islam? Stedelijk beleid, voorzieningen, organisaties*, Amsterdam 2006, p. 51.

en voor kansen voor Rotterdammers (2005), en ook in andere steden en stadsdelen, zoals het stadsdeel Slotervaart, waar leden van de Hofstadgroep hadden gewoond en actief waren, werden actieprogramma's ontwikkeld.<sup>5</sup> Er waren belangrijke accentverschillen in de verschillende gemeentelijke beleidsnota's, maar steevast waren het heel breed opgezette actieprogramma's waarin de aandacht niet alleen uitging naar radicaliseringsprocessen, maar ook werk gemaakt werd van een 'kritische dialoog' met moslimorganisaties en van de ontwikkeling van kennis van de islam, en waarin de gemeenten aankondigden discriminatie en gevoelens van uitsluiting onder moslimjongeren te willen aanpakken.

In de eerste fase van het Nederlandse antiradicaliseringsbeleid (2004-2014) werd voornamelijk gekozen voor de zogenoemde 'brede aanpak'. Deze aanpak was grotendeels preventief en richtte zich op het vroegtijdig herkennen van radicaliseringsprocessen bij zowel individuen als groepen en richtte zich specifiek op het bestrijden van de voedingsbodem voor radicalisering.<sup>6</sup> Het uitgangspunt was dat psychische (micro), sociale (meso) en politieke processen (macro) gezamenlijk en in interactie een radicaliseringsproces beïnvloeden.<sup>7</sup> Vanwege de gepercipieerde geïmpacteerdheid van het radicaliseringsproces richtte het preventieve beleid zich op allerlei aspecten. Het strekte zich uit van het tegengaan van polarisatie en discriminatie op buurtniveau tot het weren van imams met extremistische ideologische denkbeelden uit Nederland.

De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) omschreef de Nederlandse aanpak in 2011 als een integrale strategie waarin lokale, nationale en internationale overheden samenwerken met maatschappelijke organisaties, bedrijven en sleutelfiguren om preventieve en repressieve maatregelen te nemen.<sup>8</sup> Samenwerking met religieuze gemeenschappen kon binnen deze benadering een belangrijke manier zijn om de voedingsbodem van radicalisme te bestrijden. Op lokaal niveau hebben Nederlandse autoriteiten dit middel ook daadwerkelijk ingezet. Amsterdam is daar een goed voorbeeld van. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de steun van de Amsterdamse autoriteiten bij de bouw van de Westermoskee, waarbij de gemeente besloot de bouw indirect maar fors te subsidiëren door de gemeentelijke grondbelasting te verlagen. In deze periode (2004-2005) werd de moskee door de gemeente beschreven als 'liberaal' en verwachtte men dat de bouw een rol zou

- 5 Zie A.J. Gielen, *Radicalisering en identiteit: Radicale rechtse en moslimjongeren vergeleken*, Amsterdam 2008. Zie voor een beschrijving en analyse van het beleid in deze eerste fase Maussen 2006; F. Vermeulen & F. Bovenkerk, *Engaging with violent Islamic extremism: Local policies in Western European cities*, Utrecht 2012; F. Vermeulen, 'Suspect communities – targeting violent extremism at the local level: policies of engagement in Amsterdam, Berlin, and London', *Terrorism and political violence* 2014-2, p. 286-306.
- 6 P. Abels, *De brede benadering in de terrorismebestrijding: oorsprong, ontwikkeling en stand van zaken*, Den Haag 2012.
- 7 M.A. van der Woude, 'Brede benadering terrorismebestrijding', *Openbaar Bestuur* 2009-11, p. 2-5.
- 8 Om tot een integrale en samenhangende nationale aanpak van terrorisme te komen stelt de NCTV vanaf 2011 elke vier jaar een Nationale Strategie Terrorismebestrijding op. De eerste daarvan was de *Nationale Strategie Terrorismebestrijding 2011-2015*, Den Haag 2011. Daarin wordt de brede aanpak meermaals expliciet genoemd als leidraad voor het nationale contraterrorismebeleid. De strategie is opgedeeld in vijf pijlers: verwerven (informatie), voorkomen, verdedigen, voorbereiden en vervolgen.

Annelies Pauwels, Floris Vermeulen & Marcel Maussen

kunnen spelen bij het weerbaar maken van de lokale Turkse gemeenschap tegen extremistische tendensen. Echter, mede als gevolg van interne strijd binnen de Milli Görüs-beweging eindigde deze samenwerking in 2006 vroegtijdig toen het nieuwe bestuur van de Westermoskee een door de gemeente opgestelde verklaring weigerde te ondertekenen waarin gesteld werd dat in de moskee een ‘liberale’ vorm van de islam gepredikt zou worden. Een ander voorbeeld betreft Marhaba, een islamitisch cultureel centrum waarvan het verklaarde doel was om ‘de dialoog tussen mensen met verschillende wereldbeelden te bevorderen’ en dat onderdeel uitmaakte van het preventieve beleid van Amsterdam tegen radicalisering. Het debatcentrum is er uiteindelijk nooit gekomen door interne strijd binnen het bestuur van Marhaba en de politieke discussies in de gemeenteraad over de vraag of het subsidiëren van een dergelijk religieus debatcentrum een schending was van de scheiding tussen kerk en staat.<sup>9</sup>

Deze Amsterdamse voorbeelden laten de beleidsdilemma’s zien die horen bij een gemeenschap-engagerende benadering. De samenwerkingen met moskeebestuurders was politiek omstreden. De toenmalige burgemeester Job Cohen werd in de publieke opinie aangevallen op het ‘thee drinken’ bij moskeebestuurders die de reputatie hadden conservatief of radicaal te zijn. Zijn opvolgers, Van der Laan en Halsema, kozen een andere benadering, waarbij de lokale overheid meer afstand hield van islamitische organisaties. Het was niet altijd gemakkelijk voor plaatselijke autoriteiten om goed geïnformeerde standpunten in te nemen over de aard en het karakter van de lokale moskeeën waarmee men zou kunnen samenwerken.<sup>10</sup> Daarnaast laat onderzoek naar het Nederlandse beleid zien dat het betrekken van gemeenschappen bij preventief beleid ook negatieve, stigmatiserende effecten kan hebben, zoals het ontstaan van ‘verdachte gemeenschappen’ waarbij hele bevolkingsgroepen in de praktijk gezien worden als risicogroep.<sup>11</sup>

In de tweede fase van het Nederlandse contraterrorismebeleid (vanaf ongeveer 2014) bleef de aandacht voor de voedingsbodem bestaan, maar kwam er ook steeds meer aandacht voor een individuele persoonsgerichte aanpak. Belangrijk voor deze beleidsverandering was dat Nederland, net als veel andere landen, compleet werd verrast door de problematiek van ‘buitenlandse strijders’. Nederlandse autoriteiten waren met hun aandacht voor ‘religieuze gemeenschappen’ niet goed in staat geweest om signalen te ontvangen over individuen die daadwerkelijk radicaliseerden. Dit bracht de ‘gemeenschap-engagerende aanpak’ in diskrediet en tegen deze achtergrond kwam er in 2014 een nieuw *Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme*.

Een centraal onderdeel in de verschillende actieplannen die sinds 2014 werden ontwikkeld, was de persoonsgerichte aanpak. Deze integrale aanpak diende de kans te verkleinen dat personen op basis van extremistische denkbeelden zouden overgaan tot geweld en richtte zich uitsluitend op de groep waarbij redelijkerwijs

9 Vermeulen 2014; Vermeulen & Bovenkerk 2012; W. Nicholls & F. Vermeulen, ‘Rights through the city: The urban basis of immigrant rights struggles in Amsterdam and Paris’, in: M.P. Smith & M. McQuarrie (red.), *Remaking urban citizenship: organizations, institutions, and the right to the city*, Londen 2011.

10 F. Vermeulen, ‘Het kaf van de koran scheiden’, *De Groene Amsterdammer* 2018-48, p. 32-37.

11 Vermeulen 2013.

zorgen bestonden over geweldsbereidheid. De aanpak was ook gericht op het wegnemen van de voedingsbodem voor radicalisering bij deze doelgroep, maar benaderde die voedingsbodem minder op macroniveau (discriminatie, segregatie en polarisatie) en meer op individueel niveau. Jongeren moesten weerbaarder tegen radicalisering gemaakt worden. Daarnaast streefde het beleid ernaar om specifieke individuen die mogelijk radicaliseerden tijdig in beeld te krijgen door het verbeteren van de deskundigheid en onderlinge communicatie van professionals. Deze professionals, werkzaam bij onder meer de gemeenten, de politie, het Openbaar Ministerie en jeugdzorgorganisaties konden nauw samenwerken om radicaliserende individuen te identificeren en om een op maat gesneden aanpak van zorg- en veiligheidsinterventies in te zetten om hun uitreis te voorkomen. De samenwerkingsverbanden, ook wel de ‘multidisciplinaire casuoverleggen’ genoemd, kwamen regelmatig bij elkaar en kregen verregaande bevoegdheden.<sup>12</sup>

- *Vlaanderen*

De Belgisch aanpak lijkt in sommige opzichten op die van Nederland, maar met enkele belangrijke accentverschillen. In België werd het beleid in twee fasen uitgewerkt. In een eerste fase – die ruwweg gelijk loopt met het eerste decennium van de 21ste eeuw – werd vooral ingezet op contraterreurbeleid en op een repressieve en justitiële aanpak. Pas na 2010 werd werk gemaakt van een beleid gericht op de preventie van radicalisering. Aanslagen in Europa gaven een impuls aan de beleidsvorming, temeer omdat Belgische burgers betrokken waren bij enkele van deze gewelddaden.<sup>13</sup> Vooral veiligheids-, politie- en justitiële diensten waren betrokken bij de aanpak, waarin in het bijzonder werd ingezet op het versterken van de antiterrorwetgeving en op het verbeteren van samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de betrokken diensten, zoals de civiele en militaire inlichtingendiensten en de geïntegreerde Federale en Lokale Politie, onder de coördinatie van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse. Het in 2006 goedgekeurde ‘Plan R’ van de federale overheid belichaamde een geïntegreerde benadering. Doel van dit actieplan was om ook aandacht te besteden aan radicalisering en om maatregelen te nemen op preventief, proactief en reactief vlak. Ook hierbij werden het preventieve en proactieve luik vooral uitgewerkt door de inlichtingen- en politiediensten.<sup>14</sup> Anders dan in Nederland was de rol van lokale overheden in de uitvoering van dit beleid in eerste instantie nogal klein.

De aandacht lag in deze periode voornamelijk op de dreiging van extremisme vanuit religieuze invalshoek (zodanig zelfs dat de voorloper van het Plan R deze verwij-

12 A. Dijkman & A.J. Gielen, *Pionieren in veranderende complexiteit. Evaluatie van de persoonsgerichte aanpak contraterrore, extremisme en radicalisering*, Den Haag 2020.

13 Zo was een netwerk uit Maaseik betrokken bij de aanslagen in Madrid in 2004. De Belgische bekeerlinge Muriel Degauque pleegde in 2005 een zelfmoordaanslag met een autobom op een Amerikaans militair konvooi ten zuiden van Bagdad. Een Belgisch Al Qaidanetwerk rond de beruchte rekruteester Malika El Aroud – die ook op internet bijzonder actief was in het verspreiden van jihadistische propaganda – zond dan weer terroristische strijders naar de jihad in Afghanistan. Zie P. Ponsaers, *Jihadi's in België. De route naar Zaventem en Maalbeek*, Antwerpen 2017.

14 T. Renard, *The Evolution of Counter-Terrorism since 9/11*, Londen 2022, p. 36.



zing in de naam opnam – het zogeheten Plan M van ‘Moskeeën’).<sup>15</sup> Religieuze radicalisering werd voornamelijk als een externe dreiging beschouwd. Het *homegrown* karakter van religieuze radicalisering werd pas zichtbaar toen duidelijk werd dat de individuen die betrokken waren bij jihadistische netwerken, geboren en getogen waren in België.

Omdat er tussen 2005 en 2010 geen grote aanslagen plaatvonden in Europa, nam ook in België de urgentie om in te zetten op de bestrijding van terrorisme wat af. Toch waren er wel maatschappelijke discussies over de islam en mogelijke vormen van radicalisering. Het in 2010 ingevoerde boerkaverbod zorgde bijvoorbeeld voor heel wat commotie, en er waren ook incidenten rond salafistische predikers die prominent aan bod kwamen in de media. In Vlaanderen ontstond veel ophef rond de groep Sharia4Belgium, die actief was in en rond Antwerpen. Deze groep hield zich voornamelijk bezig met *da’wa*-activisme (een vorm van prediking en zendingswerk) en kwam regelmatig in de media, bijvoorbeeld vanwege het verstoren van lezingen van islam-kritische schrijvers in Antwerpen en Amsterdam in 2010 en 2011.<sup>16</sup>

De situatie en het gevoel voor urgentie veranderden na 2011. De Arabische revoluties en de burgeroorlog in Syrië brachten honderden Belgische jongeren ertoe zich als jihadist aan te sluiten bij extremistische organisaties in Irak en Syrië. De reeds bekende salafistische ronsel- en propagandanetwerken, waaronder Sharia4Belgium, speelden een sleutelrol bij het vertrek van veel jongeren, vooral in steden als Antwerpen, Vilvoorde en Maaseik. In deze context ontwikkelden deze steden een aanpak gericht op het vroegtijdig signaleren en tegengaan van mogelijke plannen om in het buitenland te gaan strijden voor de islam. Zij gebruikten daarbij de ervaring van de eigen stadsdiensten, maar probeerden ook te leren van praktijken in het buitenland. Inspiratie werd bijvoorbeeld ook gehaald uit Nederland, zoals uit het actieplan van het Amsterdamse stadsdeel Slotervaart.<sup>17</sup>

Het lokale niveau was in het begin van deze tweede beleidsfase dus leidend bij de preventieve aanpak van radicalisering. Pas later werden elementen van deze aanpak overgenomen door de federale en Vlaamse overheid en ook beter afgestemd met het reeds ontwikkelde antiterrorbeleid. Dit resulteerde in een aanpassing van de bestaande aanpak; Plan R werd herwerkt (in 2015 en opnieuw in 2021, toen het ook werd hernoemd tot Strategie TER), de focus op veiligheid werd verbreed en er kwam meer aandacht voor ‘vroegsignalering’ om radicalisering te voorkomen. Naast veiligheids- en inlichtingendiensten kregen lokale besturen, sociopreventie-

15 Interessant in dit verband is de aandacht die de Arabisch-Europese Liga genereerde in de periode 2003-2006. Deze beweging, onder leiding van Abou Jahjah, was (vooral in de eerste jaren van haar bestaan) meer politiek dan religieus actief en werd vaak bestempeld als een extremistische organisatie. Enkele leden van de groep werden door het Antwerpse parket vervolgd (en vervolgens vrijgesproken) wegens lidmaatschap van een privé-militie en hun rol in de rellen in Antwerpen in november 2002.

16 M. de Koning, C. Becker & I. Roex, *Islamic Militant Activism in Belgium, The Netherlands and Germany. ‘Islands in a Sea of Disbelief’*, Londen 2020, p. 113-203.

17 Het actieplan van het stadsdeel Slotervaart werd in 2007 gepresenteerd en als pilot gezien voor de aanpak van radicalisering in andere stadsdelen. Gemeente Amsterdam, *Amsterdam tegen radicalisering*, 2007, p. 10, te raadplegen via [www.politieacademie.nl/kennisonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/45522.pdf](http://www.politieacademie.nl/kennisonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/45522.pdf).

ve diensten (in het bijzonder onderwijs, welzijnswerk en jeugdwerk) en maatschappelijke verenigingen een grotere rol toebedeeld. Aangezien in België de gewesten bevoegd zijn voor dit soort beleidsdomeinen, werd van de Vlaamse en Waalse overheid verwacht dat zij plannen ontwikkelden voor een preventief beleid. In 2015 werd het eerste Vlaams actieplan ter preventie van radicalisering gelanceerd. Ook voor de ontwikkeling van dit actieplan probeerde men in Vlaanderen voort te bouwen op ervaringen van andere landen, waaronder Nederland.

Het huidige Vlaams antiradicaliseringsbeleid (dat in 2017 en 2021 deels werd bijgesteld) hanteert een samenlevingsbrede en integrale benadering. Verschillende beleidsdomeinen en sectoren van de maatschappij worden betrokken bij maatregelen en acties, zoals het onderwijs, de welzijnssector, het jeugdwerk, de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding en lokale verenigingen. In het beleid wordt ingezet op verschillende vormen van preventie: naast primaire preventie (maatregelen gericht op de algemene bevolking met als doel de voedingsbodems van extremisme weg te nemen) vallen heel wat acties ook onder secundaire en tertiaire vormen van preventie (interventies die zich richten op personen of groepen die risicogevoelig zijn of al betrokken zijn in een radicaliseringsproces). Verschillende projecten kunnen beschouwd worden als primaire preventie, zoals initiatieven die inzetten op burgerschapscompetenties, het versterken van media-wijsheid, inter-levensbeschouwelijke dialoog, identiteitsontwikkeling en het bieden van maatschappelijke tegengeluiden. Toch wordt in de praktijk vooral ingezet op secundaire en tertiaire preventie. De geïndividualiseerde of persoonsgerichte aanpak vormt de spil van het Vlaamse antiradicaliseringsbeleid, in het bijzonder het zogenoemde 'casusoverleg' dat op het niveau van de steden en gemeenten wordt georganiseerd. Aan deze multidisciplinaire overlegtafels (Lokale Integrale Veiligheidscellen (LIVCR)) worden signalen van radicalisering besproken en wordt, indien nodig, een begeleiding op maat uitgewerkt.

Hoewel de Vlaamse aanpak vertrekt vanuit een brede visie op radicalisering, ligt in de uitwerking van het beleid de nadruk op islamitische radicalisering. Er wordt veel aandacht besteed aan initiatieven gericht op moslimjongeren, op het betrekken en ondersteunen van imams, op het betrekken en versterken van moskeeverenigingen en op de verspreiding van een betere kennis over de islam, onder meer in het onderwijs. Hierbij wordt samengewerkt met enkele islamdeskundigen, die in de praktijk vaak ook de persoonsgerichte aanpak ondersteunen, bijvoorbeeld in het kader van de LIVCR of trajectbegeleiding in de gevangenis. Het initiatief voor een meer gemeenschap-engagerende aanpak – zoals het opbouwen van relaties met moslimgemeenschappen – wordt vooral aan lokale besturen overgelaten. Dit leidt soms tot verschillen tussen de Vlaamse steden en gemeenten: in sommige gemeenten, zoals Vilvoorde, worden stappen gezet om lokale moslimgemeenschappen te bereiken en te ondersteunen, in andere gemeenten wordt hier geen beleid rond gevoerd.

In het Vlaamse antiradicaliseringsbeleid deed zich in de afgelopen twee jaar een inhoudelijke verschuiving voor, deels ingegeven door enkele aanbevelingen in het kader van een uitgebreide evaluatie van het beleid door het Vlaams Vredesinsti-



tuut.<sup>18</sup> Bij de herziening van het beleid in 2017 werd besloten meer aandacht te besteden aan de verschillende vormen van extremisme, waaronder islamistische, rechts-extremistische en links-extremistische radicalisering, maar ook aan polarisering. Deze inhoudelijke verbreding leidde tot een verminderde focus op specifieke aan de islam gerelateerde projecten. De persoonsgerichte aanpak – en in het bijzonder de lokale regierol van deze aanpak – werd daarentegen nog sterker aanzet.

• *Concluderend: Nederland en Vlaanderen vergeleken*

Als we naar de ontwikkeling van het antiradicaliseringsbeleid in Nederland en Vlaanderen kijken, dan is duidelijk dat in Nederland het preventieve beleid al eerder ontwikkeld werd en er in beide landen in de afgelopen tien jaar gekozen is voor een individuele of ‘persoonsgerichte’ aanpak. In Nederland betekende dat een verandering in het beleid omdat daar in eerste instantie ook ingezet werd op een brede, groepsgerichte aanpak. Deze keuze komt voort uit de overtuiging dat het radicaliseringsproces zich op individueel niveau afspeelt, waarbij de wisselwerking tussen de persoonlijke, sociale en omgevingsfactoren verschilt van persoon tot persoon. De uitwerking van een op maat gemaakte aanpak is nodig om in te spelen op de specifieke context en de dynamiek van het individuele proces.<sup>19</sup>

Op de achtergrond speelt ook mee dat een brede benadering waarbij men in de praktijk vaak inzet op het wegnemen van de ‘voedingsbodemp’ bij ‘kwetsbare doelgroepen’, kan leiden tot stigmatisering van hele bevolkingsgroepen. De persoonsgerichte aanpak is veel minder generiek en richt zich op een individu en het sociale netwerk om hem heen.

In de brede benadering werd onder de noemer antiradicaliseringsbeleid vaak werk gemaakt van het bestrijden van discriminatie, van het promoten van kennis en waardering voor de gematigde islam, van het faciliteren van maatschappelijke debatten, en van het ondersteunen van jongerenwerk en jeugdwelzijnsorganisaties. Het belang van dit soort initiatieven wordt in het huidige beleid nog steeds erkend, maar die initiatieven worden veel minder ingekaderd als vormen van ‘antiradicaliseringsbeleid’, ook omdat dit tot weerstand leidde bij bijvoorbeeld jongerenwerkers of docenten op scholen.<sup>20</sup>

De persoonsgerichte aanpak vereist individuele programma’s en begeleiding. In een dergelijke benadering is er relatief weinig aandacht voor het ondersteunen van het middenveld en is er weinig aanleiding om actief samen te werken met islamitische organisaties of om samen met die organisaties culturele, sociale of educatieve projecten te ontwikkelen. Als er islamdeskundigen betrokken worden, dan is dat vaak op ad-hocbasis. Voorbeelden hiervan zijn de islamconsulenten die in gevange-

18 D. Cops, A. Pauwels & M. Van Alstein, *Gewelddadige radicalisering & polarisering. Beleid & preventie in Vlaanderen: Evaluatie en uitdagingen*, Brussel 2020.

19 M. Berger & M. Rademakers, ‘Allahoe Akbar! - de jihadisten’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2015-1, p. 5-25.

20 In Vlaanderen wordt dit soort initiatieven op scholen en in jeugdwerk vaak nog steeds in het antiradicaliseringsbeleid ingekaderd. Het antiradicaliseringsbeleid wordt daarentegen wel opengetrokken naar fenomenen zoals polarisering, desinformatie en haatspraak, problemen die dus beter passen in het basiswerk van jongerenwerkers of leerkrachten.

nissen of detentiecentra ingeschakeld worden bij *disengagement*-trajecten, of islamdeskundigen die ondersteuning bieden aan scholen op het vlak van religieuze radicalisering.

In beide landen zien we dat het overleg met moslimgemeenschappen en 'sleutelfiguren' (imams, moskeebestuurders, bekenden uit het netwerk van beleidsmakers, gemeentelijke diensten, sportverenigingen, politie of jongerenwerkers) vaak pragmatisch en ad-hocvorm krijgt. Lokale overheden besluiten soms contact te leggen met 'sleutelfiguren' in de moslimgemeenschappen als er sprake is van acute dreiging of een specifieke casus, waarbij bijvoorbeeld religieuze kennis een aanknopingspunt kan bieden voor het opstarten van een begeleidingstraject. Deze contacten zijn over het algemeen kortstondig en vinden achter de schermen plaats.<sup>21</sup>

Ook valt op dat de gekozen aanpak ten aanzien van de moslimgemeenschappen sterk afhangt van de lokale context. In sommige gemeenten wordt hier (in bepaald periodes) meer aandacht aan besteed. Dit was bijvoorbeeld het geval in Amsterdam in de nasleep van de moord op Theo van Gogh en onder aanvoering van Job Cohen. In Antwerpen werden (reeds vóór 2012) stappen ondernomen om lokale moslimgemeenschappen te bereiken en te ondersteunen, bijvoorbeeld door middel van een akkoord dat voorzag in de financiële ondersteuning van deze organisaties in ruil voor de bereidheid tot samenwerking en wederzijdse informatie-uitwisseling.<sup>22</sup> Maar over het algemeen kunnen we stellen dat ideologische, religieuze aspecten nooit echt een leidende rol hebben gespeeld en dat de brede benadering is afgeschaald en er daarmee ook minder behoefte is aan een gemeenschap-engagerende benadering.

### 3 Theologische aanpak van radicalisering

Is het zinvol om de theologische dimensie meer centraal te plaatsen in het antiradicaliserings- en antiterreurbeleid en kunnen 'geloofwaardige moslims' worden ingeschakeld bij het ontwikkelen van een contranarratief tegen jihadistische propaganda?<sup>23</sup> In dit deel van het artikel bekijken we welke uitdagingen een theologische aanpak met zich meebrengt voor beleidsmakers. Wat vertelt onderzoek ons over de rol van religieuze ideologie in processen van radicalisering en hoe kan een theologische aanpak radicalisering voorkomen of bijdragen aan deradicalisering? Vervolgens bekijken we welke initiatieven in Nederland en Vlaanderen zijn opgezet waarin theologische inzichten centraal stonden en welke strategische en principiële uitdagingen ontstaan bij een dergelijke aanpak.

21 F. Vermeulen, 'The Paradox of Immigrant Political Participation in Europe Amidst Crises of Multiculturalism', in: C. Menjivar, M. Ruiz & I. Ness, *The Oxford Handbook of Migration Crises*, Oxford 2018; I. Roex & F. Vermeulen, 'Preemptive measures against radicalization and local partnerships in Antwerp', in: N. Fadil, F. Ragazzi & M. de Koning, *Radicalization in Belgium and The Netherlands: critical perspectives on violence and security*, Londen 2019.

22 H. Boussetta & B. Maréchal, *Islam en moslims in België. Lokale uitdagingen & algemeen denkkader*, Brussel 2004, p. 25.

23 Zwart 2021, p. 27 en 32-39.

Annelies Pauwels, Floris Vermeulen & Marcel Maussen

### 3.1 Een theologische aanpak van radicalisering – een blik op de literatuur

Verschillende onderzoekers hebben zich gebogen over de vraag welke rol ideologie speelt in radicaliseringsprocessen. Sommige auteurs stellen dat politieke of religieuze ideologieën een belangrijke rol spelen, terwijl andere deze invloed eerder als beperkt inschatten.

Een eerste vraag gaat over de kennis die ideologisch gemotiveerde geweldplegers al dan niet bezitten over de ideologie waarvoor ze strijden. Sommige onderzoekers wijzen erop dat veel jihadististen vóór het plegen van hun gewelddaden slechts in beperkte mate religieus betrokken waren en heel weinig over de islam wisten.<sup>24</sup> Dit bleek ook uit analyses van de profielen en levenslopen van heel wat westerse Syrië-strijders.<sup>25</sup> In de media doken zelfs verslagen op van zeer jonge Syrië-strijders die net voor hun vertrek naar het jihadistische conflictgebied een exemplaar van *Islam for Dummies* hadden besteld.<sup>26</sup> Hoe kunnen hun acties religieus gemotiveerd zijn als zij de religie die hen zou moeten inspireren slechts oppervlakkig kennen? Daartegenover wordt dan wel eens betoogd dat er een verschil bestaat tussen religieuze kennis en de mate van religiositeit. Iemand hoeft immers geen diepgaande kennis over een religie te hebben om er toch in sterke mate in te geloven. Bovendien kan religie individuen ook motiveren om geweld te gebruiken zonder dat zij uitgebreide religieuze kennis bezitten.<sup>27</sup>

Maar als de persoon in kwestie wel kennis heeft van een religie, dan is vervolgens de vraag wat de rol van religieuze ideologie is in het radicaliseringsproces: vormt een radicaal geloofssysteem de aanleiding tot het plegen van religieus-geïnspireerd geweld? Is de mate van religieus engagement een bepalende factor bij extremistische of terroristische daden?<sup>28</sup> Jihadistische geweldplegers hebben voorafgaand aan hun daden altijd wel enige jihadistische propaganda aanschouwd. Maar ook hier is de vraag waarom die propaganda juist bij deze individuen bijdroeg aan radicalisering, terwijl er veel meer mensen met dit soort propaganda in aanraking komen dan dat er mensen zijn die betrokken raken bij terroristische activiteiten.<sup>29</sup> Sommige onderzoekers stellen dat religie en een religieus sociaal netwerk juist ook

24 R. Borum, 'Radicalization into Violent Extremism I: A Review of Social Science Theories', *Journal of Strategic Security* 2012-4, p. 7-36. Zie de bespreking van Wiktorowicz's model voor aansluiting bij extremistische en terroristische groepen in A.J. Beutel, 'Building Bridges to Strengthen America: Forging an Effective Counterterrorism Enterprise between Muslim Americans and Law Enforcement', *Muslim Public Affairs Council* 2009, te raadplegen via <http://buildingbridgeswny.org/articles/MPAC-Counter-Radicalization-Paper.pdf>, p. 9-10.

25 R. Coolsaet, 'Facing the fourth foreign fighters wave. What drives Europeans to Syria, and to Islamic State? Insights from the Belgian case', *Egmont paper* 2016-81, p. 35-37; R. Borum & R. Fein, 'The Psychology of Foreign Fighters', *Studies in Conflict and Terrorism* 2017-3, p. 253.

26 R. Briggs & T. Silverman, 'Western Foreign Fighters Innovations in Responding to the Threat', *Institute for Strategic Dialogue* 2014, p. 27.

27 L.L. Dawson, 'Bringing Religiosity Back In: Critical Reflection on the Explanation of Western Homegrown Religious Terrorism (Part I)', *Perspectives on Terrorism* 2021-1.

28 D. Holbrook & J. Horgan, 'Terrorism and Ideology: Cracking the Nut', *Perspectives on Terrorism* 2019, p. 2-15; B. Schuurman, 'The Role of Beliefs in Motivating Involvement in Terrorism', *Perspectives on Terrorism* 2021-5, p. 85-92.

29 Idem, p. 5.

een beschermende rol kunnen spelen tegen jihadistische propaganda of rekruteringspogingen.<sup>30</sup>

In de literatuur bestaan dus nog heel wat onzekerheden over de rol van religieuze ideologie in religieus-geïnspireerd terrorisme. Religieuze overtuigingen zijn uiteraard belangrijk: politieke, ideologische of religieuze motiveringen onderscheiden terroristische misdaden van andere vormen van geweld en criminaliteit. Toch zijn steeds meer onderzoekers het erover eens dat radicale religieuze opvattingen op zich geen verklarende rol spelen in het radicaliseringsproces en dat het nodig is ook naar andere verklarende factoren te kijken.<sup>31</sup> Meer recente verklaringsmodellen gaan ervan uit dat een radicaal geloofs- of overtuigingsysteem slechts een van de mogelijke beïnvloedende factoren is.

Kan het centraal plaatsen van ideologie in het voorkomen of bestrijden van radicalisering zinvol zijn? Het is moeilijk hierop een antwoord te bieden, omdat er nog maar heel weinig evaluatief onderzoek werd verricht naar dit type beleid. Toch vinden we in de literatuur en de praktijk wel enkele aanknopingspunten. Zo kan het zijn dat theologische gesprekken met geradicaliseerde individuen twijfels over de eigen radicale overtuigingen opwekken, wat dan een cognitieve opening kan creëren om de opvattingen te ‘deconstrueren’.<sup>32</sup> Maar een theologisch of ideologisch gesprek kan de persoon in kwestie ook juist aanmoedigen om nog dieper te graven in de radicale ideologie.<sup>33</sup> Ook kan een ‘ideologisch gesprek’ iemand in een ‘verdedigingsmodus’ brengen en verdere interventies bemoeilijken.<sup>34</sup> Deradicaliseringsinterventies richten zich dan ook vaak in eerste instantie op het bieden van praktische en psychologische ondersteuning bij het verlaten van de extremistische scene en pas in tweede fase op het bevragen van de extremistische ideologie.<sup>35</sup> Deze benadering is gebaseerd op het idee dat mensen een extremistische organisatie willen verlaten om allerlei praktische, sociale en psychische redenen die losstaan van twijfels over de religieuze ideologie.<sup>36</sup>

Ook wordt er in de literatuur over een mogelijk theologische aanpak gewezen op het stigmatiserende effect van een dergelijke benadering, wat dan weer radicalisering in de hand kan werken. Immers, als radicalisering wordt beschouwd als het

- 30 C.C. Fair, J.S. Goldstein & A. Hamza, ‘Can Knowledge of Islam Explain Lack of Support for Terrorism? Evidence from Pakistan’, *Studies in Conflict & Terrorism* 2017-4, p. 339-355.
- 31 V. Asal e.a., ‘Protecting the Homeland from International and Domestic Terrorism Threats: Current Multi-Disciplinary Perspectives on Root Causes, the Role of Ideology, and Programs for Counter-radicalization and Disengagement’, in: *White Papers, Strategic Multi-Layer Assessment and Air Force Research Laboratory*, Washington 2010; C. McCauley & S. Moskalenko, ‘Understanding Political Radicalization: The Two-Pyramids Model’, *American Psychologist* 2017-3, p. 205-216.
- 32 M. Groeninck, ‘Difference and negotiation from the borders: Islamic religious actors providing theological counternarratives for deradicalisation in Belgium’, *Religion, State & Society* 2021-4/5, p. 342.
- 33 M. van San, *De onvoorspelbare terrorist. Het ‘magisch denken’ over preventie van radicalisering en de mogelijkheden tot deradicalisering*, Brussel 2018, p. 2.
- 34 D. Koehler, ‘Een typologie van “deradicaliserings”-programma’s’, in: L. Colaert (red.), ‘Deradicalisering’. *Wetenschappelijke inzichten voor een Vlaams beleid*, Brussel 2017, p. 75-77.
- 35 Zie A. Pauwels, ‘Contemporary manifestations of violent right-wing extremism in the EU: An overview of P/CVE practices’, *RAN paper* 2021, p. 9.
- 36 Van San 2018, p. 9-11.

Annelies Pauwels, Floris Vermeulen & Marcel Maussen

gevolg van een aberratie in het islamitische religieuze denken, dan lijkt het er als snel op dat de moslimgemeenschappen en de islam verantwoordelijk zijn voor jihadistisch geweld en terrorisme.<sup>37</sup>

### 3.2 *De theologische dimensie in Nederlands en Vlaams radicaliseringsbeleid – welke uitdagingen in de praktijk?*

De inzichten uit de literatuur plaatsen beleidsmakers tussen twee vuren wat betreft de plaats van religie in hun radicaliseringsbeleid. Aan de ene kant moeten ze erkennen dat religie een rol speelt bij religieus-geïnspireerde geweldpleging en dat ideeën een rol spelen in het radicaliseringsproces. Aan de andere kant riskeren ze door in te zetten op religie en religiebeleving verdachte gemeenschappen te creëren waardoor mogelijk meer moslims gestigmatiseerd worden. Feit is dat de islamitische theologie een relatief kleine plaats inneemt bij het Nederlandse en Vlaamse radicaliseringsbeleid. Beide landen volgen hierbij ook de internationale trend waarin aandacht voor de religieuze ideologie een steeds beperktere rol is gaan spelen.<sup>38</sup> Toch werden er in Nederland en Vlaanderen wel degelijk enkele acties en maatregelen ondernomen waarbij religieuze beleving en islamitische theologie centraal stonden.

In dit verband is het van belang om een meer directe en een meer indirecte overheidsbemoeyenis rond de religieuze beleving van moslims te onderscheiden, en om ook onderscheid te maken tussen theologische interventies in het kader van antiradicalisering en terrorisme, en interventies die meer in algemene zin gericht zijn op de religieus inhoudelijke instituties van de islam in Europa. Tabel 1 geeft deze handelingsopties weer. Een andere mogelijke handelingsoptie is niet weergegeven, namelijk wanneer de overheid zich *volledig afzijdig houdt van enige bemoeyenis* met de inhoudelijke dimensie van de islam. We richten ons hier vooral op het antiradicaliseringsbeleid (de onderste rij).<sup>39</sup> Het is duidelijk dat de meer directe vormen van overheidsbemoeyenis lastig zijn vanwege de scheiding van kerk en staat (we bespreken dit in paragraaf 3.3).

- *Islamitische religieuze kennis als middel tegen radicalisering*

Enkele overheidsinitiatieven richtten zich op het bieden van een tegendiscours door islamdeskundigen, waarbij het zowel kan gaan om personen die kennis hebben van de islam maar de religie niet belijden, als om personen die zelf moslim zijn. De Vlaamse overheid financierde bijvoorbeeld een project waarbij theologische inzichten werden voorgelegd aan geradicaliseerde gedetineerden die voorwaardelijk zouden vrijkomen. Doel van het project, dat in 2018 startte, was om ‘irrationele en radicale/extreme denkpatronen vanuit een theologisch perspectief’ te herstellen.<sup>40</sup>

37 A. Kundnani, *The Muslims Are Coming! Islamophobia, Extremism, and the Domestic War on Terror*, Londen/New York 2014.

38 Idem.

39 M. Maussen & M. Talbi, ‘Islam in Europa en Europese islam’, in: L. Colaert (red.), *Deradicalisering. Wetenschappelijke inzichten voor een Vlaams beleid*, Brussel 2017, p. 143-162.

40 Actie 5.3 in het actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Zie: *Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Overzicht acties en maatregelen*, 2 juni 2017.

**Tabel 1** *Voorbeelden van overheidsinterventies ten aanzien van islamitische theologische en religieuze instituties*

	<b>Direct</b>	<b>Indirect</b>
<b>Algemeen beleid gericht op moslimgemeenschappen en islamitische organisaties</b>	<p>Oprichten, financieren, inhoudelijk vormgeven van opleiding van imams</p> <p>Ontwikkelen en verspreiden religieus materiaal</p>	<p>Ondersteuning en financiering van initiatieven voor imamopleidingen binnen bestaande onderwijsstelsel</p> <p>Ondersteuning en organisatie van verspreiding kennis 'van de islam' en materiaal voor islamitisch godsdienstonderwijs in basis- en voortgezet onderwijs</p> <p>Betrekken van religieuze voorgangers/leiders bij beleidsdiscussies, publieke debatten of op scholen</p>
<b>Antiradicaliseringsbeleid</b>	<p>Werven en inzetten islamitische religieuze voorgangers en sleutelfiguren ten behoeve van beleidsinterventies</p> <p>Religieus geïnformeerd contranarratief formuleren</p> <p>Door de overheid geïnitieerd proces van religieuze omscholing van geradicaliseerde of veroordeelde jihadi's</p>	<p>Financieren en ondersteunen van initiatieven die 'andere' (lees: 'meer gematigde') religieuze boodschappen verkondigen</p> <p>Aanbieden van scholingen en trainingen om religieuze voorgangers te leren te interveniëren in radicaliseringsprocessen</p>

Naast een theologisch tegendiscours als 'correctieve nazorg' werd in Vlaanderen ook een theologische aanpak toegepast in een eerder stadium van (mogelijke) radicalisering. Het Netwerk Islamexperten, gecoördineerd door een Vlaamse imam – die ook het hiervoor genoemde project onder zijn hoede had – bood 'theologische ondersteuning' aan scholen die vragen hadden rond islamitische radicalisering.<sup>41</sup>

Op verzoek van onderwijsorganisaties kon het Netwerk ingeschakeld worden om moslimjongeren en onderwijsteams meer duiding te geven over de islam en de islambeleving, met name in het kader van 'westerse waarden en normen'.

In zowel Nederland als Vlaanderen zijn initiatieven opgestart om de instituties van religieuze kennis van en over de islam te ontwikkelen. Ook werden er verschillende pogingen ondernomen om de opleiding van imams en islamdeskundigen te ondersteunen. Een belangrijke aanleiding daarvoor is de blijvende zorgen over imams uit het buitenland, vaak gebedsvorgangers die geschoold zijn in Turkije, het Mid-

41 Actie 6.9 in het actieplan van 3 april 2015 ter preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme, zittingsperiode 2014-2015, stuk 317/1, Vlaams Parlement.



den-Oosten of Noord-Afrika, die geen Nederlands spreken, geen kennis hebben van waarden en normen van het land waarin ze preken en weinig voeling hebben met de leefwereld van moslims in het Westen. Vaak worden deze imams niet alleen in het buitenland opgeleid, maar worden ze ook aangesteld en gefinancierd door buitenlandse overheidsinstellingen.<sup>42</sup> In Nederland werden in 2006 drie imamopleidingen opgericht aan de Universiteit van Leiden, de Vrije Universiteit van Amsterdam en de Hogeschool Amsterdam, maar die van de Hogeschool Amsterdam en Universiteit Leiden werden in 2014 weer beëindigd wegens een tekort aan studenten.<sup>43</sup> In België werd in 2020 een opleiding opgestart aan de Katholieke Universiteit van Leuven en in samenwerking met het Executief van de Moslims van België (EMB), het orgaan dat Belgische moslims vertegenwoordigt.<sup>44</sup>

Verscheidende van deze initiatieven draaiden echter uit op een mislukking. In zowel de ontwikkeling als de uitwerking van deze projecten stootten beleidsmakers dan ook op enkele terugkerende uitdagingen. Vooreerst roept een theologische benadering van radicalisering heel wat vraagtekens op wat betreft de theologische kennis die centraal gesteld zal worden. Wat is theologische kennis? Welke theologische kennis en welke stromingen moeten overheden gebruiken in hun beleid? Op basis van welke elementen kunnen beleidsmakers deze keuzes maken?

- *Samenwerken met beschikbare islamitische religieuze instituties*

Hoewel gelovigen de islam vaak als één en onverdeeld voorstellen, bestaat er een grote diversiteit en verdeeldheid binnen de religieuze gemeenschappen en religiebeleving. Deze diversiteit stelt de overheid voor de keuze of zij bij het hanteren van een theologische aanpak een bepaalde stroming of groep voorrang moet geven.<sup>45</sup> Ook staan overheden voor de moeilijke uitdaging om een onderscheid te maken tussen ‘problematische’ en ‘niet-problematische’ vormen van religiebeleving. Wanneer wordt een orthodoxe levensbeschouwing problematisch? En hoe dient een

42 De discussie over de onwenselijkheid van de werving van imams in het buitenland bestaat al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw. Aan het begin van de 21ste eeuw werd in Nederland onderzocht of de werving van imams in het buitenland kon worden tegen gegaan en werd er een speciaal inburgeringsprogramma voor imams opgezet. Zie Maussen 2006, p. 44-46; W. Boender, ‘Dossier imamopleiding: het Nederlandse “imamopleidingsdebat” in historisch perspectief’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2014-2, p. 26-48. Zie ook S. Hoorens e.a., *Onderzoek naar buitenlandse financiering van religieuze instellingen in Nederland*, Den Haag 2020.

43 Zie S. Sözeri, H.K. Altinyelken & M. Volman, ‘Training imams in the Netherlands: the failure of a post-secular endeavour’, *British Journal of Religious Education* 2019-4, p. 435-445.

44 Dit initiatief vloeide voort uit een van de aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie naar de aanslagen van 22 maart 2016. Bestaande opleidingsonderdelen van de Katholieke Universiteit Leuven staan in voor het seculiere gedeelte van de opleiding, terwijl de vzw Afor, verbonden aan de EMB, instaat voor het theologische luik en de algemene organisatie van de opleiding.

45 In Nederland vormen burgers van Turkse, Marokkaanse en Surinaamse achtergrond de grootste moslimgemeenschappen. In België is het merendeel van de moslims van Marokkaanse of Turkse afkomst (naar schatting driekwart van de moslimpopulatie). Maar in beide landen zijn ook verschillende kleinere gemeenschappen aanwezig, zoals Irakezen, Afghanen, Tunesiërs en Bosniërs. Zie Sözeri, Altinyelken & Volman 2019, p. 438; K. Roels e.a., ‘Maak kennis met de moslimconsument. Verkenning kansen voor de Vlaamse agrovoeding’, Brussel: Departement Landbouw en Visserij 2017, p. 13.

lokale overheid – de burgemeester en andere bestuurders, ambtenaren en welzijnswerkers – zich te verhouden tot orthodoxe stromingen die zich bevinden in een grensgebied tussen niet-problematische en problematische uitingen van religiebeleving? Beleidsmakers en bestuurders zien zich soms genoodzaakt uitspraken te doen over theologische divergenties die bestaan binnen de islam, bijvoorbeeld wat betreft interpretaties van de Koran of de soenna (de daden en uitspraken van de Profeet Mohammed). Maar hoe kan de overheid bepalen wat een correcte en wat een foutieve interpretatie is van de islam? Dit is mede zo ingewikkeld omdat er geen hiërarchische organisatiestructuur bestaat binnen de soennitische islam, die zowel in Nederland als in Vlaanderen het sterkst vertegenwoordigd is. Er bestaat niet zoiets als een paus die of een Vaticaan dat de hoofdlijn kan aangeven.<sup>46</sup> Daarnaast is het in de soms schemerige milieus waarin salafistische en jihadistische jonge moslims zich bewegen vaak moeilijk om duidelijke lijnen te trekken tussen problematische en niet-problematische invullingen van de onderliggende ideologie.<sup>47</sup> Het kan in de praktijk best moeilijk zijn om de relaties tussen politieke en apolitieke vormen van salafisme, alsook de verhoudingen tussen niet-gewelddadige en gewelddadige vormen van salafisme te duiden.<sup>48</sup> Nederlandse en Vlaamse overheden kozen er in het verleden vaak voor om de inhoudelijke invulling van de theologische projecten voornamelijk aan islamitische partners over te laten.<sup>49</sup> Sommige partners presenteerden zichzelf als liberaal of gematigd, of stelden in hun projecten de erkenning en aanvaarding van religieuze diversiteit binnen de islam centraal.<sup>50</sup> In weer een ander project werd de theologische focus geleidelijk aan losgelaten; kennis over de islam speelde aanvankelijk een belangrijke rol in het project, maar de aandacht werd door de moslimse islamdeskundigen zelf verlegd naar meer algemene kennis over radicalisering en naar radicalisering in rechts-extremistische hoek.<sup>51</sup>

46 Centre of expertise for intellectual reformation, research and advice, 'Rapport project "interdisciplinaire expertengroep ter beleidsmatige ondersteuning"', 2021, te raadplegen via <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1766733>, p. 13.

47 S. Malthaner & P. Waldmann, 'The Radical Milieu: Conceptualizing the Supportive Social Environment of Terrorist Groups', *Studies in Conflict & Terrorism* 2014-12, p. 979-998. En voor Amsterdam: Vermeulen 2018.

48 Extremistische bewegingen zijn vaak zeer behendig in het verbergen van hun eigenlijke doeleinden en weten de wazige lijnen tussen wat toelaatbaar is en wat niet heel goed te bewandelen. Een voorbeeld hiervan is de zogenoemde 'façadepolitiek' van politiekgerichte salafistische bewegingen, waarbij men gematigde boodschappen naar de buitenwereld verkondigt die sterk afwijken van standpunten die achter gesloten deuren worden verspreid. Zie L. Vidino, *The new Muslim brotherhood in the West*, New York 2010.

49 Groeninck 2021, p. 331-349.

50 De projectuitvoerders van het theologische tegendiscours in Vlaanderen legden de aandacht op de erkenning en aanvaarding van de diversiteit binnen de islam en het belang van individuele reflexiviteit om op een goed geïnformeerde en rationele manier zelf te kiezen welke interpretatie aan te houden in de islam. Hierbij wenste men in te gaan tegen vaak gebruikte praktijken door jihadistische propagandisten, zoals takfirisme, een praktijk waarbij andere moslims geëxcommuniceerd worden. Zie Groeninck 2021.

51 Het gaat hier over het Netwerk Islamexperten, dat een theologisch tegendiscours biedt in Vlaamse scholen die met radicalisering geconfronteerd worden. Zie Cops, Pauwels & Van Alstein 2020, p. 175-180.

Beleidsmakers, lokale overheden en praktijkwerkers stuiten bij de uitwerking van theologische projecten niet alleen op het vraagstuk wat (juiste) theologische kennis is, maar ook wie deze kennis bezit. De overheid zal in haar zoektocht naar partners niet alleen rekening moeten houden met de diversiteit van het islamitische middenveld. Ze zal zich ook moeten beperken tot deskundigen of organisaties die een theologisch aanbod kunnen bieden waarin de rechtsstatelijke grenzen worden gerespecteerd. De ontwikkeling van een islamitisch middenveld in Europese landen werd de voorbije decennia echter voornamelijk gestuurd door ondersteuning en financiering vanuit internationale bewegingen (zoals de Moslimbroederschap en Milli Görüş) en vanuit overheidsinstellingen in andere landen (zoals Saoedi-Arabië, Qatar, de Verenigde Arabische Emiraten en Turkije). Veel kleiner is het islamitische middenveld dat meer autonoom georganiseerd is en waarop overheden een beroep zouden kunnen doen bij het uitwerken van een theologisch kennisaanbod. Maar ook hier is het voor de lokale overheid vaak zoeken. Zo werd in Amsterdam veertien jaar geleden met enig enthousiasme gekeken naar hoe jongeren een eigen ‘poldermoskee’ begonnen in het stadsdeel Slotervaart en werden plannen gemaakt voor een groot ‘Amsterdams’ islamitisch cultureel centrum (zie par. 2), maar die projecten liepen op niets uit.<sup>52</sup> Uit een onderzoek in Vlaanderen bleek dat er bij veel moskeeën met vrijwilligers wordt gewerkt, wat soms ten koste gaat van de kwaliteit van en toezicht op hun initiatieven, waaronder het informele islamonderricht dat wordt georganiseerd.<sup>53</sup> Ook blijkt dat moskeeën niet altijd de noodzaak inzien om zich te verenigen of om de samenwerking met de Vlaamse overheid aan te gaan. Bestaande middenveldorganisaties zijn daarnaast ook niet altijd gekend bij (lokale) besturen.<sup>54</sup> In Vlaanderen werd bij verschillende van de voornoemde beleidsinitiatieven dan ook teruggevallen op enkele reeds bekende actoren en organisaties. Samenwerken met de overheid kan ook leiden tot wantrouwen vanuit de moslimgemeenschap. Dit risico werd genoemd door enkele Vlaamse moslimse islamdeskundigen die theologische projecten met overheidsondersteuning uitvoerden.<sup>55</sup> Ook rond de imamopleidingen in Nederland werd het wantrouwen jegens de intenties van de overheid genoemd als een van de redenen voor het falen van deze initiatieven. Zoals een van de respondenten in het onderzoek naar imamopleidingen in Nederland stelde: ‘Alles is veiligheid. Als het niet om veiligheid ging, zou geen enkele staatsfunctionaris geïnteresseerd zijn om te zeggen “laat ons uw imams opleiden” of “laat ons hun opleiding financieren”.’<sup>56</sup> Het gebrek aan draagvlak bij de moslimgemeenschap kan deels verklaren waarom het aantal inschrijvingen in de Nederlandse en Vlaamse imamopleidingen heel beperkt is.<sup>57</sup> Partnerschappen die worden uitgebouwd in het kader van de preventie van radicalisering zijn vaak broos en delicaat, niet alleen voor de moskeeverenigingen of religieuze leiders, maar ook voor de lokale overheid en voor medewerkers van verschil-

52 ‘Poldermoskee Amsterdam gaat dicht’, *Het Parool* 1 november 2010.

53 Centre of expertise for intellectual reformation, research and advice 2021.

54 Idem.

55 Groeninck 2021.

56 Sözeri, Altinyelken & Volman 2019, p. 440 (vertaling van de auteurs).

57 Centre of expertise for intellectual reformation, research and advice 2021; Sözeri, Altinyelken & Volman 2021.

lende diensten en instanties. Zo 'brandden' meerdere (lokale) overheden zich in het verleden aan de samenwerking met een moskee die oorspronkelijk een uitstekende reputatie genoot, maar waar na verloop van tijd toch onrust ontstond toen er ineens sprake bleek van ongewenste buitenlandse financiering of omdat er een preek werd gegeven die niet in de smaak viel bij het grote publiek.<sup>58</sup> Juist wanneer de samenwerking vorm krijgt op een hoog institutioneel niveau, bijvoorbeeld omdat de burgemeester zelf in gesprek zegt te willen gaan met vertegenwoordigers van moskeeën, is de kans aanwezig dat politici en bestuurders zich geroepen voelen om te onderstrepen dat moskeeverenigingen 'de rechtsstaat moeten respecteren', 'op moeten treden tegen radicalisering' en 'werk moeten maken van de emancipatie van vrouwen'. Het paradoxale effect is dan vaak juist dat het beeld ontstaat dat er alleen maar wordt samengewerkt omdat de moslimorganisaties hun zaakjes niet op orde hebben en er dus mede voor verantwoordelijk zijn dat jongeren radicaliseren en antiwesterse opvattingen hebben. Samenwerkingen die vastlopen leiden er vaak toe dat het wantrouwen tussen de moslimgemeenschappen en de overheid alleen maar groter wordt. Een voorbeeld hiervan is een project van de stad Amsterdam waarbij een vlogger werd aangesteld om een tegengeluid te laten horen dat moslimjongeren zou aanspreken en radicalisering zou tegengaan. Deze zogenoemde 'Grijze campagne', die werd opgestart in 2015, vond geheel in het geheim plaats om de legitimiteit van het project niet te ondermijnen. Maar juist omdat het een geheim project was, werd er schriftelijk niets bijgehouden, wat leidde tot speculaties en wantrouwen ten opzichte van de betreffende ambtenaren. De mislukking van het project werd uiteindelijk in de schoenen van enkele islamitische ambtenaren geschoven. Deze zaak leidde niet alleen tot het ontslag van het radicaliserings-team van de stad, maar ook tot wantrouwen in het algehele antiradicaliseringsbeleid.<sup>59</sup>

- *Buitenlandse invloeden*

De ontwikkeling van een theologische dimensie in de strijd tegen radicalisering wordt ook gehinderd door meer strategische en politieke uitdagingen. Een belangrijke uitdaging is de buitenlandse invloed op de islambeleving van Nederlandse en Vlaamse moslims. Religieuze bewegingen en overheden uit andere landen trachten op verschillende manieren om interpretaties van de islam uit te dragen die kernwaarden of vrijheden van onze samenleving afwijzen. Ze doen dit door bijvoorbeeld moskeeën en andere moslimverenigingen op te richten en te financieren, imams uit te sturen en hun salaris te betalen, maar ook door religieuze literatuur en lesmateriaal te verspreiden.<sup>60</sup> De omvang en impact van deze buitenlandse invloed is omstreden en ook moeilijk meetbaar. Veel informatie over buitenlandse inmenging in de islambeleving in België en Nederland wordt verzameld door veiligheids- en inlichtingendiensten, zoals de NCTV en de Belgische Staatsveiligheid, die

58 Centre of expertise for intellectual reformation, research and advice, 'Rapport project "interdisciplinaire expertengroep ter beleidsmatige ondersteuning"', p. 52.

59 N. Sterkenburg, 'Verdachtmakingen en onbetaalde facturen: zo joeg de gemeente Amsterdam Marokkaanse ambtenaren weg', *Vrij Nederland* 26 augustus 2020.

60 M.A. Adraoui, 'Exporting Their Religious Doctrines? The Cases of Saudi Arabia, Turkey and Morocco', *IEMed Mediterranean Yearbook* 2019, p. 319-321.

echter de omvang van de inmenging door buitenlandse mogelijkheden niet goed kunnen kwantificeren.<sup>61</sup>

Toch blijkt dat buitenlandse inmenging de uitwerking van enkele initiatieven in het kader van de preventie van radicalisering in het gedrang bracht. In Nederland stuitten de eerdergenoemde pogingen om een imamopleiding op te richten op de onwil van de Turkse Diyanet om mee te werken omdat zij andere eisen stelde aan de opleiding van haar imams, waaraan de drie opleidingen in Amsterdam en Leiden niet voldeden.<sup>62</sup>

Ook in Vlaanderen vormde buitenlandse inmenging meermaals een hindernis voor het uitbouwen van een kennisbasis en islamitische religieuze instituties. Voor haar beleid ten aanzien van de islam is de Vlaamse overheid toegewezen op het EMB. Deze organisatie bezit enkele cruciale bevoegdheden betreffende het beleid ten aanzien van de islam: zo staat ze niet alleen in voor de imamopleidingen, maar ook voor het bepalen van het leerplan voor islamleerkrachten en het opstarten van de erkenningsprocedure voor moskeeën. Het EMB wordt echter reeds jaren geconfronteerd met problemen die het goed functioneren van het orgaan belemmeren. Zo wordt er door de Belgische Staatsveiligheid gewezen op buitenlandse inmenging vanuit de Marokkaanse en Turkse overheid; enkele bestuurders van de organisatie zouden ook agenten van deze overheden zijn.<sup>63</sup>

De buitenlandse ondersteuning van en inmenging in de islambeleving van Europese moslimgemeenschappen hebben mogelijk ook geleid tot een sterk(er) salafistisch aanbod van religieuze kennis.<sup>64</sup> Het is maar de vraag of de Nederlandse en Vlaamse overheden überhaupt bereid en in staat zijn om bij te dragen aan de ontwikkeling van islamitische kennis en ideeën die op een of andere manier een alternatief bieden voor wat er op de 'wereldmarkt' wordt aangeboden. De wijze waarop buitenlandse mogelijkheden en actoren zich inspinnen om bijvoorbeeld salafistisch gedachtegoed te verspreiden is niet alleen vanuit financieel oogpunt zeer sterk, maar ook wat betreft publieksbereik.<sup>65</sup> Salafistisch geïnspireerde groepen hebben een sterke online aanwezigheid en populariteit uitgebouwd; ze hebben bijvoorbeeld een monopolie op online zoekopdrachten rond religie en reiken heel behendig via de digitale ruimte uit naar vaak jonge socialemediagebruikers.<sup>66</sup> De oneven concurrentie wat betreft het uitbouwen van een kennisbasis over de islam vertaalt zich ook in de praktijk. Zo speelden beperkte carrièreperspectieven en

61 Zie bijv. *Veiligheid van de Staat. Jaarrapport 2020, 2021*, te raadplegen via <https://www.vsse.be/sites/default/files/1-ra2020-nl-1-single.pdf>, p. 20-21; Tweede Kamer der Staten-Generaal, *(On)zichtbare invloed. Verslag parlementaire ondervragingscommissie naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen*, 2020, te raadplegen via [www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/eindverslag\\_pocob.pdf](http://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/eindverslag_pocob.pdf); S. Hoorens e.a., *Buitenlandse financiering en beïnvloeding van religieuze instellingen in Nederland*, Brussel 2020.

62 Sözeri, Altinyelken & Volman 2019, p. 442.

63 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Beleidsnota Justitie en Noordzee, 29 oktober 2021, te raadplegen via [www.dekamer.be/doc/flwb/pdf/55/2294/55k2294016.pdf#search=%22moslimexecutieve%20%2055k%20%3Cin%3E%20keywords%22](http://www.dekamer.be/doc/flwb/pdf/55/2294/55k2294016.pdf#search=%22moslimexecutieve%20%2055k%20%3Cin%3E%20keywords%22) p. 33-34; Verslag vergadering Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering, 11 januari 2022.

64 M. Berger & M. Rademakers, 'Allahoe Akbar!', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2015-1, p. 9.

65 Adraoui 2019, p. 320; T. Wilson, *Foreign Funded Islamist Extremism in the UK*, Londen 2017.

66 J. Guhl & M. Comerford, *Understanding the Salafi Online Ecosystem: A Digital Snapshot*, Londen 2021.

onaantrekkelijke lonen voor imams in niet door buitenaf ondersteunde moskeeën een belangrijke rol bij het falen van de imamopleidingen in beide landen.<sup>67</sup>

De voornoemde ervaringen met het centraal plaatsen van een theologische benadering in het beleid ter preventie van radicalisering wijzen op heel wat uitdagingen in de praktijk. Het uitbouwen van een kennisbasis en -infrastructuur over de islam is een werk van lange adem, waarvoor heel wat vertrouwen tussen moslimgemeenschappen en overheden nodig is, en wat aanzienlijke knowhow en middelen vergt. De ervaringen in Nederland en Vlaanderen van de voorbije jaren wijzen erop dat dit met een reactief en ad-hocbeleid in de strijd tegen radicalisering moeilijk te verwezenlijken valt. Het voluit ondersteunen van de ontwikkeling van meer theologische kennis en religieuze instituties lijkt echter in de huidige politieke tijdgeest steeds minder mogelijk; de steeds grotere radicaal-rechtse invloed op de politieke agenda en het maatschappelijke debat maken het moeilijk voor overheden in Nederland en Vlaanderen om meer geld te besteden aan het versterken van islamitische instituties.<sup>68</sup>

Naast deze strategische en pragmatische uitdagingen is er ook steeds de meer principiële vraag of een meer theologische benadering wel 'mag' vanwege de scheiding van kerk en staat.

### 3.3 *Theologische dimensie en de scheiding van kerk en staat*

In hoeverre botst het beginsel van scheiding van kerk en staat met de wens om in het antiradicaliseringsbeleid meer aandacht te geven aan de theologische dimensie? De voorbeelden van dergelijk beleid komen uit landen waar kerk en staat niet echt gescheiden zijn of die niet democratisch zijn. Rehabilitatieprogramma's in het Midden-Oosten en Zuidoost-Azië voorzien in het 'corrigeren van de onjuiste visie op de islam van de betrokkenen', en in Singapore is samen met de moslimgemeenschap een programma ontwikkeld met een theologische invalshoek.<sup>69</sup> In hoeverre is zo'n soort aanpak überhaupt mogelijk, gezien de staatsrechtelijke orde in Nederland en Vlaanderen?

België en Nederland kennen een verschillende staatsrechtelijke vormgeving van de relaties tussen overheid en religie.<sup>70</sup> Het Belgische stelsel gaat terug op het Concordaat dat in 1801 door Napoleon werd gesloten met paus Pius VII en is gebaseerd op een officiële 'erkenning' door de staat van religies en 'niet religieuze levensbeschouwingen'.<sup>71</sup> Als religies of levensbeschouwingen erkend zijn, verkrijgen zij het

67 Centre of expertise for intellectual reformation, research and advice 2021. Sözeri, Altinyelken & Volman 2021.

68 B. Cammaerts, 'The Mainstreaming of Extreme Right-Wing Populism in the Low Countries: What is to be Done?', *Communication, Culture and Critique* 2018-1, p. 7-20.

69 Zwart 2021, p. 40-44. Zie in dit verband ook M. Groeninck 2021, p. 331-349. Zie RAN Centre of Excellence and Institute for Strategic Dialogue, 'Counter Narratives and Alternative Narratives', *RAN Issue Paper* 1 oktober 2015, te raadplegen via [https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-09/issue\\_paper\\_cn\\_oct2015\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-09/issue_paper_cn_oct2015_en.pdf).

70 R. Torfs & J. Vrieling, 'State and church in Belgium', in: G. Robbers (red.), *State and church in the European Union*, Baden-Baden 2019, p. 11-50.

71 De erkende religieuze gemeenschappen zijn de rooms-katholieke, protestantse, Israëlitische, anglicaanse, islamitische en christelijk-orthodoxe. Daarnaast zijn het vrijzinnig humanisme en het boeddhisme erkend als niet-religieuze levensbeschouwingen.



recht op financiering van gebedshuizen en van de salarissen en pensioenen van de ‘bedienaren’, maar ook van geestelijk consulenten die werkzaam zijn in gevangenissen of ziekenhuizen. Openbare scholen zijn, als ouders daar om vragen, verplicht godsdienstonderwijs aan te bieden in de erkende religieuze en niet-religieuze levensbeschouwingen. Nederland kent geen formele erkenning van religies, en de directe financiering van religie – bijvoorbeeld van salarissen, pensioenen of gebouwen – werd begin jaren tachtig beëindigd.<sup>72</sup>

Waar het de grondwettelijke inrichting van het stelsel betreft is Nederland dus een staatsmodel van scheiding en België van formele erkenning. Maar er zijn ook grote gelijkenissen. Wanneer de staat omwille van de vrijheid van godsdienst verplicht is om te voorzien in geestelijke verzorging in ‘intramuraal instellingen’ als gevangenissen en kazernes, worden ook in Nederland de salarissen van deze ‘geestelijke bedienaren’ door de staat gefinancierd.<sup>73</sup> Een andere belangrijke gelijkenis is dat in beide landen de staat zichzelf inzake religie ‘incompetent’ acht.<sup>74</sup> Dat betekent dat de overheid niet pretendeert zelf een oordeel te kunnen vormen over de inhoudelijke boodschap van een religie of over de juiste interpretatie van religieuze praktijken, rituelen of symbolen, of te bepalen wie wel of niet capabel is om bepaalde religieuze rollen op zich te nemen. Nog weer een ander aspect van ‘scheiding van kerk en staat’ gaat er over dat de staat zich niet met een bepaalde religie of religieuze boodschap vereenzelvigd, niet actief in haar symboliek of institutioneel één of meerdere religies voorrang verleent, en ook niet overheidsbeleid motiveert met behulp van religieuze argumenten. Wel bestaat in Nederland over het algemeen een inclusievere omgang met religieus gemotiveerde maatschappelijke organisaties dan in België, waar de overheid zowel in Vlaanderen als in Wallonië overwegend terughoudender is als het gaat om het betrekken van religieuze organisaties bij maatschappelijke taken.<sup>75</sup>

We hebben in het voorgaande laten zien welke praktische en strategische dilemma’s zich voordoen wanneer in het kader van antiradicaliseringsbeleid meer aandacht wordt besteed aan de religieuze inhoud en meer samenwerking wordt gezocht met moslimorganisaties. Bovendien is er op lokaal niveau vaak weerstand tegen samenwerking en wordt vaak beweerd dat dit ook niet kan vanwege de scheiding van kerk en staat. Maar in hoeverre is dat terecht?<sup>76</sup> Het is duidelijk dat een ‘religieus incompetente’ staat niet zomaar als uitgangspunt kan nemen dat er een ‘correcte’ interpretatie van de islam bestaat en dat daaruit volgt dat de ‘militante jihadisten’ het theologisch gezien bij het verkeerde eind hebben. De overheid moet

72 Zie recentelijk L. ’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. 50-57.

73 P. van Sasse van Ysselt, ‘Financiële verhoudingen tussen overheid, kerk en religieuze organisaties’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2013-1, p. 65-86.

74 C. Laborde, *Liberalism’s Religion*, Cambridge 2017.

75 A. Mulder & P. van Sasse van IJsselt, ‘Tweeluik religie en publiek domein 2020: Handvatten voor gemeenten over de scheiding tussen kerk en staat’, *Tijdschrift voor Recht en Religie* 2020-2, p. 161-168; S. van Bijsterveld, *Overheid en godsdienst: Herijking van een onderlinge relatie*, Den Haag 2018.

76 Zie ook Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, *Theologisch pilootproject: theologische aanpak van islamitisch radicalisme*, Brussel 2018.

zich in verhouding tot de theologische discussies agnostisch opstellen. Een overheid kan wel bepaalde religieuze inhoud (in preken, teksten op websites, lesmateriaal op Koranscholen) verbieden omdat deze op gespannen voet staat met de rechtsstaat of bijvoorbeeld aanzet tot discriminatie, maar niet omdat die inhoud theologisch onjuist is.<sup>77</sup> Zij kan ook niet bepaalde religieuze inhoud promoten omdat deze theologisch gezien adequater zou zijn.<sup>78</sup> Als de overheid direct intervieneert in de interpretaties van religieuze boodschappen en teksten door 'geestelijken', dan is het beginsel van 'religieuze incompetentie' in het geding. Overheden kunnen enigszins selectief hun partners kiezen bij de ontwikkeling en implementatie van hun beleid, maar zij lopen daarmee wel het risico het beginsel van gelijke behandeling te schenden. Als de overheid meer omtrekkende bewegingen maakt, en bijvoorbeeld probeert de ontwikkeling van nieuwe lesmethoden of de opleiding van geestelijken te faciliteren, dan zijn er wat meer mogelijkheden.<sup>79</sup> Nederlandse en Vlaamse overheden hebben op allerlei manieren, maar met wisselend succes, de afgelopen twintig jaar geprobeerd de 'kennis van de islam' en de mogelijkheden tot 'verdieping van de theologische kennis van de islam' te faciliteren.

#### 4 Conclusies

We hebben in dit artikel de bijdrage van Tom Zwart in een eerder nummer van dit tijdschrift als aanleiding gebruikt voor een vergelijkende analyse van de Nederlandse en Vlaamse aanpak van islamitisch radicalisme en extremisme. We hebben daarbij drie elementen uit zijn betoog behandeld: (1) de overheid benadert islamitisch radicalisme en extremisme al te zeer vanuit een antiterroristische en strafrechtelijke invalshoek en zou zich meer moeten richten op het wegnemen van de voedingsbodem voor radicalisering, gelegen in discriminatie, sociaaleconomische achterstand en een gevoel van uitsluiting; (2) moslimgemeenschappen en moslimorganisaties moeten de ruimte krijgen (en nemen) om zelf een prominentere rol te spelen bij het tegengaan van radicalisering en de overheid moet hen hierin faciliteren; en (3) theologische kennis van de islam en het weerspreken van de jihadistische visies moeten een onderdeel gaan vormen van maatschappelijke weerbaarheid tegen islamitisch radicalisme en extremisme. In beginsel onderschrijven wij het belang van deze drie suggesties, maar als we kijken naar de lessen en uitdagingen in het beleid blijkt dat de doelstellingen meer precisering behoeven en dat de strategische en politieke obstakels veel aanzienlijker zijn dan Zwart doet voorkomen.

77 Denk bijv. aan het initiatief van de gemeente Tilburg om de preken van een in opspraak geraakte imam te vertalen en verspreiden in de buurt om zorgen onder niet-islamitische buurtbewoners weg te nemen. Zie 'Uitgesproken imam', 23 november 2004.

78 R. Meijer, 'Islam, politiek en burgerschap: hoe verhouden die zich tot elkaar?', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2018-1, p. 20-36.

79 I. ter Avest, 'Islamic Education in Belgium and the Netherlands, Challenging and Promising', in: *Migration, Religion and Early Childhood Education*, Wiesbaden 2020, p. 155-174. Zie ook L. Franken & C. Sägeser, 'Islamic Religious Education in Belgium', in: L. Franken & B. Gent (red.), *Islamic religious education in Europe: a comparative study*, New York 2021.

De Nederlandse en Vlaamse aanpak van radicalisering en terrorisme werd aanvankelijk in rap tempo ontwikkeld in reactie op aanslagen en maatschappelijke en politieke zorgen, waardoor er variëteit (of ruis) was in de benaderingen die lokaal en nationaal werden ontwikkeld en er verschillende typen aanpak werden gelanceerd. Inmiddels is dat beleid verder uitgekristalliseerd en is er meer regie genomen door de landelijke en gewestelijke (Vlaamse) overheid. Het antiterrorismebeleid, dat gericht is op het opsporen van mogelijke daders en het voorkomen van aanslagen en geweld, wordt geflankeerd door een antiradicaliseringsbeleid, dat een veel bredere doelstelling heeft, zowel in de preventie van de ontwikkeling van jongeren in de richting van islamitisch extremisme als in het re-integreren en ‘deradicaliseren’ van individuen die als gevaarlijk worden beschouwd of veroordeeld zijn. Deze aanpak is in sterke mate geïndividualiseerd en is erop gericht jongeren die vatbaar zijn te identificeren en te begeleiden (de ‘persoonsgerichte aanpak’). Daarbij is er heel terecht veel aandacht voor de bredere psychosociale dynamiek van radicaliseringsprocessen. Zwart slaat de plank mis als hij zonder zicht op wat er in de praktijk gebeurt deze hele aanpak terzijde schuift als zijnde gespeend van zicht op de ideologische en religieuze dimensie.

Aanvankelijk werd de bestrijding van discriminatie en uitsluiting ook gezien als een onderdeel van een ‘brede’ benadering. Onder de noemer ‘antiradicaliseringsbeleid’ kwam vaak in korte tijd veel geld beschikbaar en konden allerlei initiatieven en projecten worden gesubsidieerd die moslimjongeren perspectieven moesten bieden of een dialoog tussen bevolkingsgroepen moesten ondersteunen. Inmiddels is de trend om dit soort initiatieven weer te zien als onderdeel van een welzijns- of achterstandsbeleid of in het kader van burgerschap en meningsvorming, en niet te presenteren als onderdeel van antiradicaliseringsbeleid. Dat is ook een goede ontwikkeling. Niet alleen omdat er allerlei dubbel beleid en parallelle ambtelijke organisaties dreigden te ontstaan, maar ook omdat het averechts en stigmatiserend bleek te werken wanneer geld ter beschikking gesteld werd, vaak op projectbasis, dat geoormerkt was als ten dienste van de strijd tegen (moslim)radicalisering. Wel wordt op lokaal niveau steeds duidelijker dat het wegbezuinigen van structurele voorzieningen en ondersteuning voor jongeren (welzijnswerk, jeugdzorg, buurtwerkers, jongerenwerkers) een groot probleem is. De overheid heeft hier zelf kaal-slag gepleegd en is nu minder in staat om zelf meer te doen om de voedingsbodemp voor radicalisering weg te nemen.

We hebben gezien dat de lokale overheid behoefte heeft aan korte lijntjes naar de bevolking en dat het bereiken van kwetsbare groepen binnen migrantengemeenschappen (ouderen, vrouwen, jongeren) vaak een uitdaging is. Uit veel onderzoek blijkt dat een hecht netwerk van verenigingen bijdraagt aan het zelforganiserend vermogen van immigrantengemeenschappen en aan hun vertrouwen en bereidheid te participeren in de lokale samenleving. Maar die zelforganisaties vormen ook een belangrijk aanspreekpunt en een belangrijke partner voor lokale overheden en instanties of diensten. Van oudsher spelen organisaties op religieuze grondslag en religieuze organisaties (moskeeën, kerken) een belangrijke rol in dit lokale maatschappelijke middenveld, en in sommige gemeenten zijn islamitische organi-

saties hecht georganiseerd en hebben zij veel contacten met de gemeente.<sup>80</sup> Toch bleek de afgelopen jaren dat het niet eenvoudig is om moslimorganisaties en daarmee ook moslimgemeenschappen op een duurzame manier te betrekken bij het antiradicaliseringsbeleid. Sterker, de initiatieven die wel genomen zijn, hebben vaak averechts uitgepakt: het opbouwen van relaties met mensen uit de moslimgemeenschap onder het mom van antiradicalisering en veiligheid stuit op weerstand en onbegrip, en dit soort initiatieven heeft tot wantrouwen bij gemeenschappen geleid en tot veel politieke en maatschappelijke onrust. In toenemende mate krijgt het antiradicaliseringsbeleid nu vorm los van de bestaande religieuze organisaties, en is de lokale overheid vooral op haar hoede als het gaat om zich op een of andere manier verbinden met orthodoxe of salafistische moskeeorganisaties.

Uit onze analyse volgen enige algemene lessen voor lokale bestuurders. In de eerste plaats is de ontwikkeling van een duurzame samenwerking die ook in enig mate geïnstitutionaliseerd is, bijvoorbeeld in de vorm van een 'raad' of een 'periodiek overleg', een zaak van lange adem. Zeker in het gepolariseerde beleidsveld van integratie, diversiteit en radicalisering is duidelijk dat vertrouwensbanden te voet komen, maar te paard vertrekken. Partnerschappen en netwerken kunnen rond verschillende behoeften en problemen georganiseerd worden: zij kunnen gebaseerd zijn op samenwerking of zich meer richten op een vorm van symbolische erkenning, of juist op consultatie of mogelijk een projectmatige ambitie om even samen op te trekken om een gedeeld probleem aan te pakken. Het is duidelijk dat wanneer het gaat om de direct religieuze infrastructuur (gebedshuizen, Koranscholen, religieuze doctrine), de staat zich wel enigszins verantwoordelijk kan voelen voor de bescherming van de religieuze vrijheid (en in België ook een deel van de bekostiging voor zijn rekening kan nemen), maar dat de overheid religieus incompetent is. Het initiatief voor bijvoorbeeld de (bij)scholing van imams of de ontwikkeling van lesmateriaal zal vaak bij de nationale overheid liggen en niet bij gemeenten. De lokale overheid is slecht geëquipeerd om zich in dit veld te bewegen, maar zij kan wel een soort 'interreligieus platform' faciliteren waaraan alle moslimorganisaties en moskeeën kunnen deelnemen, waardoor zij in hun bestaan institutioneel erkend worden. Op andere beleidsterreinen, zoals gezondheidszorg, sociale veiligheid en jeugdwerk, doet de lokale overheid er goed aan ook het religieuze netwerk te benutten omdat dit een groot bereik heeft binnen migrantengemeenschappen. Dat betekent niet dat de overheid daarmee alle ideeën die deze organisaties verkondigen moet ondersteunen, maar alleen dat zij inziet dat er gedeelde probleemdefinities zijn waarop zij samen kunnen optrekken. Ruimte voor meningsverschillen en principiële discussies is er alom, en het is niet gezegd dat een gemeente die moskeeën vraagt om te helpen bij het promoten van de vaccinatiecampagne dan ook een stevig gesprek moet voeren over de positie van vrouwen in de islam. Bestuurders zullen ook vaak op eieren moeten lopen omdat politiek tegenstanders maar al te graag verwijzen naar de meer principiële discussie over 'de scheiding van kerk en staat' of iedereen die namens de overheid op pad gaat

80 De Stichting Platform Islamitische Organisaties Rijnmond (SPIOR) in Rotterdam, bijvoorbeeld, is in dit verband interessant omdat het een krachtig samenwerkingsverband is dat goede banden heeft met gemeentelijke organisaties.

adviseren om een harde en confronterende stijl te hanteren (en geen ‘thee te drinken’). Wat bestuurders en beleidsmakers kunnen doen als zij wel toenadering willen, is helder naar alle partijen (ook politiek en media) communiceren wat de exacte doelstelling van verschillende vormen van erkenning en samenwerking is, hoe de betreffende religieuze organisaties daarbinnen passen, en bij die keuze blijken geven van een zekere mate van kennis van de islamitische organisaties en sociale verbanden in hun gemeente.<sup>81</sup>

Veel sceptischer zouden beleidsmakers en bestuurders moeten zijn ten aanzien van het idee dat zij indirect met behulp van ‘theologische kennis’ en een ‘correcte interpretatie van de islam’ de radicalisering en de aantrekkingskracht van jihadistisch extremistische boodschappen zullen weten te beteugelen. De verdere ontwikkeling en verduurzaming van islamitische religieuze instituties in Europa (moskeeën, begraafplaatsen, halalvoedsel, besnijdenisklinieken, imamopleidingen, educatief materiaal) is om allerlei redenen van belang, ook om de islambeleving in Europa in relatieve onafhankelijkheid van het ‘hartland’ (Midden-Oosten en Noord-Afrika) en van ‘thuislanden’ (met name Turkije) mogelijk te maken, maar een overheid kan er niet op aansturen dat hieruit dan als vanzelf met hulp van ‘de salafisten’ een ‘contranarratief’ ontstaat dat islamitische jongeren weg zal houden bij de jihadi’s. Er is een heel breed en mondiaal georganiseerd ‘aanbod’ van religieuze inhoud dat jongeren via sociale media en kleine netwerken kunnen ontsluiten. Het is goed als er een alternatief aanbod nabij en zelfs fysiek ‘in de buurt’ is, maar het blijft belangrijk de bredere voedingsbodem van radicalisering aan te pakken en veel gericht op te treden middels de ‘persoonsgerichte aanpak’ wanneer jongeren dreigen af te glijden naar religieus gemotiveerd extremisme. Het betekent ook dat bestuurders en beleidsmakers veel meer zullen moeten laveren: erkennen dat er grote meningsverschillen bestaan, maar dat er ook behoefte is aan contact en samenwerking, op sommige moment de kritische discussie zoeken of faciliteren, en op andere momenten ideologische meningsverschillen even buiten de discussie laten, altijd pal staan voor de rechten en belangen van kwetsbare groepen en weerstand bieden aan onderdrukking, maar tegelijkertijd erkennen dat er diepe meningsverschillen zijn en blijven en dat dit bij een pluriforme en democratische samenleving hoort. Zo’n aanpak is rommeliger en langzamer, maar waarschijnlijk wel effectiever.