

---

Vergaderjaar 2006–2007

---

**30 800 VI**

**Vaststelling van de begrotingsstaten van het  
Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2007**

**Nr. 115**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2007

Graag bied ik u hierbij, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de kabinetsreactie aan op het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid nr. 73, «Dynamiek in islamitisch activisme».

De minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin

## WRR-rapport «Dynamiek in islamitisch activisme»

### 1 Inleiding

In de afgelopen jaren heeft de toegenomen globalisering de wereldgemeenschap geconfronteerd met vragen rond universele mensenrechten als concept en als toetssteen voor de praktijk, rond democratie en soevereiniteit en rond veiligheid en de internationale rechtsorde. In eigen land heeft de aanwezigheid van grote groepen migranten van niet-westerse herkomst een impuls gegeven aan het denken over de plaats van religie in de samenleving, over de spanning tussen pluriformiteit en maatschappelijke samenhang en over de onderlinge verhouding van diverse grondrechten.

Tegelijkertijd is in de Nederlandse samenleving een verhit en sterk gepolariseerd debat ontstaan rond «de islam» – een debat dat soms bijna doet vergeten dat net als andere wereldreligies de islam in ons land, zo goed als dat in andere landen het geval is, deel uitmaakt van het weefsel van de samenleving.

In dat debat zijn grofweg twee posities te onderscheiden. De eerste is, dat de islam onverenigbaar is met «westerse» waarden als democratie en mensenrechten, en dat er daarom noodzakelijkerwijs sprake moet zijn van wederzijdse uitsluiting en/of strijd. In deze opvatting wordt de islam meestal als een monolithisch blok gezien, waarin moderniteit en verlichting geen rol kunnen spelen en waarin religieuze en culturele aspecten samenvallen. Degenen die deze positie innemen, verwijzen vaak naar aanslagen die werden gepleegd uit naam van de islam of naar het feit dat in een aantal islamitische landen de regeringen – al dan niet onder verwijzing naar de islamitische wet, de sharia – een beleid voeren dat op zijn minst ondemocratische trekken heeft maar dat vaak ook ernstige aantastingen van mensenrechten met zich meebrengt. Ook brengen zij naar voren dat in veel Europese landen een groeiend deel van de daar wonende moslims zich publiekelijk afkeert van de westerse levenswijze en soms zelfs van de grondslagen van de democratische rechtsstaat.

De tweede positie is, dat de islam in essentie een religie is die zijn aanhangers in vrede doet leven met anderen. Er is geen sprake van onverenigbaarheid, want zelfs waar de islam in de praktijk, door wisselwerking met culturele omstandigheden, geleid heeft tot een systeem dat haaks staat op de «westerse» waarden, is er sprake van verlichte interpretaties die vreedzaam samenleven of zelfs convergentie mogelijk maken. Degenen die dit standpunt innemen verklaren de antiwesterse houding van een deel van de moslims veelal als een reactie op westers hegemonisme, op ongelijke economische verhoudingen of op discriminatie en uitsluiting – of zelfs als een reactie op (de toon van) het debat zelf. Zij menen dat radicale en gewelddadige uitingen vooral het gevolg zijn van (politieke) spanningen binnen de islamitische wereld zelf, al dan niet als gevolg van modernisering. Hierbij wordt soms het onderscheid gemaakt tussen «islamitisch», in de zin van gerelateerd aan de islam als religie, en «islamistisch», waarmee verschijnselen worden aangeduid die gerelateerd zijn aan een politieke, op een fundamentalistische interpretatie gebaseerde, stroming binnen de islam.

Vanuit beide posities wordt het weinig democratische beleid van enkele regeringen in islamitische landen afgewezen. Echter, binnen beide posities zijn er die het gebrek aan democratie zien als een ontwikkelingsfase, maar ook die het zien als een noodzakelijk kwaad, om te voorkomen dat fundamentalistische(r) islamitische groeperingen aan de macht zouden komen. Los daarvan staat weer het standpunt dat het gebrek aan demo-

cratie op zich juist radicalisering bevordert en dat dit wordt versterkt door de steun die de betrokken regimes krijgen uit het buitenland.

Dit alles heeft grote invloed gehad op het publieke debat over en het beleid ten aanzien van een veelheid aan onderwerpen. Integratie, het tegengaan van radicalisering en de preventie van terrorisme, maar ook de verbetering van de positie van vrouwen, de acceptatie van homoseksualiteit en het kunnen uitoefenen van burgerlijke vrijheden werden onderwerp van felle discussie en speerpunten van beleid, zowel binnenlands als buitenlands.

In deze context heeft de WRR het initiatief genomen tot een rapport waarin de kenmerken en dynamiek van islamitisch activisme worden geanalyseerd, en waarin uiteindelijk een genuanceerde positie wordt bereikt. De raad gaf daarmee in de visie van het kabinet in het bijzonder invulling aan zijn opdracht om tijdig te wijzen op te verwachten knelpunten en zich te richten op het formuleren – in dit geval: bijdragen aan de zorgvuldige formulering – van probleemstellingen ten aanzien van grote beleidsvraagstukken.

Het kabinet verwelkomt dit initiatief, en spreekt zijn waardering uit voor de wijze waarop de raad in zijn rapport en de daaraan ten grondslag liggende studies de problematiek aan de orde stelt en behandelt. Een aantal aanbevelingen betreft zaken die reeds onderdeel zijn van lopend beleid of die recent zijn geïntensiveerd. Het gaat hier onder meer om de (nationale en internationale) samenwerking en dialoog met een breder scala van vertegenwoordigers uit de moslimgemeenschap (ook jongeren, vrouwen, orthodoxe moslims etc), het betrekken van de moslimgemeenschappen bij de oprichting van imamopleidingen, en het ondersteunen van initiatieven voor interreligieuze en interculturele ontmoeting en dialoog. De aanknopingspunten die de WRR signaleert worden daarbij, met inachtneming van een aantal voorbehouden, benut. Dat laat onverlet dat het kabinet een aantal aanbevelingen naast zich neerlegt – deels omdat het de conclusies niet volledig onderschrijft en deels omdat er bij het bepalen van het beleid meer overwegingen een rol spelen dan die welke de WRR aan de orde stelt.

Aan de keuzen die het kabinet maakt, ligt de overtuiging ten grondslag dat religie en op religieuze overtuiging gebaseerd maatschappelijk handelen een positieve bijdrage kunnen leveren aan de samenhang in de samenleving. Tegelijkertijd is evident dat een sterke nadruk op religieuze identiteit ook als splijtzwam kan werken, en dat dat risico groter is als religieuze scheidslijnen samenvallen met andere. Duidelijk is ook dat religieus activisme dat strijdig is met de beginselen van de democratische rechtsstaat of dat doelen nastreeft die strijdig zijn met de universele rechten van de mens, afgewezen moet worden – en daar waar het een daadwerkelijk bedreiging vormt, bestreden.

In het vervolg van deze reactie wordt eerst kort de hoofdlijn weergegeven van het WRR-rapport. Daarna gaat het kabinet in op de twee thema's die volgens de WRR centraal staan in het Nederlandse en Europese buitenlands beleid: democratisering en versterking van de rechten van de mens. Aangegeven wordt dat dit essentiële voorwaarden zijn voor vrede, gerechtigheid en welvaart, en dat bij het nastreven ervan zowel gebruik gemaakt moet worden van alle kansen en mogelijkheden die zich voordoen als rekening gehouden moet worden met risico's en tegenkrachten. Geconstateerd wordt dat het WRR-rapport duidelijk maakt dat en op welke wijze zich in de islamitische wereld dergelijke kansen en risico's voordoen. Vervolgens schetst de reactie twee uitgangspunten van het kabinetsbeleid die in het licht van de door de WRR gekozen benadering relevant zijn. Over de universaliteit van de mensenrechten en de noodzaak van demo-

cratische systemen en goed bestuur wordt geconcludeerd dat «het Westen» bij het bevorderen daarvan weliswaar zich niet de definitie van democratie en mensenrechten kan toe-eigenen, maar wel processen kan ondersteunen die tot versterking ervan kunnen leiden. Over neutraliteit ten aanzien van religie wordt, onder verwijzing naar bovenvermelde overtuiging, benadrukt dat de overheid mensen te allen tijde benadert als burger en niet als aanhanger van een bepaalde levensbeschouwing. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat het voor de hand ligt om bij het tot stand brengen van beleid wel contacten te onderhouden en in sommige gevallen samen te werken met organisaties die zich baseren op een levensbeschouwing. Of en wanneer dat gebeurt, wordt vooral bepaald door pragmatische overwegingen; duidelijk is dat er een grens ligt bij organisaties die die doelen nastreven of daarbij middelen hanteren die strijdig zijn met de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat of de mensenrechten.

Deze uitgangspunten worden uitgewerkt voor het buitenlands en het binnenlands beleid. Ten aanzien van het buitenlands beleid wordt geconstateerd dat dit impliceert dat wordt samengewerkt met regeringen en organisaties die zich baseren op de islam, voor zover die democratisering en mensenrechten nastreven. Daartoe is goede kennis over hun achtergronden en strevingen nodig, en het WRR-rapport levert daaraan een bijdrage waarvan gebruik wordt gemaakt.

Ten aanzien van het binnenlands beleid wordt het feit dat de WRR zijn rapport expliciet plaatste in de context van het publieke debat aangegrepen om in te gaan op de belangrijke rol van het publieke debat in een pluriforme, open en democratische samenleving, op het feit dat het daartoe wel belangrijk is dat dat debat met respect voor elkaar gevoerd wordt en op de verantwoordelijkheid die samenleving en overheid hebben ten aanzien van de kwaliteit van het debat. Daarbij wordt ook kort ingegaan op het overheidsbeleid – zowel repressief (bv. het optreden tegen concrete uitingen) als preventief (o.a. het versterken van weerbaarheid). Naast het publieke debat wordt ook aandacht besteed aan de samenwerking met islamitische organisaties, waarbij wordt aangegeven dat waar dienstig ook wordt samengewerkt met organisaties die standpunten verkondigen die de overheid niet deelt, maar dat altijd de grens wordt getrokken bij het gebruik of propageren van geweld of het zich afkeren van de Nederlandse samenleving.

Het laatste deel van deze reactie gaat in op een aantal concrete aanbevelingen van de WRR. Vermeld wordt welke activiteiten de overheid onderneemt ter bevordering van een geïnformeerde Europese en binnenlandse publieke opinie ten aanzien van «de islam» (met jongeren als specifieke doelgroep en onderwijs en cultuur als specifieke middelen) en hoe de overheid kennis en begrip ten aanzien van de grondrechten en de kernwaarden van de rechtsstaat uitdraagt. Uitgebreid wordt ingegaan op partijvorming op islamitische grondslag, waarbij wordt geconstateerd dat deze even vrij is maar ook aan dezelfde beperkingen is onderworpen als wanneer deze op willekeurig welke andere grondslag zou plaatsvinden: tegen partijen die de democratie willen afschaffen kan – proportioneel – worden opgetreden. Geconstateerd wordt dat daarvan in Nederland momenteel geen sprake is, en dat los daarvan ook vertrouwd moet kunnen worden op het zelfreinigend vermogen van de representatieve democratie. Ten aanzien van de sharia als bron voor politieke partijen en ten aanzien pluralisering van het recht neemt het kabinet het standpunt in dat de wet in Nederland in overeenstemming moet zijn met de universele mensenrechten en dat hij voor eenieder gelijkelijk geldt. Dat laatste brengt met zich mee dat er geen sprake kan zijn van naast elkaar bestaande rechtssystemen. Wie daarnaar wil streven, moet beseffen dat de Nederlandse wet zeer veel ruimte biedt om het leven naar eigen inzicht in te richten, maar niet op een wijze die in strijd is met de waarden van de democratische rechtsstaat.

Aan de reactie zijn nog twee bijlagen toegevoegd, waarin specifiek wordt ingegaan op contacten met islamitische organisaties (in het bijzonder in het kader van het integratiebeleid) en op de facilitering van het onderwijs.

## **2 Vraagstelling en bevindingen**

### *Twee kernvragen*

De WRR wilde met zijn rapport twee vragen beantwoorden.

De eerste is, of en in welk opzicht de verschijningsvormen van islamitisch activisme sinds de jaren zeventig (van de vorige eeuw) aanknopingspunten bieden voor democratisering en verbetering van mensenrechten. Het kabinet acht dit een relevante vraag, omdat in de afgelopen jaren vanuit diverse invalshoeken vraagtekens zijn geplaatst bij de verenigbaarheid van de islam met democratie en mensenrechten.

De tweede vraag waarop de WRR antwoord wil geven, luidt welk beleidsperspectief voor Nederland en Europa op langere termijn processen van democratisering en verbetering van mensenrechten in het buitenland kan ondersteunen. Ook deze vraag is in de visie van het kabinet relevant, omdat democratisering en verbetering van mensenrechten niet alleen op zichzelf staande doelen van buitenlands beleid zijn, maar ook voorwaarde voor de mogelijkheid om in een wereld waarin binnen- en buitenland steeds meer samenhangen, binnen onze eigen grenzen vreedzaam samen te leven.

De WRR zelf geeft aan, met het rapport een beleidsperspectief te willen formuleren dat bijdraagt aan vermindering van de spanningen met en binnen de moslimwereld rondom vraagstukken van islamitisch activisme; een perspectief dat zij ook voor de situatie binnen Nederland relevant acht. Hierbij tekent het kabinet aan dat dat op zichzelf een nastrevenswaardig doel is, maar niet onder alle omstandigheden en tegen elke prijs. Soms is spanning nodig om een doel te bereiken, soms kan spanning niet voorkomen worden omdat dat onacceptabele concessies zou vergen.

De WRR vindt het noodzakelijk dat het beleidsperspectief dat hij aanbiedt, is gebaseerd op kennis van de feitelijke ontwikkelingen en kenmerken van het islamitisch activisme. Toch koos de raad ervoor om zijn onderzoek slechts te richten op positieve aanknopingspunten (voor beleid gericht op democratisering en mensenrechten in moslimlanden) en geen aandacht te besteden aan de «zo bekende negatieve manifestaties». De consequentie daarvan is in de visie van het kabinet wel, en dat is ook in het commentaar op het rapport duidelijk naar voren gekomen, dat uit het rapport een veel rooskleuriger beeld naar voren lijkt te komen dan wanneer naar alle facetten van islamitisch activisme zou worden gekeken. In het licht van de vraag die de WRR stelde is die beperking echter verantwoord. Wie zich afvraagt of er zwarte zwanen bestaan, hoeft slechts één zo'n zwaan te vinden en niet ook nog eens alle witte te tellen.

De WRR zocht naar positieve aanknopingspunten en vond die ook. Dat is geen vanzelfsprekendheid. Zoals in de inleiding al aan de orde kwam, zijn er stromingen binnen het islamitisch activisme die zich keren tegen de westerse samenleving en tegen de democratische rechtsstaat. Het kabinet noch de WRR wil het bestaan of de dreiging van deze stromingen ontkennen. Voorkomen moet echter worden dat alle vormen van sociaal en politiek activisme op islamitische grondslag op één hoop worden geveegd met deze extremistische uitingen. Daarmee zouden we het zicht verliezen op positieve ontwikkelingen en op mogelijkheden voor samenwerking ter versterking van de democratie en de rechtsstaat.

*Drie dimensies van de relatie tussen islamitisch activisme en democratie / mensenrechten*

Voor de beantwoording van de vragen die hij stelde, heeft de WRR de relatie tussen islamitisch activisme enerzijds en democratie en mensenrechten anderzijds onderzocht op drie dimensies:

- islamitisch-politiek denken;
- islamitisch-politieke bewegingen;
- islamitisch recht en rechtsstelsels.

Met betrekking tot elk van deze dimensies concludeert de WRR dat er sprake is van een grote verscheidenheid, en dat er inderdaad aanknopingspunten te vinden zijn voor ontwikkeling op het gebied van mensenrechten en democratisering.

Voor wat betreft het islamitisch-politieke denken constateert de WRR dat er weliswaar veel denkers zijn die «westerse» principes voor de inrichting van de staat afwijzen als strijdig met islamitische beginselen, maar dat er een groeiend aantal denkers is dat deze principes juist op islamitische gronden nastreeft. Zij wijzen de opvatting af dat de heilige bronnen van de islam naar de letter moeten worden nageleefd en menen dat die bronnen eerder als inspiratie moeten gelden voor het vinden van een manier om om te gaan met de tijd en omstandigheden waarin men leeft.

Een vergelijkbare ontwikkeling ziet de WRR rond het islamitisch recht. Weliswaar zijn er landen en rechtsgebieden waar sprake is van een strenge interpretatie en grote invloed van de sharia, maar het algemene beeld is dat er in de islamitische wereld een modernisering van het recht plaatsvindt. En in het denken over de mensenrechten ziet de WRR bij islamitische activisten naast belangrijke principiële geschilpunten ook een positieve tendens.

Islamitisch-politieke bewegingen zijn er, aldus de WRR, in soorten. Er zijn er die zich richten op gebruik van geweld tegen wat gezien wordt als de vijanden van de islam – in het westen of in eigen kring. Hiervoor bestaat veel aandacht, ook bij de media, en derhalve zijn deze beeldbepalend. Er zijn er ook die in overwegend islamitische landen een staatsvorm en rechtssysteem nastreven, of voor moslims buiten die landen een positie, die niet verenigbaar is met de principes van de democratie of de universele mensenrechten. Maar er zijn er ook die binnen bestaande politieke stelsels sociale verbetering nastreven, of die die stelsels juist meer in overeenstemming willen brengen met de democratische principes. Naar het inzicht van de WRR vindt over de tijd heen ook een verschuiving plaats, waarbij bewegingen die hun doeleinden oorspronkelijk desnoods met geweld wilden nastreven, na verloop van tijd een plaats zoeken binnen het democratisch proces.

De WRR meent dat de diversiteit die hij in het islamitisch activisme constateert aanknopingspunten biedt voor beleid ter versterking van mensenrechten en democratisering in de moslimwereld. Die diversiteit laat immers zien dat het onjuist is te veronderstellen dat de islam principiële strijdig is met die waarden. Ook het feit dat er binnen veel bewegingen door de tijd heen een verschuiving plaatsvindt waarbij een gewelddadige oriëntatie wordt verlaten, biedt aanknopingspunten – vooral omdat dergelijke bewegingen acceptabele gesprekspartners zouden kunnen worden.

De WRR concludeert op basis van deze bevindingen dat er ruimte is voor samenwerking met islamitische organisaties. De raad werkt deze mogelijkheden uit in een perspectief voor Nederlands en Europees beleid dat ook in de moslimwereld democratisering en versterking van mensen-

rechten nastreeft. Dat perspectief bevat een aantal algemene elementen, alsmede enkele specifieke aanbevelingen.

### **3 Kabinetsstandpunt**

#### *3.1 Algemeen*

Terecht noemt de WRR democratisering en versterking van de mensenrechten als centrale thema's van het Nederlandse en Europese buitenlands beleid. Het gaat daarbij echter niet om op zichzelf staande doelstellingen, maar om concrete voorwaarden voor de meer omvattende doelstelling van het verzekeren en versterken van een vreedzame en op recht gebaseerde internationale samenleving, waarin volken en mensen tot hun recht kunnen komen en zich kunnen ontwikkelen. Het bevorderen en behoeden van mensenrechten en democratie berust niet op onbaatzuchtig idealisme, maar op de erkenning dat het essentiële voorwaarden zijn voor het duurzaam in vrede, recht en welvaart samenleven van mensen en volken en het naast elkaar bestaan van landen.

Die erkenning berust op de tragische ervaringen in de (recente) geschiedenis van de landen in Europa. Democratie, de rechtsstaat en de eerbiediging van mensenrechten zijn de uitkomst van een lange politieke ontwikkeling van de Europese samenleving, bij het vinden van een politieke ordening die het mogelijk maakt om in vrede samen te leven en recht te doen aan de onvermijdelijke diversiteit aan belangen, overtuigingen en levensbeschouwingen tussen mensen en groepen van mensen. In Nederland is die erkenning begonnen met de formulering van fundamentele vrijheidsbeginselen in het «Plakkaat van Verlatinghe» van 1581. Elders in deze wereld werden deze gedachten uitgedrukt in de Amerikaanse onafhankelijkheidsverklaring, de Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, de constituties van steeds meer landen en tenslotte op mondiaal niveau in het Handvest van de Verenigde Naties, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en diverse ander internationale conventies en verdragen (zoals de Europese). Die laatste kwamen tot stand op basis van de ervaring van twee wereldoorlogen en het inzicht dat zonder respect voor mensenrechten en een democratisch systeem dat mensen in staat stelt mee te beslissen hoe rechten en plichten naar omstandigheden en tijd moeten worden ingevuld, de internationale samenleving altijd bedreigd zal worden door binnenlandse spanningen, onderdrukking en politiek geweld.

Het bevorderen van mensenrechten en democratie als centrale doelstellingen van het buitenlands beleid, berust dus niet op zendingsdrang met betrekking tot specifieke politieke waarden, maar op het streven om een hecht fundament te scheppen voor een nationale en internationale politieke (rechts)ordering die mensen de mogelijkheid biedt om, ongeacht sekse, etniciteit, geloof of sociale status, samen met anderen zich te bevrijden van vrees en gebrek, en zodoende de noodzakelijke voorwaarden voor vrede en gerechtigheid in de wereld te vestigen. Het gaat daarbij niet om westerse waarden tegenover andere culturen en overtuigingen, maar om het bevorderen van een open, ieder omvattend politiek bestel, versus naast elkaar bestaande en elkaar uitsluitende lokale, nationale politieke en maatschappelijke ordeningen.

Het kabinet is van mening dat het, waar dit beleid islamitische landen of moslims in Europa raakt, inderdaad van groot belang is om zowel in de beleidsontwikkeling en -uitvoering als in het debat daarover, recht te doen aan de in de moslimwereld bestaande diversiteit. De door de WRR gesignaleerde positieve aanknopingspunten zijn dan ook van groot belang. Echter, overheidsbeleid moet alle aspecten meewegen en incorporeren.

Net zoals het weinig pragmatisch en een gemiste kans zou zijn om de positieve kanten niet te willen zien, zou het naïef en riskant zijn om alleen daar naar te kijken. Feit is en blijft dat we in de praktijk geconfronteerd worden met veel geweld dat door sommigen met een beroep op de islam gelegitimeerd wordt. Evenzeer leert de ervaring dat moslimlanden en organisaties die formeel een democratisch bestuur hebben of nastreven en die de mensenrechtenverdragen onderschrijven, daar in de praktijk niet een invulling aan geven die overeenkomt met wat vanuit Nederlands of Europees perspectief in dat verband wenselijk geacht wordt. De spanningen die daaruit voortkomen, kunnen niet verminderd worden door een beter begrip of door concessies te doen.

Tegelijkertijd moet in gedachten gehouden worden dat een situatie waarin een relatief sterke staat zowel de democratische processen als een op de wet gebaseerde rechtspraktijk waarborgt, op veel plaatsen in de wereld niet bestaat. In tal van gebieden ontbreken door wetten gestructureerde instellingen van bestuur en rechtspraak op lokaal niveau en is – althans – geschillenbeslechting eerder gebaseerd op traditie dan op formele regels. Een scherp oog voor en goede kennis van de concrete situatie, in al haar facetten, is dan ook nodig, net zoals een aantal heldere uitgangspunten voor het beleid. Alleen met die combinatie is het mogelijk om tegemoetkomend en respectvol te zijn waar het kan – in het bijzonder tegenover degenen die streven naar of bereid zijn tot democratisering en versterking van de mensenrechten – en stevig en onverzettelijk waar het moet – in het bijzonder tegenover degenen die de democratische structuur willen beschadigen of de mensenrechten met voeten treden.

### 3.1.1 Uitgangspunten

Ten aanzien van het beleid ter bevordering van democratie en versterking van mensenrechten, hanteert het kabinet twee uitgangspunten die in het licht van de door de WRR gekozen benadering relevant zijn. Het eerste betreft de universaliteit van mensenrechten en de noodzaak van democratische systemen, het tweede de neutraliteit van de staat ten aanzien van religie.

#### *Universaliteit van mensenrechten en noodzaak van democratische systemen*

De Nederlandse regering heeft zich altijd op het standpunt gesteld, en zal dat ook blijven doen, dat de mensenrechten universeel zijn. Relativisme ten aanzien daarvan en ten aanzien van de eraan ten grondslag liggende universele erkenning van de menselijke waardigheid zonder onderscheid is dus niet op zijn plaats. Dat laat onverlet dat het kabinet erkent dat aan nationale rechtssystemen bij de concretisering van de universele mensenrechten een zekere beoordelingsruimte («*margin of appreciation*») toekomt. Het kabinet erkent ook dat de invulling van het begrip democratie niet overal hetzelfde hoeft te zijn. Waar het om gaat, is dat de kern van de democratische gedachte – de mogelijkheid voor allen om mee te beslissen en bescherming van de rechten van minderheden – wordt vertaald in een stabiel en betrouwbaar systeem.

Dit gegeven zijnde, stelt het kabinet zich op het standpunt dat het Westen, zonder zich de definitie van democratie en mensenrechten toe te eigenen, processen kan ondersteunen die op langere termijn kunnen leiden tot implementatie van het mensenrechtenacquis. Dat de mensenrechten universele waarde hebben, is door de lidstaten van de VN herhaaldelijk bevestigd. Regeringen uit alle landen die de mensenrechtenverdragen hebben geratificeerd kunnen worden aangesproken op hun internationale verplichtingen. Ten aanzien van veel (moslim)landen moet dan in het bijzonder gewezen worden op de achtergestelde positie van de vrouw.



Gelijke rechten en ook in de praktijk gelijke toegang tot onderwijs en politiek dienen belangrijke aandachtspunten te zijn.

Feit is dat vrijwel alle mensenrechtenverdragen ook door de regeringen van de meeste islamitische landen geratificeerd zijn. Uit het *UNDP Arab Human Development Report* over politieke vrijheden (2004) bleek dat de voornaamste kritiek met betrekking tot de universaliteit van de mensenrechten die wordt geuit door burgers in de Arabische wereld niet gericht is op de mensenrechten als zodanig, maar op de perceptie van een dubbele standaard van het westen, waarbij bevriende regimes zouden worden ontzien. Tegen deze achtergrond is het ongewenst dat het westen begrip zou tonen voor een relativistische benadering. Echter, zolang de rechten zelf niet worden aangetast, is het van minder belang in welke context deze worden geplaatst (al dan niet islamitisch).

In het kader van goed bestuur en democratie is er minder sprake van internationale verplichtingen en wordt eerder gewerkt aan de hand van «*best practices*». Hier is dan ook meer ruimte om rekening te houden met lokale omstandigheden en tradities. Toch geldt – en de raad wijst hier ook expliciet op – dat voor de economische ontwikkeling van de betrokken landen niet langer gewacht kan worden met de ontwikkeling van goed bestuur. Zo is een goed functionerende rechtsstaat niet alleen van belang voor de legitimiteit van de betrokken regeringen, maar ook essentieel voor een goed ondernemingsklimaat, hetgeen op zijn beurt weer voorwaarde is voor voldoende economische ontwikkeling.

#### *Neutraliteit ten aanzien van religie*

Godsdienst en levensbeschouwing spelen ook in het publieke domein een belangrijke rol. Alle politiek en maatschappelijk handelen berust uiteindelijk op een visie omtrent mens, natuur en samenleving. Daaraan liggen godsdienstige waarheden en filosofische uitgangspunten ten grondslag. Gedeelde levensbeschouwingen zijn wezenlijk voor het samenleven. Ze verbinden mensen sterker dan wetten, omdat ze meer zijn dan het hebben van een mening, maar onlosmakelijk verbonden zijn met iemands identiteit. Tegelijkertijd kan men een vrije samenleving niet bouwen op de veronderstelling van eenheid van opvattingen en geloof. Diversiteit van opvattingen en geloof binnen een samenleving is een bron van noodzakelijke dynamiek en geestelijke rijkdom. Problemen kunnen ontstaan, als intolerantie, onvrijheid en dwang levensbeschouwelijk worden gelegitimeerd of als de levensbeschouwelijke scheidslijnen samenvallen met andere scheidslijnen. Als de scheidslijn tussen christendom en islam zou samenvallen met de scheidslijn tussen rijk en arm en/of de scheidslijn tussen autochtoon en allochtoon, zou de samenleving gemakkelijk uiteen kunnen vallen. De overheid dient mede daarom de deelname van allen aan de samenleving als geheel te bevorderen en aan een ieder daartoe gelijke kansen te bieden.

De Nederlandse overheid benadert mensen te allen tijde als burger, en niet als aanhanger van een bepaalde levensovertuiging. Of iemand zich nu manifesteert als gelovige – van welke denominatie dan ook – of als niet-gelovige, het is de taak van de overheid om allen als gelijke burgers te benaderen. Als burgers hebben zij gelijke rechten (bijvoorbeeld op geestelijke verzorging, zendtijd, scholing naar eigen keus) en gelijke plichten (om bij te dragen aan de samenleving en zich te houden aan de wet).

Dat levensbeschouwing en de uiting daarvan wel een rol kan spelen in die contacten, is een logisch gevolg van het feit dat levensbeschouwing – en dus ook religie – zowel een positieve als negatieve rol kan vervullen in het publieke domein van een democratische rechtsstaat.<sup>1</sup> Waar de overheid tot taak heeft de democratische rechtsorde te bevorderen, en ten minste

<sup>1</sup> Zie in dit verband de op 19 december 2006 verschenen WRR-verkenning nr. 13, *Geloven in het publieke domein. Verkenningen van een dubbele transformatie*.

te beschermen, ligt het voor de hand dat zij contacten onderhoudt met levensbeschouwelijke organisaties. Die contacten vloeien voort uit de wens het algemeen belang te realiseren en een volwaardig en actief burgerschap te bevorderen.

Wat geldt voor het beleid ten aanzien van mensen en organisaties in Nederland, geldt mutatis mutandis ook voor het buitenlands beleid. De Nederlandse overheid verstaat zich niet alleen met seculiere maar ook met religieuze organisaties; onder omstandigheden kan zij deze ook steunen in hun maatschappelijke functies. In veel landen is religie zodanig verbonden met het dagelijkse leven c.q. het publieke domein dat er ofwel geen zuiver seculiere organisaties zijn, ofwel deze geen rol van betekenis (kunnen) spelen. Religie is in veruit de meeste landen een belangrijke zingevende factor, ook in de publieke sfeer. Rekening houden met of aansluiting zoeken bij religieuze gevoelens kan een belangrijke bijdrage leveren aan het tot stand brengen van ontwikkelingen, omdat juist die gevoelens mensen verbinden en motiveren. Dit kan gaan om ontwikkeling van een land op zich, maar ook om ontwikkeling van het aanwezige menselijke kapitaal. Er is dan ook in het ontwikkelingsbeleid inmiddels al enige tijd specifieke aandacht voor het belang van religie.

De afweging in de praktijk moet zijn: is samenwerking met / steun aan deze specifieke organisatie bevorderlijk voor het doel, of in elk geval daarmee niet strijdig. Antidemocratische organisaties en organisaties die het gebruik van geweld propageren, vallen dan al snel af – maar kunnen natuurlijk wel object van beleid zijn. Uiteraard vallen islamitische organisaties dan niet a-priori af – niet alleen om de principiële reden dat de Nederlandse overheid geen onderscheid maakt tussen religies, maar ook omdat «de islam» niet in algemene zin haaks staat op acceptatie van democratie en mensenrechten.

In de afgelopen jaren zijn, juist in reactie op verschijnselen van islamitisch activisme, vragen rond godsdienstvrijheid en de scheiding tussen kerk en staat weer actueel geworden. Veel wat hierover te zeggen valt, is neergelegd in «Overheid, godsdienst en levensovertuiging, Eindrapport van de Commissie van advies inzake criteria voor steunverlening aan kerkgenootschappen en andere genootschappen op geestelijke grondslag» van 1989 en in de nota «Grondrechten in een pluriforme samenleving» van 2004 (Kamerstukken II, 2003/04, 29 614, nr. 2). In die laatste ging het vooral om vrijheid van godsdienst<sup>1</sup> mede in relatie tot de vrijheid van meningsuiting en het discriminatieverbod. Meer concreet kwamen onderwerpen aan de orde zoals kledingstukken die uitdrukking kunnen geven aan godsdienstige of levensbeschouwelijke opvattingen, kwetsende of beledigende uitlatingen die al dan niet mede zijn gebaseerd op godsdienstige opvattingen en eerwraak. Behalve het belang van pluriformiteit en de waarden van de democratische rechtsstaat in het algemeen, is in deze nota ook het belang van religie en andere levensovertuigingen voor het functioneren van de democratie onderschreven. In dit kader is uitgebreid ingegaan op het beginsel van scheiding van kerk en staat, omdat verschillende vraagstukken ten aanzien van conflicterende grondrechten mede daarop betrekking hebben. Het beginsel wordt namelijk gebruikt zowel als argument vóór als als argument tégen bepaalde gedragingen of praktijken. Helderheid is dan geboden.

De strekking van het beginsel houdt in dat zowel de staat als kerken en andere genootschappen op geestelijke grondslag functioneren als zelfstandige lichamen. Voor de genootschappen op geestelijke grondslag houdt dit onder meer in dat zij zelfstandig hun functionarissen kiezen en dat zij (en hun leden afzonderlijk of gezamenlijk) hun godsdienst of levensovertuiging vrijelijk kunnen bepalen of belijden. Zij bepalen naar eigen inzicht hun geestelijke en institutionele orde. De staat respecteert

---

<sup>1</sup> Hieronder moet ook de vrijheid verstaan worden van geloof te veranderen, van een geloof te vallen of tot een geloof te komen.

deze zelfstandigheid. Hij mag geen dwang uitoefenen ten aanzien van de bestuurlijke organisatie. De staat moet zich onthouden van elke bemoeienis met de belijdenis van de godsdienst of levensovertuiging, en in de wetten zoveel ruimte bieden aan verschillende godsdienstige levenswijzen als verenigbaar is met het algemeen belang en de grond- en mensenrechten. Religieuze overtuiging kan nooit een vrijbrief zijn voor het met dwang, intimidatie of bedreiging inperken van de vrijheden van leden van de eigen gemeenschap, afvalligen of andersgelovigen. Waar dat wel gebeurt, is er reden voor ingrijpen van de kant van de overheid. De genootschappen op geestelijke grondslag dienen daarnaast door de staat gelijk te worden behandeld. De overheid mag dus geen partij kiezen voor een bepaalde godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging. Zij is ook in de bewoordingen van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens een neutrale waarborger.<sup>1</sup> Anderzijds komt de zelfstandigheid van de staat ten opzichte van de genootschappen tot uitdrukking in het gegeven dat de genootschappen en hun functionarissen als zodanig geen publiekrechtelijke bevoegdheden bezitten.<sup>2</sup>

Het beginsel van scheiding van kerk en staat betekent dus niet dat religie en de democratische staat niets met elkaar van doen (mogen) hebben. Levensovertuiging (of levensbeschouwing) vormt een van de uitgangspunten voor alle menselijk handelen en daarmee voor de verhoudingen tussen mensen onderling en voor de wijze waarop zij de samenleving inrichten. Religies verschillen daarin niet van andere levensovertuigingen. De consequentie daarvan is dat religies die in een samenleving aanwezig zijn, invloed kunnen hebben op de wijze waarop de staat functioneert en dat de staat, in zijn ordening van de samenleving, invloed uitoefent op en soms noodzakelijkerwijs aansluit bij de wijze waarop religies worden beleefd en uitgedrukt. In die zin zijn verschijnselen als op religieuze inspiratie gebaseerde politieke partijen en via de belastingen gefinancierd bijzonder onderwijs, maar ook de – in Nederland niet aanvaarde – burgerlijke werking van kerkelijke huwelijken, in beginsel niet strijdig met het beginsel van scheiding van kerk en staat. Die scheiding wordt pas aangetaast als religieuze autoriteiten uit hoofde van die positie staats- of politieke macht hebben of pogen uit te oefenen, of als staatsorganen zich mengen in de inhoud van religies of de religieuze overtuigingen van individuele mensen of in het (interne) functioneren van religieuze organisaties.

In de Nederlandse context is de scheiding van kerk en staat vorm gegeven op een wijze waarbij de overheid bij de uitvoering van het beleid samenwerkt met organisaties op religieuze grondslag. Dat gebeurt onder de verplichting voor de overheid om:

1. de zelfstandigheid van richtingen te respecteren en zich te onthouden van elke bemoeienis met de belijdenis of inhoud van de godsdienst of levensovertuiging;
2. geen bemoeienis te hebben met de interne organisatie van de richting;
3. op grond van art. 1 van de Grondwet alle (kerk)genootschappen op levensbeschouwelijke grondslag op gelijke voet te behandelen;
4. geen partij te kiezen voor één bepaalde richting.

Het kabinet ziet geen reden om op deze punten tot veranderingen te komen.

### 3.1.2 Buitenlands beleid

Gezien de opbouw van het WRR-rapport is het met name voor het buitenlands beleid belangrijk om te bezien waar sprake is van aanknopingspunten voor mensenrechten en democratie, en waarom dat dan in het bijzonder van belang is in relatie tot de islam. Daarvoor zijn drie ongelijksoortige, maar wel elk voor zich relevante, argumenten. In de eerste plaats de praktische redenen waarop in het voorgaande is ingegaan die maken

<sup>1</sup> Vgl. de Nota grondrechten in een pluriforme samenleving, Kamerstukken II, 2003/04, 29 614, i.h.b. p. 7–8 en de aldaar genoemde jurisprudentie, zoals EHRM 13 februari 2003, Refah Partisi e.a. vs Turkije.

<sup>2</sup> Vgl. Nota grondrechten in een pluriforme samenleving, p. 7–8.

dat mensenrechten en democratisering centrale doelen van buitenlands beleid zijn. Die overwegingen liggen ten grondslag aan art. 90 Grondwet dat de regering opdraagt de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen, een *conditio sine qua non* voor vrede en welvaart in Nederland. Dat doel wordt bedreigd indien in afzonderlijke landen de democratie niet functioneert en fundamentele mensenrechten niet gewaarborgd zijn. In die zin is het belangrijk dat de WRR de bewering ontzenuwt dat de islam als zodanig strijdig zou zijn met democratie en mensenrechten – een veronderstelling die overigens nooit ten grondslag lag aan het Nederlandse beleid.

In de tweede plaats is ervaren dat democratie en respect voor mensenrechten wezenlijk zijn voor blijvende ontwikkeling. Derhalve is dit een voorwaarde voor effectieve (ontwikkelings-)samenwerking. Een gegeven is dat de bevolking van veel van de landen waarmee Nederland een samenwerkingsrelatie heeft, of waarmee de Europese Unie intensief samenwerkt omdat ze aan Europa grenzen, in meerderheid islamitisch is. Ten slotte geldt dat in de huidige wereld de veiligheid van een land en van wie daar verblijven, bedreigd worden door terrorisme en radicalisme. Dat maakt een effectieve aanpak noodzakelijk. Daarbij moet onder ogen gezien worden dat het terrorisme en radicalisme dat momenteel wereldwijd de meeste slachtoffers maakt, zich in toenemende mate afficheert als islamitisch.

Omdat er bij het realiseren van de doelstellingen van het buitenlands beleid ten aanzien van democratie en mensenrechten aanleiding is voor terughoudendheid, alleen al vanuit het beginsel van niet-inmenging in de interne aangelegenheden van andere staten, is samenwerking met lokale partners van groot belang. Goed beleid is gebaseerd op brede kennis, derhalve ook over gesprekspartners die misschien niet direct voor de hand liggen. We hebben gesprekspartners nodig waarmee we het eens zijn over principiële noties als democratisering en mensenrechten. Dit betekent niet dat we het met onze gesprekspartners bij voorbaat eens moeten zijn over hoe die doelen bereikt moeten worden. Het is dan ook van belang dat in deze contacten sprake is van een heldere dialoog die op respectvolle wijze wordt gevoerd en waarbij problemen niet worden verhuld.

Het beschikken over kennis van de lokale samenleving en de juiste contactennetwerken om dit mogelijk te maken behoort tot de taken van de Nederlandse vertegenwoordigers in de betreffende landen. Goed inzicht in de rol die religie hierbij heeft is van belang, zowel vanuit puur politieke invalshoek als vanuit het oogpunt van ontwikkeling. Hierbij kan samenwerking met MFO's en NGO's van groot belang zijn, aangezien zij over andersoortige netwerken beschikken. Het Kennisforum Religie en Ontwikkeling probeert op een constructieve manier het inzicht op de rol van religie in partnerlanden te vergroten, opdat een effectiever beleid gevoerd kan worden.

Voor het buitenlands beleid – waarin, als gezegd, het bevorderen van mensenrechten en democratisering niet de enige doelen zijn – is het van belang dat het diplomatieke netwerk het gehele politieke spectrum in een land bestrijkt. Groepen die via geweld veranderingen nastreven zijn geen gesprekspartner voor de overheid, tenzij deze gesprekken erop gericht zijn dit geweld te beëindigen. Voor zover het gaat om individuen, groepen en partijen die deel uit willen maken van een democratisch stelsel met respect voor de rechten van de mens, bestaat in het kader van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid de bereidheid een breed samenwerkingsprogramma te stimuleren, inclusief vorming op het gebied van media, vrouwenrechten en politieke rechten (vgl. het werk van het *Netherlands Institute for Multiparty Democracy*) en daarmee ook in de richting van de bevolking van moslimlanden de hand uit te steken. Via deze contacten en

samenwerking moeten bruggen geslagen worden die spanningen tussen onze samenlevingen tegengaan.

Volgens de WRR wordt te weinig gekeken naar het daadwerkelijke gedrag van islamitische politieke bewegingen. Als deze bewegingen in een proces van democratisering zitten, dient dat naar mening van het kabinet gestimuleerd te worden. In veel moslimlanden is de islamitische politieke beweging de enig werkelijk levende oppositie, en zijn overige bewegingen in meer of mindere mate gemarginaliseerd. Te vaak pogen regeringen van moslimlanden aan te tonen dat er alleen een keuze is tussen hun regering, of extremistische islamitische partijen. Waar dat al het geval is, is dat in ieder geval een bewust gecreëerde situatie. Het kabinet is van mening dat wij daarin niet dienen mee te gaan, maar moeten streven naar pluriforme politieke speelvelden in moslimlanden, zonder deel te worden van interne conflicten. Mede in het licht van de al genoemde kritiek onder de Arabische bevolking dat het Westen dubbele standaarden zou hanteren t.a.v. mensenrechten en democratisering is het van belang in dit opzicht consequent te zijn en het Nederlandse beleid niet te laten bepalen door de opvattingen van de regeringen van moslimlanden. De aanknopingspunten die de WRR signaleert worden daarbij, met inachtneming van de hiervoor gemaakte voorbehouden, benut.

### 3.1.3 Binnenlands beleid

Het door de WRR gepresenteerde beleidsperspectief heeft vooral betrekking op het Europees en buitenlands beleid, maar het rapport raakt ook aan het binnenlands beleid. Dat geldt zowel de omgang met islamitisch activisme binnen Nederland – waarop de WRR expliciet ingaat – als ook de invloed die een negatieve, of meer in het algemeen vertekende, beeldvorming rond de islam heeft op de kwaliteit en toon van het publieke debat, en via die weg op de inhoud en het succes van o.a. het integratiebeleid en het tegengaan van radicalisme en radicalisering.

#### *Het publieke debat*

De WRR is ontegenzeggelijk geslaagd in zijn opzet om met dit rapport een bijdrage te leveren aan het debat over islamitisch activisme, en in bredere zin over een groot aantal aspecten van de islam. De discussie over de dreiging die uitgaat van vormen van islamitisch activisme – evenals over de positieve kanten ervan – en over de maatregelen die de overheid neemt, is er niet weinig door aangewakkerd. Dat is als zodanig toe te juichen, maar het feit dat het -ondanks deelname uit islamitische kringen- nog te vaak het karakter heeft van een debat «over» in plaats van dat van een debat «met» is minder positief.

De door de WRR gesignaleerde eenzijdigheid van de communicatie in de Nederlandse samenleving over «de islam» heeft (potentieel) brede en zorgwekkende consequenties. Er bestaat het reële gevaar dat in de perceptie van velen diverse scheidslijnen in de samenleving – bv. die tussen economisch actief en niet-actief, tussen hoog- en laaggeschoold, tussen crimineel en niet-crimineel, tussen autochtoon en allochtoon – gaan samenvallen met die tussen moslim en niet-moslim. Als dat gebeurt, en zeker als dat als noodzakelijk gezien wordt, of althans als een logische consequentie van eigen keuzen, worden dergelijke scheidslijnen enorm verdiept, ligt discriminatie op de loer en wordt beleid, gericht op integratie of sociale cohesie, op zijn minst sterk bemoeilijkt. Om het open en democratische karakter van onze samenleving te behouden, is het nodig dat burgers elkaar zoveel mogelijk accepteren. Wederzijdse acceptatie vereist dat we respectvol met elkaar omgaan. Het kabinet maakt zich vooral zorgen dat de negatieve beeldvorming rond de islam en de reactie daarop in moslimkringen zullen leiden tot verdere verwijdering tussen moslims

en niet-moslims. Het wil deze negatieve polarisatiespiraal doorbreken door dialoog, het bieden van gelijke kansen en interactie tussen burgers met verschillende afkomsten en overtuigingen te stimuleren.<sup>1</sup>

Publiek debat is van essentieel belang voor een democratie en open samenleving. Het is primair de samenleving zelf die daarvoor zorg draagt, maar de overheid heeft zeer zeker de taak om er aan deel te nemen en op sommige bijdragen te reageren. Het is ter verdediging van de democratische rechtsorde en ter gelijke bescherming van eenieder die binnen de landsgrenzen verblijft van wezenlijk belang dat de overheid optreedt tegen gewelddadige uitingen, tegen bedreigingen, tegen strafbare beledigingen, tegen discriminatie, maar soms ook tegen als zodanig niet strafbare radicale uitingen die kunnen leiden tot polarisatie tussen en segregatie van bevolkingsgroepen. De overheid kan én mag niet anders dan de boodschappers van dergelijke radicale uitingen, uit welke hoek dan ook, op enige wijze van een weerwoord voorzien. In sommige gevallen zal daarvoor het strafrecht het aangewezen instrument zijn, in andere het actief stimuleren van pluriforme en vrije meningsvorming door het aanspreken van maatschappelijke actoren op hun verantwoordelijkheid jegens de sociale samenhang. De inhoud en de wijze (*tone of voice*) van de overheidsreactie is bepalend voor het voorkomen dan wel bevorderen van polarisatie, maatschappelijke onrust of escalatie.<sup>2</sup> Wanneer en hoe de overheid reageert, is afhankelijk van de inhoud van de radicale uitingen: hierin zijn immers gradaties aan te brengen. Het afwijzen van basale waarden van de Nederlandse samenleving zoals pluriformiteit en gelijkwaardigheid van personen vraagt om een weerwoord. Urgenter wordt een reactie als de open samenleving door radicale uitingen wordt bedreigd, bijvoorbeeld indien respect voor de democratische rechtsstaat ontbreekt of sprake is van radicaal exclusivisme of parallellisme.<sup>3</sup>

Of een reactie van de overheid gewenst of zelfs noodzakelijk is en welke middelen gebruikt kunnen worden, hangt van meer zaken af dan de inhoud van de radicale uiting. Met volledige inachtneming van de vrijheid van meningsuiting dient te worden onderkend dat de context vaak doorslaggevend is. Zo is van belang welke persoon de uitspraak doet en of hij een vertegenwoordiger van een gemeenschap of organisatie is. Ook van belang is of er sprake is van een patroon of structurele uiting(svorm). Onder ogen moet worden gezien of de uiting nodeloos kwetsend, grievend of beledigend is, of dat de uiting gericht is op het leveren van een bijdrage aan het debat.<sup>4</sup> Voorts is het belangrijk of iemand een oproep koppelt aan zijn uiting en dus aanzet tot daden en een handelingsperspectief biedt. En ten slotte is natuurlijk van belang of dat handelingsperspectief gewelddadig is, of binnen de spelregels van de democratie past.

De gebeurtenissen rond de publicatie van de «Deense spotprenten» hebben ook bij de Nederlandse regering geleid tot het besef dat op het eerste gezicht wellicht weinig belangwekkende publicaties of uitlatingen aanleiding kunnen geven tot heftige of zelfs gewelddadige reacties. Het betreft ten dele oprechte verontwaardiging die samenhangt met onvoldoende kennis van en begrip voor elkaars belevingswereld. Dergelijke kwesties worden echter ook, zo is gebleken, door radicale en terroristische organisaties aangegrepen om moslims in de Arabische wereld en/of Europa op te zetten tegen «het Westen» om zo de kloof tussen moslims en niet-moslims te vergroten, radicaliseringsprocessen te versnellen en lokale groepen aan te zetten tot actie. Om deze redenen is een aantal communicatieve voorbereidingen in gang gezet en zijn organisatorische afspraken gemaakt die erop gericht zijn te voorkomen dat soortgelijke kwesties uitgroeien tot daadwerkelijke incidenten.

<sup>1</sup> Ook op internationaal terrein moet deze inzet plaatsvinden. Volgend jaar is het internationaal jaar van de inter-culturele Dialoog. Nederland zal hierin een belangrijke rol spelen. Daarnaast ondersteunt Nederland het initiatief van de Verenigde Naties om in het kader van de «Alliantie der beschavingen» wereldwijd de inter-culturele dialoog een stimulans te geven.

<sup>2</sup> Bedacht moet overigens worden dat dit ook geldt voor uitingen van individuele bestuurlijke of politieke ambtsdragers.

<sup>3</sup> Bij radicaal «exclusivisme» trekken groepen zich terug uit de samenleving. Dit gaat gepaard met sterke discriminatoire uitingen (demonisering, vijandsbeelden). Bij radicaal «parallellisme» wordt een parallelle samenleving voorgestaan met parallelle machtsstructuren en eigenrichting. Zie nota Van dawa tot jihad, bijlage bij Kamerstukken II 2004/05754, nr. 4., p. 18 en 49.

<sup>4</sup> Zie ook de brief van de minister voor BVK dd. 8 maart 2006 inzake Grondrechten in een pluriforme samenleving (Kamerstukken II, 29 614, nr. 10), alsmede de daaraan ten grondslag liggende – hiervoor aangehaalde – nota. Of een uiting een bijdrage levert aan het debat wordt uiteindelijk door de rechter bepaald.

In een aantal gevallen zal de overheid strafrechtelijk kunnen en moeten optreden tegen uitingen. Ook als het gaat om uitingen die niet strafbaar zijn, maar die vanuit het oogpunt van een democratische en open samenleving wel als schadelijk moeten worden gezien, staan de overheid instrumenten ter beschikking – van overreding, via zachte dwang, tot bestuurlijk ingrijpen. Op alle niveaus moet de overheid zich hiervan bewust zijn en haar verantwoordelijkheid nemen. Dat is niet alleen van belang om de samenleving als geheel te beschermen, maar ook om duidelijk te maken dat de overheid gelijkelijk optreedt tegenover iedereen die over de schreef gaat, en eenieder beschermt die binnen de grenzen van democratische rechtsorde blijft. Het kabinet is, ter uitvoering van het in de nota radicalisme en radicalisering aangekondigde beleid, doende het bewustzijn hieromtrent bij alle betrokkenen te versterken. Binnenkort presenteert het kabinet een Nationaal Actieplan waarin een reeks van activiteiten wordt aangekondigd om tendensen van polarisatie en radicalisering te voorkomen en te bestrijden. Dit gebeurt onder meer langs de lijnen die zijn uiteengezet in de nota weerbaarheid en integratiebeleid<sup>1</sup> en in het beleidskader aanpak radicaliseringshaarden.<sup>2</sup>

De verantwoordelijkheid om weerwoord te geven op radicale uitingen ligt niet alleen bij de (rijks)overheid. Eerste-lijns werkers en professionals binnen de politie, onderwijs en jongerenwerk maar ook maatschappelijke (minderheden-)organisaties hebben hier een rol. In het kader van het brede kabinetsbeleid ter preventie van polarisatie en radicalisering worden deze groepen op verschillende wijze ondersteund met het voeren van de dialoog en bieden van tegenwicht aan uitingsvormen van allerlei vormen van radicalisme.

#### *Samenwerking met islamitische organisaties*

Bij de uitvoering van binnenlands beleid op diverse terreinen werken de lokale overheid en de rijksoverheid samen met vele religieuze, en dus ook met islamitische, organisaties (zie voor een overzicht annex 1). Zo wordt vanuit integratieoogpunt gesproken met religieuze bewegingen die binnen democratische kaders opereren en een bijdrage leveren aan het bevorderen van de participatie van nieuwkomers in de samenleving. Het is belangrijk om de dialoog aan te gaan met een breed scala binnen de moslimgemeenschappen. Het kabinet doet dit ook en zoekt ook actief naar contacten buiten de gevestigde kaders. In dit contact is ook plaats voor een (wederzijdse) kritische opstelling. Daarnaast voert het kabinet een driejarig programma uit om democratische islamitische krachten een positieve impuls te geven en jongeren weerbaar te maken tegen radicaliseringsinvloeden, een en ander mede ter ondersteuning van lokale overheden. Deze activiteiten worden eind 2007 geëvalueerd, waarna gezien wordt of en hoe ze worden voortgezet.

Het kabinet zoekt deze samenwerking uiteraard in de eerste plaats omdat het de effectiviteit van het beleid ten goede komt. Daarnaast is het ook een manier om te laten zien dat er geen sprake is van een afwijzing van de islam als zodanig, zoals een deel van degenen die radicaliseren menen en verkondigen, maar dat die afwijzing betrekking heeft op het gebruik van geweld en op antidemocratische bewegingen.

De overheid moet bij genoemde samenwerking de risico's van allianties met fundamentalistische of radicale groeperingen zeer zorgvuldig inschatten. Dat vergt veel aandacht voor de complexiteit van het krachtenveld: wat zijn de onderlinge verhoudingen tussen democratische en radicale bewegingen, hoe bepalen ze hun positie ten opzichte van elkaar, zijn er dubbele agenda's enz. Het vorig jaar verschenen IMES-rapport over de politieke oriëntaties van Marokkaanse moslimjongeren<sup>3</sup> laat zien dat verschillende (radicale en democratische) groeperingen zeer goed op de

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2004–05, 29 754, nr. 27.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2005–06, 29 754, nr. 61.

<sup>3</sup> Buijs cs., *Strijders van eigen bodem: radicale en democratische moslims in Nederland*, 2006.

hoogte zijn van elkaar's positie en ook voortdurend direct of indirect met elkaar in debat zijn en proberen aanhangers van elkaar te winnen. Erkenning door de overheid van bepaalde groeperingen als gespreksof samenwerkingspartners heeft onmiddellijke gevolgen in dit krachtenveld. Zoals al ten aanzien van het buitenlands beleid werd gesteld, is het van het grootste belang goede en actuele kennis te verzamelen en zich bewust te zijn van mogelijke neveneffecten van interventies.

De overheid werkt waar nodig ook samen met organisaties die in sommige opzichten standpunten verkondigen die door die overheid niet gedeeld worden. Het kabinet stelt de grens voor samenwerking bij groeperingen die het gebruik van geweld propageren of (stilzwijgend) goedkeuren. Tegen personen, groepen of organisaties die de wet overtreden wordt uiteraard opgetreden; daarnaast spreekt de overheid zich duidelijk uit tegen degenen die zich afkeren van de Nederlandse samenleving.

### 3.2 Specifiek

In zijn rapport doet de WRR een aantal concrete beleidsaanbevelingen. Het kabinet reageert daar als volgt op.

#### 3.2.1 Investeren in een geïnformeerde Europese en binnenlandse publieke opinie

De WRR heeft zowel in zijn rapport als bij de presentatie ervan expliciet gerefereerd aan de sfeer van wantrouwen die rond «de islam» is ontstaan en aan de soms negatieve toon van debatten die gaan over de islam of waarin de islam als oorzaak van maatschappelijke problemen aangewezen wordt. Dit zijn inderdaad zorgwekkende verschijnselen, maar het tegengaan ervan kan slechts in beperkte mate een taak van de overheid zijn. De vrijheid van meningsuiting biedt immers juist ook ruimte voor uitingen die door velen, of in elk geval de betrokkenen, als schokkend of slecht geïnformeerd ervaren worden – zolang ze maar binnen de grenzen blijven die de wet en de rechtspraak stellen en dus niet volgens de door de rechter gehanteerde criteria beledigend of discriminerend zijn, dan wel aanzetten tot haat. Dat laat onverlet dat het kabinet het belang wil benadrukken van een goed geïnformeerd debat dat met wederzijds respect gevoerd wordt. Standpunten die zijn gebaseerd op kennis van zaken brengen ons verder dan opvattingen die hun basis slechts vinden in onbekendheid of angst. En uitingen die – bedoeld of onbedoeld – kwetsen<sup>1</sup>, mogen weliswaar vaak beter dan omzichtiger bewoordingen in staat zijn om een ander te bereiken, ze zijn daarmee niet per se effectiever in het overbrengen van het uitgedragen gedachtegoed. Mede daarom is het van belang dat de overheid (landelijk en lokaal) wel reageert op radicale opvattingen, van welke aard ook. De overheid kan dat op verschillende manieren doen, bijvoorbeeld door het opstarten of intensiveren van de dialoog met organisaties en gemeenschappen. Daarnaast kan de overheid – mede vanuit het belang van pluriformiteit – alternatieve geluiden en acties van organisaties en gemeenschappen stimuleren. Ook kan de overheid het publieke debat over radicalisering en radicale uiting(svorm)en aangaan<sup>2</sup>. De kwestie rond de Deense spotprenten heeft het belang hiervan nog eens extra aangetoond. Zoals eerder opgemerkt is dit aanleiding om nationaal en internationaal de communicatie en de dialoog verder te intensiveren. Om die reden heeft het kabinet dan ook grote waardering voor de WRR die zijn bijdrage aan het debat niet heeft beperkt tot het uitbrengen van het rapport maar ook op veel plaatsen daadwerkelijk het gesprek is aangegaan, en voor de media die een breed scala aan reacties op het rapport een podium hebben gegeven.

<sup>1</sup> Te denken valt bijvoorbeeld aan het «hoger» of «lager» verklaren van de ene levensovertuiging of cultuur ten opzichte van de andere.

<sup>2</sup> Uiting(svorm)en kunnen zowel het uiten van ideeën als andere gedragingen zijn zoals het bekladden van muren, organiseren van bijeenkomsten, verspreiden van materiaal etc.



In EU-kader bestaat groeiende aandacht voor de noodzaak van effectief uitdragen van Europese waarden en Europees beleid tegen de achtergrond van radicalisering binnen delen van de islam. Daarbij wordt juist ook getracht doelgroepen en gesprekspartners te bereiken die niet tot de traditionele gesprekspartners behoren, teneinde het bereik en de slagkracht van de boodschap te vergroten.

Tevens wordt gewerkt aan het formuleren van een reeks EU kernboodschappen over onderwerpen die van invloed zijn op de perceptie van de Unie: bijvoorbeeld integratie en non-discriminatie en het externe beleid van de Unie. Het zal daarbij cruciaal zijn steeds de juiste communicatiemiddelen voor de beoogde doelgroep te vinden. Een essentieel element daarbij is dat er sprake moet zijn van een daadwerkelijke dialoog.

De concrete suggesties van de WRR, bijvoorbeeld om te investeren in relevante kennis- en cultuurcentra en om docenten- en studenten-uitwisseling te vergemakkelijken, zal het kabinet zeker betrekken bij verdere beleidsontwikkeling. Genoemd kan worden het nieuwe, grootstedelijke platform voor de culturele dialoog Kosmopolis waarop in paragraaf 3.2.5 nader wordt ingegaan. Wat betreft de relevante kennis- en cultuurcentra zij voorts gewezen op het ook al door de WRR genoemde samenwerkingsverband tussen vier universiteiten, het *International Institute for the Study of Islam in the Modern World* (ISIM). Op het gebied van cultuur en wetenschap wordt voorts geïnvesteerd in Nederlandse instituten rondom de Middellandse zee, waarbij meest recentelijk het Nederlands Instituut in Rabat is geopend. Om de internationale kennisuitwisseling en dialoog te vergroten spant het kabinet zich in om de samenwerking tussen universiteiten wereldwijd te bevorderen. Hiertoe heeft de minister van OCW in februari 2007 een conferentie over religie en wetenschap laten organiseren door de Universiteit Leiden. Hierbij zijn meerdere internationale contacten gelegd tussen universiteiten en wetenschappers, met name op het terrein van islamopleidingen op universitair niveau.

Als het gaat om kennisvergroting rond de Islam, spelen de (nieuws-) media uiteraard een grote rol. Die kan positief zijn, maar ook negatief. De keuze van onderwerpen en de wijze waarop daarover bericht wordt, kan zowel bijdragen aan meer wederzijds begrip en respect als aan de sfeer van polarisatie en sjabloondenken waartegen de WRR bezwaar maakt. De inhoud van de media valt echter buiten de jurisdictie van de overheid, en dat dient ook beslist zo te blijven. De rol van de overheid ten aanzien van de media is tweeledig: enerzijds het waarborgen van de vrijheid van meningsuiting en van de afwezigheid van censuur, anderzijds actieve stimulering van pluriforme en vrije meningsvorming.

Bij de vrijheid van de nieuwsmedia hoort echter wel de eigen verantwoordelijkheid om hun informerende en opiniërende rol met de grootste zorgvuldigheid te vervullen. Het is de verantwoordelijkheid van de media zelf om de journalistieke ethiek in ere te houden. Hiervoor bestaan diverse instrumenten zoals de Raad voor de Journalistiek, de Nieuwsmonitor en het debatbureau. Het kabinet geeft tijdelijke steun aan deze maatregelen ter verbetering en stimulering van de zelfregulering van de media zoals aangegeven in de brief «politiek en media» van juli 2004 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2003–2004, 29 692, nr. 1). Daarnaast worden in het kader van het integratiebeleid ter versterking van de weerbaarheid en sociale cohesie minderhedenorganisaties van het LOM ondersteund om de dialoog aan te gaan met de media, onder meer over kwesties van beeldvorming.

Wat betreft de binnenlandse publieke opinie kan ten slotte verwezen worden naar het staande beleid, zoals dat onder andere is vastgelegd in

de kabinetsreactie op het WRR-rapport over waarden en normen (Kamerstukken II, 2003–04, 29 454, nr. 2) en de reeds genoemde nota Grondrechten in de Pluriforme Samenleving, waarin activiteiten worden aangekondigd om de gemeenschappelijke waarden van de democratische rechtsstaat uit te dragen, en in de door de toenmalige minister voor vreemdelingenzaken en integratie opgestelde nota Weerbaarheid en Integratiebeleid (Kamerstukken II, 2004–05, 29 754, nr. 27) waarin een groot aantal activiteiten staat vermeld.

### 3.2.2 Informatieverstrekking over het karakter van de Nederlandse rechtsorde en de ruimte die deze biedt

De Nederlandse samenleving is open en pluriform. De door grondrechten en mensenrechten gegarandeerde vrijheid maakt dat mogelijk. Spanningen als gevolg van de wijze waarop grondrechten worden uitgeoefend en onzekerheid over de onderlinge verhouding ervan, zijn mede vanwege de toegenomen pluriformiteit en enkele maatschappelijke vraagstukken meer kenbaar en onderwerp van debat geworden. Dit vraagt volgens het kabinet om hernieuwde aandacht voor enkele gemeenschappelijke uitgangspunten die richtinggevend zijn voor de omgang met constitutionele vrijheden. Het kabinet heeft in de nota Grondrechten in een pluriforme samenleving aangegeven dat het meer dan ooit van belang is dat er een juridische basis is die onpartijdig is ten opzichte van conflicterende opvattingen over waarden en die bevorderlijk is voor de dialoog en een debat over die opvattingen. Deze basis vindt onder andere zijn weerslag in de waarden van de democratische rechtsstaat en daarmee verband houdende grondrechten, mensenrechten en daaruit voortvloeiende of ermee verband houdende regelgeving en het beginsel van scheiding van kerk en staat. Juist in een heterogene samenleving (qua bevolkings-samenstelling, ideologieën en levensstijlen) is de democratische rechtsorde van waarde als gemeenschappelijk kader voor alle bevolkings-groepen.<sup>1</sup> Zij bieden de grondslag voor pluriformiteit en vormen tegelijkertijd de fundamentele kaders waarbinnen deze nader gestalte krijgt. Het praktiseren van tolerantie, wederzijdse verdraagzaamheid en permanente dialoog zijn echter essentiële voorwaarden om aan het samenleven nadere inhoud te geven. Dat omgaan met verschillende gedragingen en praktijken in een dergelijke samenleving zal soms een aanzienlijk incasseringsvermogen vergen van de betrokkenen. Juist dan is echter actieve deelname aan het maatschappelijk debat van groot belang. Een en ander neemt niet weg dat de overheid en maatschappelijke actoren een bijzondere verantwoordelijkheid hebben om de vrijheden uit te dragen. In dit kader heeft het kabinet een aantal maatregelen genomen. Zo kan gewezen worden op het Actieplan bevordering kennis en begrip grondrechten, dat wordt opgesteld ter uitvoering van een tijdens het debat over de nota Grondrechten in een Pluriforme Samenleving aangenomen motie. Mede in dit kader is bijvoorbeeld de handreiking grondrechten, democratie en burgerschap opgesteld ten behoeve van de Nederlandse naturalisatieceremonie. En ten slotte kan gewezen worden op het in het coalitieakkoord aangekondigde Handvest van verantwoordelijk burgerschap dat momenteel ontwikkeld wordt en op de onlangs ingestelde Commissie Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat, die tot taak heeft advies uit te brengen over het ontwikkelen van een beleidskader voor het gericht stimuleren van activiteiten, waarvan aannemelijk is dat ze bijdragen aan het uitdragen van kernwaarden van de rechtsstaat. Nederland staat hierin niet alleen. Andere EU-partners hebben in het geschetste kader eveneens maatregelen getroffen. Daarnaast wordt dit concept ook binnen het verband van de Europese Unie en de Raad van Europa uitgewerkt. De EU en de Raad van Europa zijn mede uitdrukkelijk gemeenschappen van waarden. Vanuit dat gezichtspunt spreekt het vanzelf dat het concept ook op Europees niveau wordt ingevuld.

---

<sup>1</sup> Vgl. nota Grondrechten in een pluriform samenleving, de nota Van Dawa tot Jihad (bijlage bij Kamerstukken II, 2004/05, 29 754, nr. 4) pp. 12–14 en p. 31, en WRR (2002): de toekomst van de nationale rechtsstaat.

Het kabinet hecht aan de permanente dialoog over de democratische waarden en het belang ervan voor de Nederlandse samenleving. Naast bovengenoemde concrete maatregelen die het kabinet onderneemt, wil het kabinet ook gezamenlijk met lokale overheden een eenduidige boodschap uitstralen waarin het belang van de democratische rechtsorde wordt onderstreept. Deze boodschap zou met name gericht moeten zijn op personen die radicale uitingen doen en daarmee een voedingsbodem kunnen creëren voor geweld, belediging, extremisme, radicalisme en eventueel terrorisme, en op degenen die zij met hun boodschap trachten te beïnvloeden.<sup>1</sup> Voor wat betreft de verhouding islam en democratische rechtsstaat kan dan zowel verwezen worden naar de analyses die binnen de islamitische wereld c.q. vanuit de islamitische bronnen worden gemaakt, als naar de diepere waarden die islam, christendom en jodendom gemeen hebben en die mede de grondslag vormen voor de principes van humaniteit en universele mensenrechten. Daarbij dient onderkend te worden dat levensbeschouwingen als zodanig niet bepalend zijn voor de wijze waarop een samenleving vorm krijgt, maar dat vooral afhangt van het al dan niet aanwezig zijn van tolerantie voor of zelfs waardering van diversiteit. De geschiedenis leert dat religies zowel als a-religieuze overtuigingen uitgelegd kunnen worden op een wijze die leidt tot dictatuur of schijn-democratie en onvrijheid, maar ook op een wijze die leidt tot democratische rechtsstaten die hun burgers optimale vrijheid bieden.

### 3.2.3 Euromediterraan partnerschap

De conclusie dat het Euromediterraan partnerschap, ook wel bekend als het Barcelona Proces, in de afgelopen tien jaar nog te weinig heeft bijgedragen aan economische hervormingen, democratisering en mensenrechten wordt onderschreven door het kabinet. Anders dan de WRR stelt, heeft de Nederlandse regering (samen met andere landen) de afgelopen jaren nadrukkelijk geprobeerd het Barcelona-proces te gebruiken om de mensenrechtensituatie en politieke hervormingen in de landen in de regio te bevorderen. Dat nog onvoldoende gebruik gemaakt wordt van het bestaande instrumentarium om de in de Barcelona verklaring gedeelde doelstellingen te realiseren, doet daar niet aan af. Dit heeft immers deels te maken met het feit dat het Euromed-proces een forum is waarin 27 Europese lidstaten en 10 Mediterrane landen deelnemen en bij consensus wordt besloten, en deels met het ontbreken van politieke wil bij een deel van de actoren om tot concrete resultaten te komen. Wat het Barcelona-proces ondanks de bekende obstakels echter uniek maakt, is het feit dat het het enige regionale forum is waar Israël en de Arabische landen met elkaar om de tafel zitten.

Om het Barcelona-proces te versterken op basis van individuele bereidheid van partnerlanden om concrete economische, sociale en politieke hervormingen te realiseren, heeft de EU het zogenaamde Europese nabuurschapsbeleid gedefinieerd. Het Europese nabuurschapsbeleid waarbij landenspecifieke verplichtingen, vastgelegd in Actieplannen, centraal staan, moet het Euromediterrane partnerschap een nieuwe stimulans geven door versterking van de bilaterale relatie tussen het mediterrane partnerland en de EU. De regering is van oordeel dat in deze bilaterale benadering de remmende factoren die de multilaterale aanpak kenmerkten in mindere mate aanwezig zijn. Zoals de afgelopen jaren bleek, zijn sommige Euromed-partners bereid (veel) verder te gaan dan andere. De EU zou zich niet meer het tempo van de minstwillende moeten laten opleggen. Uitgangspunt is dat er een bepaalde mate van conditionaliteit is tussen nationale hervormingsstappen en toekenning van financiële hulp. Alhoewel het WRR rapport terecht constateert dat teveel externe druk averechts kan werken, kunnen met de juiste prikkels de noodzakelijke

---

<sup>1</sup> Zie hierover ook het reeds genoemde beleidskader aanpak radicaliseringshaarden.

hervormingsprocessen verder geholpen worden. De eerste tussentijdse evaluaties van de Actieplannen zijn in december 2006 gepubliceerd door de Europese Commissie betreffende de volgende ENP-partnerlanden: Israël, Jordanië, Tunesië, Palestijnse Autoriteit, Marokko, Ukraine en Moldavië.

#### 3.2.4 Mensenrechten – territoriaal hof – Nederland expertisecentrum

De door de WRR bepleite instelling van regionale mensenrechtenhoven in de islamitische wereld – wel te onderscheiden van gerechtshoven op basis van religie – beoordeelt het kabinet positief. Net als de WRR heeft het kabinet sterke bedenkingen bij de instelling van een hof voor islamitische wetgeving in de gehele wereld. De instelling van een hof voor islamitische wetgeving in de gehele wereld zou kunnen leiden tot institutionalisering, in plaats van tot vermindering, van bestaande verschillen in interpretatie van de mensenrechten in sommige islamitische landen ten aanzien van de internationaal geldende interpretatie. Hoewel dit tot op zekere hoogte ook geldt bij regionale hoven, kunnen deze beter aansluiten bij de lokale omstandigheden. Om de in Europa bestaande expertise ten volle te benutten is actieve betrokkenheid van de Raad van Europa, de EU en Nederland bij de instelling van dergelijke regionale hoven van belang; niet alleen vanwege de overdracht van kennis op zich, maar ook om eraan bij te dragen dat de regionale hoven goed worden ingepast in het geheel van internationale regelgeving.

Ondersteuning van initiatieven op het vlak van mensenrechtenonderwijs en de instelling van nationale mensenrechteninstututen, is zeker van belang. Daarbij zal de inzet van Nederland, ook binnen de EU, zijn dat in het mensenrechtenonderwijs wordt uitgegaan van de internationaal gangbare interpretatie van mensenrechten en fundamentele vrijheden. Bij de mensenrechtencommissies zal de inzet vooral gericht dienen te zijn op het verzekeren van hun onafhankelijkheid en het voorkomen van represailles ingeval van een ook richting de eigen overheid kritische opstelling van deze commissies.

In dit verband ziet het kabinet een rol voor de OVSE, al wordt hieraan niet gerefereerd in het rapport. Binnen de OVSE zijn zeer verfijnde – niet-juridisch bindende – standaarden ontwikkeld op het gebied van mensenrechten. Overdracht van ook deze expertise verdient volgens de regering aanbeveling.

#### 3.2.5 Jongeren inzicht doen verwerven in eigen levensovertuiging of religie en in die van anderen

De WRR kent een grote rol toe aan kennisvermeerdering. Hij acht het van groot belang «dat iedere leerling, ongeacht de grondslag van de school die hij of zij bezoekt, kennisneemt van de verschillende geestelijke stromingen en hun achtergronden». Het kabinet is het hiermee eens, en tekent daarbij aan dat het niet alleen moet gaan om kennis van maatschappelijke en culturele manifestaties van die religies en levensovertuigingen en religies, maar ook van die religies en levensovertuigingen als zodanig.

Onderwijs en wetenschap moeten hieraan voldoende aandacht besteden. Mede daarom is sinds enkele jaren de beleidsvorming en de praktijk van onderwijs en wetenschap op het gebied van burgerschap en levensbeschouwing volop in beweging. In de tijd tussen de afronding van het WRR-rapport en deze reactie zijn alweer enkele nieuwe stappen gezet. In annex 2 wordt hier nader op ingegaan

Wat overigens opvalt, is dat de WRR in zijn passage over kennisvermeerdering de nadruk legt op kennisoverdracht binnen de onderwijs-situatie. Het kabinet acht die overdracht wel van belang, maar het gaat niet alleen daarom. Er zijn veel meer wijzen waarop en contexten waarin men kan leren over het perspectief en de levensbeschouwing van andere groepen, en via welke dus kan worden bijgedragen aan een meer op feiten gebaseerd publiek debat met respect voor elkaars standpunt. Onderwijs, wetenschap en cultuur bieden meer algemeen een belangrijke infrastructuur voor de kennisuitwisseling die voor een meer vruchtbaar en genuanceerd debat vereist is. Scholen en culturele instellingen zijn bij uitstek plaatsen waar verschillende bevolkingsgroepen elkaar ontmoeten, met elkaars cultuur worden geconfronteerd en leren samenwerken. Dat heeft weliswaar niet expliciet tot doel om «kennis te nemen van geestelijke stromingen» en is meer algemeen gericht op dialoog en integratie, maar kennisvermeerdering over elkaars levensbeschouwing is hierbij zowel een waarschijnlijk als wenselijk nevenproduct.

In juni 2006 heeft de regering de Kamer geïnformeerd over de lopende en nieuwe initiatieven die op dit gebied worden ontplooid (brief OCW en integratie, kamerstukken II 2005–2006, 30 300 VIII, nr. 252). Vermelding verdient de oprichting van Kosmopolis. Dit initiatief wordt in de vier grote steden gerealiseerd. Uitgangspunt is dat via kunst, cultuur en media kennis over en contact tussen groepen met een uiteenlopende achtergrond tot stand komt. De bedoeling is dat er plekken worden gecreëerd waarin door het programmeren van activiteiten op het gebied van muziek, dans, film, theater etc. culturele uitwisseling en dialoog kan plaatsvinden. Over de inrichting van het Europees Jaar voor de Interculturele Dialoog 2008 zijn de ministers van OCW, WWI, Justitie en Jeugd en Gezin momenteel met elkaar in gesprek.

### 3.2.6 Imamopleidingen en islamwetenschappelijke opleidingen

De WRR stelt dat politici zich niet te snel «rijk moeten rekenen» met de nieuwe imamopleidingen, en bepleit meer aandacht voor een hoog niveau van wetenschappelijk onderwijs en onderzoek op het gebied van godsdiensten. De Raad acht het wenselijk «mogelijkheden te creëren voor een volwaardige islamwetenschappelijke studierichting aan een algemene universiteit. [...] Hoewel de maatschappelijke doorwerking van zo'n opleiding buiten de moskee verloopt, kan ze via publicaties, optreden voor de media en in wetenschappelijke discussies toch aanzienlijk zijn».

Het algemeen belang is gediend met hoogwaardig wetenschappelijk onderzoek en debat, en gezonde concurrentie op dit vlak. Van even groot belang is dat de daarin opgedane inzichten hun weg vinden in het publieke debat, zowel in de breedte als in de diepte. Het kabinet constateert dat dat op dit moment onvoldoende het geval is, maar dat wel vooruitgang wordt geboekt. Eind 2004 is het beleid ten aanzien van islam- en imamopleidingen in Nederland geïntensiveerd. Het kabinet heeft een aantal trajecten in gang gezet met als doel de integratie van moslims in onze samenleving te bevorderen. Het betreft onder meer een opleiding tot geestelijk verzorger, een wetenschappelijke opleiding islamitische theologie en een imamopleiding op hbo-niveau. Daarnaast kan worden op de veelheid van opleidingen en onderzoekcentra aan wetenschappelijke instellingen, die zich richten op de islam als zodanig, of als één van de wereldreligies. De aanwezigheid van dergelijke opleidingen en centra is een essentiële voorwaarde voor een dialoog op niveau, zowel binnen als tussen de diverse denominaties.

De WRR merkt ten aanzien van de Nederlandse imamopleidingen op dat «het predikaat «goedgekeurd door de Nederlandse overheid» voor velen

een contra-indicatie [kan] zijn van gebleken geschiktheid.»). Hier ligt inderdaad een mogelijk probleem. Het kabinet erkent dat het noodzakelijk is dat de Nederlandse islamitische gemeenschap (en moskeeën in het bijzonder) de in vorige alinea genoemde opleidingen als legitiem beschouwen. Daarom zal het kabinet met alle betrokken partijen het gesprek aangaan over hoe de schakel tussen opleiding en «afnemend veld» zo vorm te geven, dat afgestudeerden van deze opleidingen daadwerkelijk emploi kunnen vinden in de Nederlandse islamitische gemeenschap. Daarbij zal ook onderzocht worden hoe in het buitenland met deze problematiek wordt omgegaan en of de ervaringen van buitenlandse autoriteiten met hun eigen imamopleidingen aanknopingspunten voor het beleid in Nederland bieden.

### 3.2.7 Vorming van politieke partijen op islamitische grondslag

De WRR beschouwt de vorming van politieke partijen met een islamitische grondslag of moslimidentiteit als constructieve inbreng in de Nederlandse politiek, die getuigt van streven naar participatie aan bestaande instituties volgens de geldende democratische spelregels. Islam en/of sharia kunnen worden gebruikt als inspiratiebron voor politieke doelen en het opereren binnen de bestaande instituties en democratische spelregels. Als redenen hiervoor noemt de WRR dat (a) ook bestaande christelijke partijen dit doen, (b) het kiesstelsel dit niet in de weg staat (enige inhoudelijke eis is dat de aanduiding van de partij niet in strijd is met de openbare orde, G1 Kieswet) en (c) het rechtsstelsel voldoende waarborgen bevat om een omvorming van Nederland tot een islamitische staat te voorkomen, o.a. artikel 137 Grondwet dat wijziging van de Grondwet in twee lezingen voorschrijft, waarbij in tweede lezing een tweederde meerderheid nodig is.

Het kabinet hecht eraan te benadrukken dat het adequaat functioneren van de Nederlandse democratie gebaat is bij politiek burgerschap en participatie. Dit kan op velerlei manieren plaats vinden. Bij uitstek kan dat met de uitoefening van het kiesrecht, één van de belangrijkste pijlers van onze democratische rechtsstaat, vastgelegd in artikel 4 van de Grondwet en voortvloeiend uit artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM.<sup>1</sup> Gebruikmaking van het kiesrecht alleen is echter natuurlijk onvoldoende. Ook politieke partijen en partijvorming zijn van belang. Zij dragen zelfs in bepalend opzicht bij aan politieke participatie. Politieke partijen vervullen een essentiële functie binnen het stelsel van de representatieve democratie en vormen een onmisbare schakel tussen overheid en samenleving. Zij vervullen nog steeds een wezenlijke rol in het democratisch bestel vanwege hun functies zoals het vertolken van meningen, de aggregatie- of integratiefunctie, de rekrutering en selectie, mobilisatie en socialisatie.<sup>2</sup> Het is dan ook vanuit deze overwegingen dat het kabinet versteviging van de politieke partijen en hun wetenschappelijke- en scholingsinstituties aanmerkt als onderdeel van de noodzakelijke versterking van het huidige stelsel van representatieve democratie.

Politieke partijvorming is vrij; ieder heeft het recht op vrijheid van vereniging en vergadering en voor iedereen geldt dat hij zich daarbij aan de wet moet houden. Deze rechten zijn vastgelegd in respectievelijk de artikelen 8 en 9 van de Grondwet, alsmede in artikel 11 van het EVRM. Deze vrijheden moeten mede worden bezien in het licht van artikel 10 EVRM, dat de vrijheid van meningsuiting garandeert. Juist vanwege de samenloop van deze grondrechten is het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) extra strikt in zijn toets aan de verenigbaarheid van inperkende maatregelen met artikel 11 EVRM.<sup>3</sup> Dit is te meer het geval indien sprake is van politieke partijen (in wording) die immers een cruciale rol spelen in het democratisch proces.<sup>4</sup> Gelet op het essentiële karakter van de vrijheid

<sup>1</sup> EHRM 2 maart 1987, Mathieu-Mohin en Clerfayt t België, par. 51.

<sup>2</sup> Vgl. Kamerstukken II 2001/02, 27 422, nr. 6 (Notitie herijking wet subsidiëring politieke partijen).

<sup>3</sup> Vgl. o.a. EHRM 1991, Ezelin, par. 37, EHRM 1995, Vogt vs Duitsland, par. 64.

<sup>4</sup> Vgl. United Communist Party of Turkey e.a., 1998, par. 43–46; EHRM 12 november 2003, Socialist Party e.a. vs Turkije, 2003, par. 36.

van vereniging en de nauwe band daarvan met democratie, kunnen inperkingen van deze vrijheid slechts gerechtvaardigd zijn indien zij overtuigend en zeer dringend zijn;<sup>1</sup> landen hebben hier slechts een beperkte beoordelingsvrijheid bij de afweging of beperkende maatregelen gerechtvaardigd zijn met het oog op bijvoorbeeld de bescherming van de openbare orde. Omgekeerd is het juist aan de publieke autoriteiten om het goede functioneren van een vereniging of politieke partij te garanderen, zelfs wanneer zij «pijn doen» of ontevredenheid veroorzaken vanwege vijandige elementen ten opzichte van legale ideeën of overtuigingen die zij willen bevorderen.<sup>2</sup>

Een dergelijk open stelsel van representatieve democratie roept altijd de vraag op, hoe om te gaan met bewegingen die via democratische procedures een einde willen maken aan de democratie. Het antwoord daarop is tweeledig. De representatieve democratie veronderstelt allereerst dat bij het overgrote deel van de participanten de waardenoriëntatie van de democratische rechtsstaat voorop staat. Daarnaast geldt dat de democratie als zodanig niet over zich mag laten lopen. In dat laatste hebben zowel de overheid als de samenleving in zijn geheel een verantwoordelijkheid. De jurisprudentie van het EHRM maakt duidelijk dat onder omstandigheden proportionele maatregelen moeten en kunnen worden genomen om tegen ondermijnende krachten op te treden.<sup>3</sup> Misbruik van grondrechten kan worden voorkomen of tegengegaan, zolang beperkingen van deze grondrechten zijn voorzien bij wet, een legitiem doel dienen en voldoen aan vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Echter, al voordat overheidsop treden aan orde is, treedt in een weerbare democratie, een zelfreinigend proces in werking waarin dergelijke krachten door de kiezers uit het stelsel worden gefilterd. In een gezonde democratie worden, met ander woorden, tegenkrachten vanzelf onderdrukt. De weerbaarheid van een dergelijke democratie bestaat dus niet zozeer primair uit grondrechteninperkende maatregelen, als wel uit de kracht van de politieke en publieke arena.<sup>4</sup> et kabinetsbeleid is primair gericht op versterking van de innerlijke weerbaarheid van de democratische rechtsstaat door het uitdragen en zo breed mogelijk doen accepteren van de kernwaarden daarvan. Dat gebeurt in een dialoog, zowel binnen als buiten de landsgrenzen, waarvan de specifieke elementen elders in deze reactie geschetst zijn. Daarnaast treedt het kabinet, als bekend, actief op tegen radicalisering – waar nodig ook repressief. Dat is, onder de huidige omstandigheden, voldoende. Mede ter uitvoering van de motie Van Miltenburg c.s. (Kamerstukken II, 2005/06, 30 697, nr. 3) overweegt het kabinet wel de taakopdracht voor de in te stellen staatscommissie-Grondwet – die momenteel wordt voorbereid – ook in het perspectief te plaatsen van de bestendigheid van de (constitutie) mechanisme die garant staan voor de handhaving van het constitutioneel democratisch bestel.

Het kabinet onderstreept dat de vrijheden en beperkingen ten aanzien van politieke participatie ook gelden voor degenen die hun inspiratie ontleen aan en/of beroep doen op islamitische bronnen. Voor iedereen gelden dezelfde eisen en grenzen. Ten aanzien van de sharia als mogelijke bron voor politieke partijen of partijvorming tekent het kabinet nog het volgende aan. In de eerste plaats dient te allen tijde parallelisme te worden voorkomen (zie ook 3.2.8).<sup>5</sup> In de tweede plaats dient te worden onderscheiden tussen diverse elementen van de sharia. De WRR analyseert op uitvoerige en overtuigende wijze de verschillende betekenissen van de sharia. Duidelijk is dat van «de» sharia geen sprake kan zijn. In zoverre is de vraag naar de verenigbaarheid tussen «de» sharia en de waarden van de democratische rechtsstaat slechts van geringe betekenis. Dit neemt niet weg dat er geen misverstand over mag bestaan dat elementen van de sharia of van bepaalde interpretaties daarvan die haaks

<sup>1</sup> Vgl. EHRM 20 oktober 2005, Ouranio Toxo e.a. vs Griekenland, par. 36.

<sup>2</sup> Vgl. EHRM, Ouranio Toxo, par. 37.

<sup>3</sup> Zo mogen bijvoorbeeld partijen die de democratie willen afschaffen en een theocratische staat nastreven, onder omstandigheden zelfs worden verboden (EHRM Refah Partisi; EHRM 20 oktober 2005, The United Macedonian organisation Iinden Pirin e.a. t. Bulgarije).

<sup>4</sup> Het WRR-rapport geeft aan dat de democratie ook in veel islamitische landen op deze wijze werkt.

<sup>5</sup> EHRM inzake Refah Partisi, nota Grondrechten in een pluriforme samenleving en nota Van Dawa tot Jihad, p. 40 en 49, e.a.

staan op deze waarden krachtig bestreden moeten en zullen worden. Gewezen kan worden op onderdelen van het islamitische familie- en erfrecht die vrouwen een aan mannen ondergeschikte positie geven en de wrede straffen die worden toegeschreven aan het klassieke islamitische strafrecht, in het bijzonder die voor bepaalde typen misdrijven.<sup>1</sup>

### 3.2.8 Pluralisering van het recht

Het kabinet onderschrijft ten volle de opvatting van de WRR dat de aanwezigheid van moslims in Nederland geen reden mag zijn voor het formeel incorporeren van islamitische wetgeving in het Nederlandse recht. Van rechtspluralisme, in de zin van heterogene rechtsstelsels die naast elkaar staan, kan in Nederland geen sprake zijn. Voor het straf- en het bestuursrecht ligt dat voor de hand, omdat hierin de relaties geregeld worden tussen staat en burger, en de staat geen onderscheid maakt naar soorten burgers. Voor het civiele recht, en zeker het verbintenissen- en het personen- en familierecht, geldt dat er geen enkele reden voor een dergelijk pluralisme is. De Nederlandse staat heeft als uitgangspunt dat iedereen die in Nederland verblijft zoveel mogelijk in staat gesteld moet worden om zijn of haar leven naar eigen inzicht in te richten. Zelfregulering is geen onbekend verschijnsel in het Nederlands recht, mits daardoor de coherentie van het rechtssysteem niet wordt aangetast. Daarom streeft het kabinet ernaar om in weten regelgeving ruimte te bieden voor gebruiken die weliswaar niet tot het nationale erfgoed behoren, maar die op zich niet strijdig zijn met basale uitgangspunten. Hetzelfde geldt voor aspecten van nationaal recht van andere staten die krachtens dat recht (ook) van toepassing zijn op buiten het betreffende land verblijvende rechtssubjecten van die staat. Voorbeelden daarvan zijn het ongehinderd mogelijk maken van islamitische begrafenisrituelen door aanpassing van de Nederlandse Wet op de lijkbezorging, het aanpassen van regels op het gebied van slachten en voedselbereiding om het mogelijk te maken aan islamitische of joodse spijswetten te voldoen en de ruimte die het Nederlandse familierecht van oudsher biedt om relaties en het (samen)leven naar eigen idee vorm te geven. Daarbij geldt uiteraard wel dat die ruimte niet gebruikt mag worden voor het aangaan van arrangementen die strijdig zijn met de waarden van de democratische rechtsstaat of met de beginselen van de menselijke waardigheid zonder onderscheid (zie ook 3.2.7). Dat laatste is in het bijzonder van belang waar het gaat om de gelijkwaardige positie van de vrouw.

---

<sup>1</sup> In het islamitische strafrecht wordt onderscheid gemaakt tussen hadd-misdrijven en overige (niet-hadd) misdrijven (jinayat). De eerste worden in de meest orthodoxe opvatting bedreigd met amputatie, verbanning, kruisiging, zweepslagen, geselslagen en stening.



## **Annex 1: contacten met islamitische organisaties binnen Nederland**

Volgens bronnen van het CBS woonden er op 1 januari 2004 944 000 moslims in Nederland. Dit komt overeen met 5,8% van de totale bevolking van Nederland. De islam in Nederland vertoont een grote diversiteit. Deze verschillen worden veroorzaakt door etnische, regionale en culturele verschillen in de landen van herkomst. Ook de generatiewisseling speelt een rol bij de diversiteit. Om verschillende redenen voert de overheid gesprekken met de islamitische gemeenschappen. Een belangrijke rol voor het voeren van gesprekken, is omdat zich rond de islam specifieke problemen voordoen bij de integratie in de Nederlandse samenleving. Zo bestaat bijvoorbeeld behoefte aan een «zendende instantie» van moslims. Een instantie die kan toezien op de geestelijke verzorging die de overheid verplicht is beschikbaar te stellen voor gelovigen in de krijgsmacht en in justitiële inrichtingen en die beschikbaar moet zijn in zorginstellingen.

Vanwege het beginsel van de scheiding van kerk en staat kan de overheid een dergelijke samenwerking stimuleren, maar niet eisen of eenzijdig tot stand brengen. Voorts mag de overheid zich niet bemoeien met ideologische en theologische inhoudelijke aspecten van een dergelijke samenwerking, noch met de wijze waarop deze samenwerking wordt georganiseerd. Dat betekent bijvoorbeeld dat de overheid zich niet mag inlaten met of uitspreken over theologische disputen binnen de moslimgemeenschap die zouden leiden tot niet-erkenning of uitsluiting van bepaalde islamitische stromingen. Evenmin mag de overheid eisen stellen aan de inhoudelijke kwaliteiten van geestelijke verzorgers, i.c. imams (Kamerstukken II, 1999–2002, 26 333 nr. 13 en Kamerstukken II, 1997–1998, 25 719 nrs. 1 en 2).

In de jaren negentig is onder dit voorbehoud een traject ingezet waarbij de moslimorganisaties in Nederland werden gestimuleerd om tot een overlegorgaan met de overheid te komen (vergelijkbaar met die voor christenen en joden, het CIO, en voor hindoes, de Hindoeraad Nederland). Het kabinet heeft zich gedurende de onderhandelingen die leidden tot oprichting van het CMO op het standpunt gesteld dat zij een zo breed mogelijke afspiegeling van de islamitische stromingen in Nederland verenigd wilde zien in het contactorgaan. Vanwege onderlinge onenigheden is het niet gelukt één overlegorgaan te vormen, maar zijn het er twee geworden. In november 2004 werd het Contactorgaan Moslims en Overheid (CMO) erkend en in januari de Contactgroep Islam (CGI). Beide organen ondergingen eerst een representativiteitsonderzoek dat het Ministerie van Justitie in voorjaar 2004 liet uitvoeren door KPMG-ISS.

Het CMO heeft een achterban van ca. 500 000 mensen en 369 moskeeën. De volgende organisaties zijn aangesloten: Islamitische Stichting Nederland, de Stichting Turkse Islamitische Culturele Federatie, Milli Görüs Noord-Nederland, de Nederlandse islamitische Federatie (Milli Görüs Zuid-Nederland), de Unie van Marokkaanse Moslimorganisaties in Nederland, de World Islamic Mission Nederland, het Islamitisch Centrum Nederland en de Overkoepelende Sjiitische Vereniging. De CGI bestaat uit de Unie van Lahore Ahmadiyya, de Nederlandse Moslimraad en de Federatie van Alevitische Gemeenschappen Hak-Der, en heeft daarmee een achterban van ca. 115 000 personen. Momenteel zijn er onderhandelingen tussen de CGI en een groot aantal moslimorganisaties die tot de CGI willen toetreden.

De representativiteit en het optreden van de koepels zijn vanuit verschillende kanten aan de orde gesteld. Mede daarom heeft het kabinet besloten een onafhankelijke evaluatie van het functioneren van de koepels

te laten uitvoeren. Naar aanleiding van deze evaluatie is een Interislamitisch Platform Overheidszaken (IPO) opgezet. Dit is geen nieuwe organisatie; het is een naam voor het reguliere overleg. Dit overleg vindt 3 keer per jaar plaats. CMO en CGI zijn vaste overlegpartners; zij worden altijd voor het overleg uitgenodigd. Daarnaast kunnen incidenteel ook andere groepen / deskundigen uitgenodigd worden, zoals een islamitisch vrouwennetwerk, een ander bewindspersoon of een deskundige op het betreffende onderwerp.

Naast dit formele overleg spreekt de overheid ook regelmatig met anderen uit de moslimgemeenschap. Ministers leggen werkbezoeken af en staan open voor degenen die zich niet vertegenwoordigd voelen door de formele organen. Daarnaast stimuleert het kabinet de vorming van informele netwerken die moslims – vooral vrouwen en jongeren – kunnen bijstaan in hun proces van emancipatie en integratie. Ook worden incidenteel projecten ondersteund die inzetten op bijvoorbeeld interreligieuze dialoog, verbetering van wederzijdse beeldvorming en burgerschap.

Een andere organisatie die goed werk verricht is FORUM, het instituut voor multiculturele ontwikkeling, waarmee de overheid een structurele subsidierelatie heeft. In het kader van hun programma «religie, emancipatie en identiteitsvraagstukken» worden diverse projecten uitgevoerd die de integratie van moslims in Nederland ondersteunen. Voorbeelden zijn: handboek over rechten van moslimvrouwen, summerschools voor democratische vorming van moslimjongeren, ondersteuning van gemeenten bij het ontwikkelen van beleid ten aanzien van lokale moslimgemeenschappen en diverse debatten en studiedagen die de kennis en het wederzijds begrip tussen moslims en niet-moslims vergroten.

## **Annex 2: facilitering onderwijs**

Ter aanvulling op wat onder 3.2.5 gesteld is over de rol van het onderwijs en de media bij het inzicht doen verwerven in de eigen levensovertuiging en die van anderen, wordt hieronder een meer gedetailleerd overzicht gegeven van wat in gang is gezet of binnenkort in gang gezet zal worden.

### *Basisonderwijs en onderbouw voortgezet onderwijs*

De raad is positief over de invoering per schooljaar 2006–2007 van het kerndoel «De leerlingen leren hoofdzaken over geestelijke stromingen die in de Nederlandse multiculturele samenleving een belangrijke rol spelen en ze leren respect opbrengen voor verschillen in opvattingen» (kerndoel 38 primair onderwijs). De raad vindt dat bij de uitwerking en implementatie van dit kerndoel voortvarendheid geboden is.

Het nieuwe kerndoel waarnaar de Raad verwijst, is onderdeel van een handvol kerndoelen voor het basisonderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs die tot doel hebben actief burgerschap en sociale integratie te bevorderen. Zo is naast het bovengenoemde kerndoel voor het primair onderwijs, voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs als kerndoel geformuleerd: «De leerling leert over overeenkomsten, verschillen en veranderingen in levensbeschouwing in Nederland, leert eigen en andermans leefwijze daarmee in verband te brengen, en leert de betekenis voor de samenleving te zien van respect voor elkaars opvattingen en leefwijzen». Deze kerndoelen zijn op hun beurt onderdeel van de nieuwe kerndoelen voor basis- en onderbouw voortgezet onderwijs die vanaf 1 augustus 2006 gefaseerd zullen worden ingevoerd.<sup>1</sup> Inmiddels is ook het toezichtskader van de Onderwijsinspectie hierop aangepast. Dit kader geeft aan waarop de Inspectie elke school toetst in haar periodieke kwaliteitsoordeel. Eén van de criteria daarin luidt: «De school vertoont een

---

<sup>1</sup> Het besluit Kerndoelen PO is op 21 maart 2006 in werking getreden. Het besluit Kerndoelen voor de onderbouw voortgezet onderwijs is op 7 juli 2006 in werking getreden.

open en actieve opstelling naar de samenleving en brengt leerlingen daarmee in contact, in het bijzonder waar het betreft de diversiteit in de achtergrond van leeftijdgenoten, en de verscheidenheid aan godsdiensten, etniciteiten en culturen, opvattingen, leefwijzen en gewoonten.» Overigens is het aan de scholen zelf om te bepalen hoe zij invulling geven aan de kerndoelen.

Met de nieuwe kerndoelen en de aanpassing van het toetsingskader is naar de mening van het kabinet de regelgeving op dit gebied op orde. Het komt nu inderdaad aan op goede en vlotte invoering van de kerndoelen op het gebied van burgerschap, en dat betekent dat scholen moeten kunnen beschikken over adequaat en aantrekkelijk lesmateriaal. Daarom heeft het Ministerie van OCW aan de Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO) reeds opdracht gegeven om samen met de onderwijspraktijk inspirerende leerplannen te ontwikkelen. Deze kunnen de scholen houvast bieden bij het plannen en uitvoeren van het lesprogramma, en het inbedden van burgerschapsvorming in hun onderwijsprogramma. Tevens is de SLO gevraagd in kaart te brengen wat het «burgerschapgehalte» is van de reeds beschikbare leermiddelen. Voorts subsidieert OCW een aantal specifieke projecten op het gebied van burgerschapsvorming in de basisschool, onder andere gericht op het inventariseren en ontsluiten van «good practices».

Vóórdat wordt besloten tot eventuele intensivering van de facilitering van scholen, wil de regering de inventarisatie van de SLO afwachten. Deze zal duidelijker maken wat reeds beschikbaar is aan lesmateriaal, en in hoeverre en op welke wijze daarin aandacht wordt besteed aan geestelijke stromingen. Ook moet hierbij duidelijk worden hoe leraren (bijvoorbeeld leraren levensbeschouwing of godsdienst) de beschikbare materialen beoordelen. Dan zal ook duidelijker worden of het wenselijk is dat de overheid extra activiteiten onderneemt om de (verdere) ontwikkeling en het beschikbaar komen van adequaat en aantrekkelijk lesmateriaal te bevorderen. Overigens zij op voorhand opgemerkt dat bij eventuele ondersteunende activiteiten in dezen de overheid grote voorzichtigheid moet betrachten. Het kan nooit zo zijn dat de staat enige inhoudelijke bemoeienis heeft met de concrete lesinhoud over geestelijke stromingen.

#### *Andere onderwijssectoren*

Wat leerlingen in de bovenbouw van het vo leren op gebied van burgerschap en geestelijke stromingen, hangt ondermeer af van het eindexamenpakket dat zij kiezen. Bij bepaalde vakken maakt (een vorm van) aandacht voor geestelijke stromingen onderdeel uit van de eindexameneisen.

In het mbo variëren de leerdoelen weliswaar per opleiding, maar bestaat daarnaast een aantal generiek landelijk vastgelegde globale leerdoelen, waaronder enkele burgerschapscompetenties die de deelnemers worden geacht te verwerven. Hierbij worden overigens geen expliciete doelen geformuleerd op het gebied van geestelijke stromingen. In beide sectoren hebben scholen een zekere vrijheid om de lesinhoud naar eigen inzicht in te vullen. Dit betekent dat de mate waarin en de wijze waarop deze scholen aandacht besteden aan geestelijke stromingen, van school tot school kunnen verschillen. In het hoger onderwijs zijn er geen landelijk geldende kerndoelen of eindtermen.

De WRR acht het van belang dat jongeren in de puber- en adolescentenfase, waarin zij niet zelden zoekende zijn en bevattelijk voor allerlei inzichten «over meer kunnen beschikken dan alleen het eenzijdige aanbod van religieus radicalisme van veel geraadpleegde bronnen als internet.» Het verbreden van het aanbod aan alternatieve opvattingen moet meer

omvatten dan het aanbieden van abstracte leerstof over «de andere religies». Het materiaal moet veel meer aansluiten bij de leefwereld en problemen van de jongeren. «Onderwijsinstellingen moeten conflictueuze en taboeonderwerpen dan ook niet mijden, maar bij uitstek via voor jongeren aansprekende, onorthodoxe methoden centraal stellen.».

De beschikbaarheid van aansprekend lesmateriaal is (dus) van belang. Nu is het uiteraard een illusie dat zelfs het aantrekkelijkste en spannendste lesmateriaal ertoe zou leiden dat de vrije markt van vraag en aanbod op internet niet meer veelvuldig wordt bezocht. De impact van onderwijsmateriaal zal altijd beperkt zijn. Bovendien geldt hier evenzeer wat de WRR in ander verband opmerkt over de Imamopleiding: het stempel «aanbevolen door de overheid» (of «goedgekeurd door de school») zal zeker niet door elke moslimjongere beschouwd worden als aanbeveling. Dat gezegd hebbende, wil de regering wel nagaan wat het huidige aanbod aan geschikt vo-lesmateriaal is, of dat in voldoende mate voorziet in de wens van de WRR, en in hoeverre (dus) een extra (financiële) impuls wenselijk is. Hierbij geldt overigens dezelfde caveat ten aanzien van de rol van de overheid die hiervoor is gemaakt.

Voor het bve en het ho acht het kabinet extra inspanningen niet gewenst. In het beroepsonderwijs ligt de nadruk minder op algemene kennisverwerving, en meer op het verwerven van competenties die noodzakelijk zijn voor een goede beroepsuitoefening. Algemene aandacht voor geestelijke stromingen is daardoor minder logisch onderdeel van het curriculum. Bovendien komt dit onderwerp al langs een omweg de opleiding binnen. Onderdeel van een goede beroepsopleiding is dat studenten leren omgaan met collega's en klanten van allerlei etnische en culturele achtergrond. Daardoor vormen begrip en respect voor andersdenkenden als vanzelf een belangrijk onderdeel van deze opleidingen. De noodzaak hiervan voor een goede beroepsuitoefening is zo evident, dat extra prikkels en facilitering op dit gebied niet noodzakelijk zijn.

#### *Wetenschappelijk onderzoek en hoger onderwijs*

Momenteel bestaan de volgende initiatieven met betrekking tot religieus wetenschappelijk en hoger onderwijs:

1. master geestelijk verzorger aan de Vrije Universiteit te Amsterdam (gestart in 2005);
2. bacheloropleiding imam en islamitisch geestelijk werker aan hogeschool INHOLLAND (gestart september 2006) in samenwerking met vijf islamitische koepels.
3. bachelor en master Islamitische theologie aan de Universiteit Leiden (gestart september 2006);

Met het derde initiatief – de opleiding van de Universiteit Leiden – is een volwaardige islamwetenschappelijke opleiding gecreëerd zoals de WRR in haar advies voorstaat. Voor de ontwikkeling en opstart van deze opleiding heeft het kabinet onlangs een subsidie van € 2,35 miljoen toegezegd. De kwaliteit van de opleiding zal hoog zijn. Leiden heeft wereldwijd een uitstekende reputatie op het gebied van de islam en op het gebied van opleidingen theologie. De inhoud en opzet sluiten aan bij wat er in islamitische landen gebeurt en kan daarom een goede basis vormen voor een imamopleiding. In de opleiding wordt aandacht besteed aan de islam in de Nederlandse context, de islam in de verschillende delen van de wereld en de politiek-maatschappelijke context.

Dit voorjaar is op initiatief van de minister van OCW tevens de aftrap gegeven voor een serie kleinschalige bijeenkomsten over de Nederlandse islamopleidingen. Bij deze bijeenkomsten zijn in ieder geval steeds de VU,

de Universiteit Leiden, hogeschool INHOLLAND (met de betrokken islamitische koepels) en vertegenwoordigers van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie aanwezig en, afhankelijk van de te bespreken onderwerpen, deskundigen op het terrein van de islam en islamstudies. Met deze bijeenkomsten wordt de kennisuitwisseling tussen de Nederlandse islamstudies gestimuleerd.

In het verlengde hiervan is bij de werkbezoeken van de minister van OCW in 2006 aan Indonesië, Australië, Marokko en de Verenigde Staten aandacht besteed aan de organisatie van de islam- en imamopleidingen in die landen en zijn er mogelijkheden verkend voor uitwisseling van studenten en docenten. Inmiddels zijn naar aanleiding hiervan diverse samenwerkingsverbanden tussen universiteiten in Nederland en de hiervoor genoemde landen in de steigers gezet. Doel van OCW is het stimuleren van internationale contacten tussen universiteiten en wetenschappers die zich bezighouden met religie en wetenschap zodat kennis en ervaring uitgewisseld kunnen worden. Met een conferentie over dit thema in februari 2007, georganiseerd door de Universiteit Leiden, heeft de minister van OCW een extra impuls gegeven aan de vorming van een internationaal netwerk binnen en buiten Europa. De contacten in dit netwerk richten zich met name op islamopleidingen op universitair niveau. Daarnaast zijn er op deze conferentie tussen diverse Nederlandse betrokkenen bij imam- en islamopleidingen afspraken gemaakt over contacten in de toekomst en over mogelijke vormen van samenwerking.

Ten slotte zij nog gewezen op de plaats die kennis van en dialoog met de islam inneemt in niet-islamitische theologische en andere opleidingen en onderzoekprogramma's. Te denken valt aan de met medewerking van de stichting Islam en Burgerschap door het Ministerie van Justitie te financieren leerstoel «islam en moderniteit» in het kader van de Master-studie «Wereldreligies in dialoog en confrontatie» (KTU, thans onderdeel van de Universiteit van Tilburg) en aan de door de gemeente Rotterdam gefinancierde leerstoel «Identiteit en burgerschap» aan de Erasmusuniversiteit. Het bestaan van dergelijke opleidingen en onderzoekprogramma's draagt bij aan het wetenschappelijk debat en daarmee aan een klimaat dat stimulerend is voor het niveau van de interculturele en interreligieuze dialoog.