

Moslimomroep in Nederland 1986 -2013

Vijfentwintig jaar domesticeren

Master thesis aangeboden aan dr. Nico Landman

Faculteit Geesteswetenschappen Universiteit Utrecht

MA-programma Religies in Hedendaagse Samenlevingen

Rob van Oostenbrugge

3030881

15 augustus 2013

1	Inleiding	3 – 9
2	Het Commissariaat voor de Media: wettelijk kader en beleid	10 - 13
3	1979-1986: Aanloop islamitische organisatievorming	14 - 15
4	1986-1993: IOS: eerste moslimomroep in Nederland	16 - 20
5	1993- 2005: NMR: representatief voor de islam in Nederland?	21 - 27
6	2005-2009: Twee omroepen naast elkaar: een gedwongen huwelijk?	28 - 41
7	2010 - heden: Geen aanwijzing zendgemachtigde?	42 - 50
8	Rol van het Commissariaat voor de Media, een analyse	51 - 59
9	Islamitische organisaties: hand in eigen boezem	60 - 63
10	Media en politiek over de moslimomroep	64 - 69
11	Conclusie	70 - 71
	Bronnen en Bijlagen	72 - 76

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1. Ik haak met deze scriptie aan bij de dissertatie van Nico Landman die in 1992 verscheen over de institutionalisering van de islam in Nederland. Hij beschreef met name de ontwikkelingen die plaatsvonden in de periode 1970 tot 1990 waarin de numeriek belangrijke groepen moslims afkomstig uit Marokko, Turkije en Suriname islamitische organisaties hebben opgericht¹. Aan het slot van zijn boek formuleerde hij enige verwachtingen en onderzoeksvragen:

1. De institutionaliseringsprocessen rechtvaardigen de verwachting dat organisaties in de landen van herkomst of elders nog geruime tijd invloed zullen hebben op bepaalde islamitische organisaties in Nederland.
2. Er dient te worden onderzocht op welke wijze de Nederlandse samenleving de institutionalisering van de islam hier te lande mogelijk maakt, bemoeilijkt of de vormgeving van islamitische organisaties beïnvloedt. Beïnvloeding van islamitische organisaties door de hedendaagse samenleving kan tevens worden veroorzaakt door materiele druk (regel- en wetgeving en financiële impulsen) en morele druk (beeldvorming over islam). Morele druk wordt op islamitische immigranten en hun organisaties uitgeoefend doordat zij continu worden geconfronteerd met bepaalde beelden over de islam bij grote groepen in de samenleving, bijvoorbeeld over de rol van de vrouw in de islam.
3. Deze twee perspectieven (aanhouden beïnvloeding vanuit het land van herkomst en beïnvloeding door de Nederlandse samenleving) dienen echter niet de indruk te wekken dat de institutionalisering van de islam bij allochtonen en hun kinderen in Nederland slechts het gevolg is van externe invloeden. Daarom is er een derde perspectief nodig, namelijk de manier waarop immigranten uit islamitische landen en hun nageslacht zelf hun positie bepalen tegenover meegebrachte religie en cultuur van het land van herkomst.

In mijn scriptie besteed ik aandacht aan de hierboven genoemde onderzoeksvraag twee aan de hand van een concreet voorbeeld van institutionalisering van de islam, namelijk de moslimomroep. Heeft de Nederlandse samenleving de institutionalisering van de omroep hier te lande mogelijk maakt, bemoeilijkt of de vormgeving van deze organisatie beïnvloed? Atsma, lid van de Tweede Kamer fractie van de CDA vatte recentelijk zijn gevoelens over de moslimomroep samen in een artikel in *NRC* van 9 juli 2010:

Het is chaos troef. Ze zijn het in de afgelopen jaren nooit eens geworden. Ze doen zichzelf tekort, maar hebben kansen genoeg gehad. Ik zou zeggen: stoppen met die aparte omroepjes en bedien de doelgroepen via de NPS die ooit in het leven is geroepen voor cultuur en minderheden.

¹ N. Landman, *Van Mat tot minaret. De institutionalisering van de islam in Nederland*. (VU Uitgeverij) Amsterdam (1992): 345-348

Wat in deze conclusie van politicus Atsma opvalt, is dat de problemen bij de moslimomroep uitsluitend werden toegeschreven aan het gedrag van hun bestuurders.

Alvorens op de specifieke situatie bij de moslimomroep in te gaan, volgt onderstaand een korte schets over de veranderende context waarbinnen islamitische organisaties zich vanaf de jaren zestig tot heden opereerden. Allereerst is de ontwikkeling van het Nederlandse islambeleid onderdeel van een bredere ontwikkeling op Europees niveau. Het beleid van overheden in Europa ten aanzien van de islam tot 1990 wordt door Laurence in zijn recent verschenen boek de periode van *outsourcing* genoemd². Overheden lieten de landen van herkomst van gastarbeiders een vrije hand in het vormgeven van het religieuze leven van moslims in het gastland. De islam die in het gastland ondersteund werd, wordt door Laurence de *embassy islam* genoemd, vanwege het feit dat de ambassades van het land van herkomst haar voedde door het sturen van imams en het geven van financiële hulp voor het bouwen van moskeeën. Vanaf 1960 tot 1990 waren alleen vertegenwoordigers van de “officiële” islam de gesprekspartners van de overheid. Vanaf de jaren negentig trad er volgens Laurence een omslag in het beleid van overheden in Europa op ten aanzien van de islam. Dit had in eerste instantie te maken met de problemen van integratie van moslimimmigranten in de gastlanden maar gaandeweg richtte het beleid zich ook op het bestrijden van islamitisch extremisme. Overheden gingen op zoek naar structureel overleg met moslims die representatief waren voor de gehele gemeenschap, zowel aanhangers van de “officiële” islam alsmede van vertegenwoordigers van oppositionele islamistische stromingen.

Het proces van institutionalisering van de islam in Nederland kwam in grote lijnen overeen met hetgeen Laurence schrijft over de situatie in Europa. In Nederland kwam de islam op de kaart door de olieboycot in 1973 van landen in het Midden-Oosten en vervolgens de revolutie in Iran in 1979. Van een inpassing van de islam in het geheel van instituties in Nederland was in die jaren nog geen sprake. De nationale overheid hadden wel contacten met islamitische organisaties, maar het beleid kenmerkte zich door een ad-hoc karakter. Onderwerpen die besproken werden lagen op religieus gebied, zoals subsidieregels voor gebedshuizen, het aanstellen van imams, voedingsvoorschriften en ritueel slachten. Op educatief terrein werden afspraken gemaakt over islamitisch godsdienstonderwijs, islamitische scholen en tevens de islamitische omroep.

Na 1980 nam de belangstelling voor de islam toe. De islam werd gaandeweg meer zichtbaar op het moment dat Nederland *ontkerkelijk*. In de politiek werd er gedebatteerd hoeveel ruimte islamitische nieuwkomers zouden moeten krijgen voor de oprichting en instandhouding van eigen instituties. CDA voorlieden Lubbers en Brinkman (Kabinet Lubbers I 1982-1986) propageerden de aloude verzuiling als model voor de sociale participatie van moslims en kenden zodoende een belangrijke rol toe aan religie en de institutionalisering ervan. Het stichten van islamitische scholen

² J. Laurence, *The Emancipation of Europe's Muslims. The State's Role in Minority Integration*. Princeton University Press (2012)

paste binnen de wet-en regelgeving van het bijzonder onderwijs. De eerste islamitische basisschool ging van start in 1988. Brinkman verleende in 1986 voor de eerste maal een uitzendvergunning aan een moslimomroep. Maar aan al deze initiatieven ging een lange periode van onderhandeling vooraf voordat toestemming werd verleend door de nationale of lokale overheid.³

Rondom de eeuwwisseling, dus wat later dan wat Laurence stelt was de stemming in Nederland ten opzichte van arbeidsmigranten omgeslagen. Het minderheden beleid van de jaren tachtig en het integratiebeleid van de jaren negentig was volgens velen mislukt en de oorzaak moest gevonden worden bij de onwil van migranten zich aan de Nederlandse samenleving aan te passen. Paul Scheffer in de *NRC* van 29 januari 2000 drukte het als volgt uit:

Het huidige beleid van ruime toelating en beperkte integratie vergroot de ongelijkheid en draagt bij tot een gevoel van vervreemding in de samenleving. De tolerantie kreunt onder de last van achterstallig onderhoud. Het multiculturele drama dat zich voltrekt is dan ook de grootste bedreiging voor de maatschappelijke vrede.

Deze gevoelens van onbehagen over migranten, islam en moslims werden vanaf het begin van deze eeuw versterkt door de opkomst van islamitische transnationale bewegingen die niet afkomstig waren uit het land van herkomst en die andere spelregels hanteerden. De terroristische aanslagen wereldwijd tussen 2000 en 2005 en de moord op Theo van Gogh in 2004 gaven aanleiding de islam te benoemen als een gewelddadige religie. Pim Fortuyn zei in een interview in *de Volkskrant* van 9 februari 2002 dat de islam niet als gelijkwaardig beschouwd kan worden aan onze westerse joods-christelijke traditie:

Als ik het juridisch rond zou kunnen krijgen, dan zou ik gewoon zeggen: er komt geen islamiet meer binnen! Maar dat kan ik niet rond krijgen. De islam is achterlijk, ik zeg het maar, het is gewoon een achterlijke cultuur.

Vanuit de politiek kwamen initiatieven naar voren om meer eisen te stellen aan de nieuwkomers in ons land. Deelname aan een inburgeringscursus om taal en cultuur te leren kennen werden verplicht gesteld. Ook werd beleid ontwikkeld om de invloed van de *lange arm* van herkomstlanden te verminderen. De discussie over islam verschoof van de islam in Nederland naar de noodzaak van een Nederlandse islam.

³ J. Rath, R. Penninx, K. Groendijk, A. Meijer, *Nederland en zijn islam. Een ontzuilende samenleving reageert op het ontstaan van een geloofsgemeenschap*. Het Spinhuis Amsterdam (1996)

Dankzij de aanwezige zuilenstructuur en politieke steun kreeg de vertegenwoordiger van de “officiële” Turkse islam in Nederland, de Turks-Islamitische en Culturele Federatie (TICF) in 1986 een uitzendvergunning. Vanaf het begin van deze moslimomroep was er onenigheid tussen de bestuurders, zodanig zelfs dat de toezichthouder, het Commissariaat voor de Media (CvdM) de vergunning in 1993 introk. Zonder uitzondering kenmerkten de opvolgende moslimomroepen zich door bestuurlijke conflicten. Was de moslimomroep al zodanig ontwikkeld, een instituut dat inderdaad “naadloos” kon worden ingepast binnen de bestaande omroepstructuur of was het tegendeel het geval: een wankelende organisatie met mensen die elkaar nauwelijks kenden? Er wordt in de media veelvuldig gezegd dat de chaos bij moslimomroep wordt veroorzaakt door “over de straat rollebollende bestuurders” maar is dat zo? Waren er mogelijk nog andere redenen waarom er altijd problemen bij de moslimomroep waren?

Om hierop een antwoord te kunnen geven heb ik de volgende deelvragen geformuleerd. Allereerst betreffende het CvdM. Wat is het wettelijk kader van het CvdM? Hoe luiden de beleidsregels vanaf 1986 tot heden? Zijn er veranderingen in de beleidsregels opgetreden? Zijn criteria genoemd in beleidsregels identiek gebleven? Heeft CvdM de regels consistent toegepast? Zijn de regels houdbaar gebleven? Wat betekent een discretionaire bevoegdheid voor het CvdM en op welke wijze heeft CvdM dit ingevuld? Andere deelvragen hebben betrekking op de islamitische aanvragers. Wie waren dat, wat waren de verschillen tussen de aanvragers en hoe verliep de onderlinge samenwerking? Welke gevolgen had de toepassing van het beleid van het CvdM op de betrokken islamitische organisaties door de jaren heen? Hoe beoordeelden de betrokken bestuurders van de islamitische organisaties het CvdM en tenslotte hoe keken media en politiek naar de moslimomroep?

Het CvdM heeft zich intensief met de moslimomroep bemoeid en getracht met de middelen die het tot zijn beschikking had de organisatie in de bestaande wet-en regelgeving in te passen. In de literatuur wordt het streven de islam te *beteugelen* en in te passen aan nationale omstandigheden domesticeren genoemd. Een illustratief voorbeeld van domesticering is onderstaande tekst over de toe-eigening van digitale technologieën in de samenleving:

Als je een ongepast hondje uit het asiel in je huis haalt dan moet dat hondje getemd worden, het moet zich leren aanpassen aan wat er in je huis gebeurt en leren luisteren naar de verschillende mensen die in dat huis wonen. Maar dat hondje wordt op zijn beurt ook een huisgenoot met wie de anderen moeten leren omgaan en die een aantal eigenschappen heeft die behoorlijk dwingend kunnen zijn. Uiteindelijk heb je dan niet alleen een braaf en zindelijk hondje maar dan ook een huishouden dat anders is dan voorheen.⁴

⁴ Dr. Valerie Frissen, bijzonder hoogleraar ICT en Sociale Verandering, rede uitgesproken 25 juni 2004

Onder het domesticeren van de islam versta ik een proces van inpassing van de islam in een samenleving die overwegend niet islamitisch is. Een aantal (extreme) uitingsvormen van de islam wordt in die samenleving niet geaccepteerd en men tracht invloeden van buiten die samenleving zoveel mogelijk terug te dringen. Een organisatie waar voortdurende onenigheid is en die gefinancierd wordt met publieke middelen wordt onder een vergrootglas bekeken. Domesticering in het geval van islamitische organisaties kan geschieden op een “hardhandige” manier: een organisatie wordt dan ingepast binnen de bestaande wet- en regelgeving en overtreding wordt bestraft, maar kan ook op een “zachte” manier geschieden door druk op die gemeenschap vanuit de samenleving via overreding, media of onderwijs of door aanpassingen in de wet -en regelgeving.

Bowen geeft een inzicht in de problematiek van domesticeren in Frankrijk aan de hand van twee praktijkvoorbeelden. Allereerst wat verstaan moslims en niet-moslims in Frankrijk onder een “Franse Islam”:

Wie?	Wat verstaan ze onder een “Franse islam”?
Sommige moslims en vele niet-moslims	Een vrome islam, maar zonder de ouderwetse attributen van islamitisch recht en met minder nadruk op praktijk van gebeden en opoffering
Andere moslims	Een “Franse islam” echter zonder het in gevaar brengen van de uitgangspunten van het geloof en zijn normen en praktijken
Vele niet-moslims	“Franse islam” impliceert een culturele assimilatie aan Frankrijk, met Frans als voertaal en een culturele en sociale integratie in een gemengde maatschappij. Je laat dat zien door het kiezen van een designer hoofddoek, het zelfde voedsel eten als iedereen en regelmatig omgaan met niet-moslims
Voor vele in de regering en politiek	“Franse islam” betekent een islam die geregeld wordt door de staat en wordt beperkt door de grenzen van de staat met Franse islamitische instituties en Frans getrainde imams

Inspanningen om islam te domesticeren creëren een dilemma voor die moslims die proberen hun banden vast te houden met een wereldwijde “umma” en tegelijkertijd zich trachten aan te passen aan Franse politieke eisen en sociale voorwaarden. Het probleem kwam in 2004 duidelijk naar voren bij het debat over het dragen van een hoofddoek in het onderwijs in Frankrijk. De universaliteit van de islamitische normen vereist volgens een deel van de moslims dat het hoofd wordt bedekt. De onpartijdigheid van de Franse wetgeving vereist juist het tegenovergestelde. Uiteindelijk kwam er een wet die hoofddoekjes verbood voor scholieren. De wet bestond al voor onderwijzend personeel.⁵

⁵ J.R. Bowen, Does French Islam have borders? Dilemmas of Domestication in a global religious field. *In American Anthropologist* 106 (1): 43-55

Wie zijn de direct betrokkenen bij de moslimomroep en wat doen ze? Allereerst het CvdM. Het Commissariaat vaardigt beleidsregels uit en heeft een discretionaire bevoegdheid, dat wil zeggen dat het CvdM binnen het recht een vrije ruimte heeft om zelf besluiten te kunnen nemen. Namens de overheid oordeelt zij over aanvragen voor zendtijd van kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag, de zogenaamde 2.42 omroepen. Andere betrokkenen zijn islamitische organisaties die, al of niet in onderlinge samenwerking een uitzendvergunning aanvragen. Tenslotte is er de moslimomroep, die in opdracht van de zendgemachtigde islamitische organisatie, het media-aanbod daadwerkelijk verzorgt.

Het succes van de moslimomroep zou eigenlijk gemeten moeten worden aan het aantal kijkers dat men trok en de beoordeling van de programma's, maar deze criteria hebben geen rol van betekenis gespeeld. Succes definieer ik hier in termen van continuïteit van de moslimomroep hetgeen enerzijds werd bepaald door het vermogen van bestuurders een goede relatie te onderhouden met het Commissariaat, anderzijds moesten de bestuurders zorgdragen voor het tevreden stellen van de eigen heterogene achterban door middel van de juiste religieuze programmering en het aanbieden van faciliteiten, bijvoorbeeld het zorgdragen voor functies voor vrienden in de omroeporganisatie.

1.2 Methodiek

In totaal zijn negentien betrokkenen bij de moslimomroep en hieraan gekoppelde koepelorganisaties geïnterviewd in de periode november 2012 – mei 2013.⁶ Geïnterviewden werden zoveel mogelijk geselecteerd op basis van kennis die ze hadden over een bepaalde periode van de omroep en bovendien moesten de bestuurders bekend zijn met de werkwijze van het CvdM. Van de negentien interviews heb ik er uiteindelijk dertien gebruikt als belangrijke bron voor deze scriptie. Veel tijd is besteed aan desk research. Ik heb bij de Kamer van Koophandel data opgevraagd van meer dan veertig stichtingen, verenigingen en bedrijven, hetgeen een goed beeld gaf van de zittende en uitgetreden bestuurders. Rechtbankverslagen zijn voor deze studie een onmisbare bron van kennis geweest. Verslagen van het CvdM en de Tweede Kamer zijn uiteraard tot in detail geraadpleegd.

1.3 Aanpak interviews

Allereerst heb ik me goed ingelezen over de persoon die ik heb geïnterviewd. Interviews zijn gedaan aan de hand van een "praatdocument", powerpointpagina's met vragen en stellingen waarop gereageerd kon worden. Dit gaf de mogelijkheid sturing te geven aan het gesprek en gericht antwoord te verkrijgen. Interviews duurden gemiddeld drie uur op locatie in Nederland. Vrijwel alle gesprekken heb ik opgenomen met een digitale recorder.

⁶ Zie bijlage 1

1.4 Opbouw van de scriptie

In hoofdstukken 2 en 3 beschrijf ik de belangrijkste spelers, het CvdM en de islamitische organisaties betrokken bij de moslimomroep. In de hoofdstukken 4 tot en met 7 laat ik op chronologische wijze de invloed zien van het toegepaste beleid van het CvdM op de moslimomroep en betrokken islamitische organisaties. In hoofdstuk 8 geef ik een analyse van het beleid van het CvdM, gevolgd in hoofdstuk 9 door een toelichting van bestuurders over de problemen bij de moslimomroep. In hoofdstuk 10 wordt in het kort de rol van media en politiek besproken ten opzichte van de moslimomroep, waarna ik in hoofdstuk 11 de conclusie van mijn gehele onderzoek samenvat.

Hoofdstuk 2. Het Commissariaat voor de Media: wettelijke kader en beleid

2.1. Inleiding.

Het Commissariaat is opgericht op 1 januari 1988, tegelijk met de invoering van de nieuwe Mediawet 1988. Als zelfstandig bestuursorgaan staat het Commissariaat tussen politiek en media-instellingen. Het Commissariaat wordt geleid door een college van commissarissen die worden benoemd door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Het Commissariaat neemt zijn besluiten onafhankelijk van het ministerie van OCW, maar is wel verantwoording schuldig aan de minister. Ten aanzien van bepaalde onderwerpen heeft de wetgever aan het Commissariaat wetgevende bevoegdheid gedelegeerd. Ter uitvoering van deze aanwijzingsbevoegdheid neergelegd in artikel 2.42 van de Mediawet 2008 heeft het Commissariaat de *Beleidsregels aanwijzing kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag* vastgesteld. Kort samengevat komen volgens deze beleidsregels voor zendtijdaanwijzing slechts in aanmerking genootschappen die representatief geacht kunnen worden voor een in Nederland aanwezige kerkelijke of geestelijke hoofdstroming die door kwantiteit van haar aanhang en/of historie van haar aanwezigheid in de Nederlandse samenleving constituerend is voor de hedendaagse Nederlandse pluriforme religieuze cultuur. De aanvrager voor zendtijd toont ten genoegen van het Commissariaat aan dat hij representatief is en voor zover nodig meer representatief is dan de andere aanvrager(s) voor de hoofdstroming waarvoor hij de aanwijzing aanvraagt. Teneinde versnippering van zendtijd tegen te gaan, beperkt het Cvdm het aantal hoofdstromingen van kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag tot zeven. De huidige 2.42-omroepen zijn de Boeddhistische Omroep Stichting (BOS), Humanistische Omroep (HUMAN), Joodse Omroep (JO), Stichting Zendtijd Moslims (SZM), Organisatie Hindoe Media (OHM), Rooms-katholiek Kerkgenootschap (RKK) en Verzorging Kerkelijke Zendtijd (VKZ).⁷

⁷ <http://www.cvdm.nl>

Onderstaande artikelen uit de Mediawet 2008 hebben betrekking op kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag. Overigens heetten de ‘2.42 omroepen’ voorheen ‘39f omroepen’ naar een artikel uit de oude mediawet 1988. Deze ‘39f’ artikelen waren kort en bondig en luiden als volgt:

1. Het Commissariaat voor de Media kan eenmaal in de vijf jaren voor een periode van vijf jaren zendtijd voor landelijke omroep toewijzen aan kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag, dan wel aan rechtspersonen waarin twee of meer van deze genootschappen samenwerken. De zendtijd vervalt na afloop van deze periode.

2. De kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag die zendtijd hebben verkregen, zijn gerechtigd de verzorging van hun programma’s op te dragen aan hetzij de Stichting, hetzij een omroepvereniging die zendtijd heeft verkregen, hetzij een door hen in het leven geroepen orgaan.

Huidige regelgeving voor de ‘2.42 omroepen’ is beduidend groter door twintig jaar ervaring van het CvdM met de moslimomroep.

Artikel 2.42

1. Het Commissariaat kan eens in de vijf jaar kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag of rechtspersonen waarin twee of meer van deze genootschappen samenwerken, aanwijzen voor het verzorgen van media-aanbod op kerkelijk of geestelijk terrein voor de landelijke publieke mediadienst volgens de bepalingen van deze afdeling.⁸

2. Voor aanwijzing komen slechts in aanmerking kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag die representatief geacht kunnen worden voor een in Nederland aanwezige kerkelijke of geestelijke hoofdstroming.⁹

⁸ Genootschap op geestelijke grondslag vereist een besluit van het CvdM of een aanvrager van moslimzijde als een geestelijk genootschap kon worden aangemerkt. In een enkel geval is dit een kwestie gebleken, namelijk als de aanvrager eerder etnisch/politiek georiënteerd was

⁹ Deze kwestie van representativiteit is, zoals we in de volgende hoofdstukken zullen zien steeds cruciaal geweest bij besluiten over de moslimomroep

Artikel 2.43

1. Een aanwijzing geschiedt op aanvraag, geldt voor een periode van vijf jaar die samenvalt met een vijfjaarlijkse periode van de concessie als bedoeld in artikel 2.19, derde lid, en vervalt van rechtswege na afloop van die periode.¹⁰
2. Een aanwijzing geeft aanspraak op een financiële bijdrage voor de verzorging van media-aanbod volgens het bepaalde bij of krachtens deze wet.

Artikel 2.44

1. Kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag tonen in hun aanvragen hun representativiteit voor een hoofdstroming naar genoegen van het Commissariaat aan.¹¹
2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over:
 - a. het tijdstip en de wijze van indiening van een aanvraag;
 - b. de inhoud van een aanvraag; en
 - c. de termijn waarbinnen een besluit op een aanvraag wordt genomen.

Artikel 2.45

1. Als meerdere aanvragers een aanvraag indienen voor een hoofdstroming bevordert het Commissariaat voor zover dat redelijkerwijs mogelijk is samenwerking door of samengaan van die aanvragers.¹²
2. Per kerkelijke of geestelijke hoofdstroming vindt slechts één aanwijzing plaats.¹³

Artikel 2.46

1. Het Commissariaat wijst een aanvraag voor een aanwijzing af als de aanvrager:
 - a. niet voldoet aan de artikelen 2.42, tweede lid, of 2.44, eerste lid; of
 - b. [dit onderdeel is nog niet in werking getreden.]
2. Het Commissariaat kan een aanvraag afwijzen als:
 - a. de aanvrager niet voldoet aan de krachtens artikel 2.44, tweede lid, gestelde eisen; of
 - b. aannemelijk is dat de aanvrager zich, mede gelet op zijn handelwijze in een voorafgaande periode waarin hij is aangewezen, niet zal houden aan het bepaalde bij of krachtens deze wet.¹⁴

¹⁰ De termijnen van vijf jaar dicteren het ritme waarin ook aanvragen en concessies inzake moslimomroep plaatsvonden. In principe dus: 1995-2000, 2005-2010, 2010-2015.

¹¹ 'Naar genoegen van het CvdM' heeft tot veel discussies geleid. Hoe meet je dat?

¹² 'Bevorderen van samenwerking'. CvdM heeft in de loop van de tijd deze term geïntroduceerd.

¹³ In 2005 neemt het CvdM een ander besluit. De consequenties worden in hoofdstuk 8 uitgebreid besproken

¹⁴ CvdM heeft ook een discretionair recht om tot afwijzing te komen. Dit wordt eveneens in hoofdstuk 8 toegelicht

Artikel 2.47

1. Het Commissariaat trekt een aanwijzing in als een kerkgenootschap of genootschap op geestelijke grondslag:
 - a. niet meer voldoet aan de eisen voor aanwijzing; of
 - b. [dit onderdeel is nog niet in werking getreden.]
2. Het Commissariaat kan een aanwijzing intrekken als het Commissariaat aan het kerkgenootschap of genootschap op geestelijke grondslag binnen een jaar ten minste twee maal een bestuurlijke sanctie als bedoeld in titel 7.2 heeft opgelegd wegens overtreding van het bepaalde bij of krachtens deze wet of artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht.
3. Het Commissariaat kan op verzoek van de raad van bestuur een aanwijzing intrekken als de raad van bestuur aan een kerkgenootschap of genootschap op geestelijke grondslag binnen de periode waarvoor de aanwijzing geldt twee maal een sanctie als bedoeld in artikel 2.154 is opgelegd.

Artikel 2.48

1. Onze Minister stelt jaarlijks op advies van het Commissariaat en de NPO de totale hoeveelheid uren vast die op de algemene programmakanalen van de landelijke publieke mediadienst beschikbaar zijn voor aangewezen kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag.
2. Het Commissariaat kan in bijzondere gevallen of voor bijzondere doelen extra uren vaststellen en toewijzen. Deze extra uren geven geen aanspraak op een vergoeding boven de vergoeding, bedoeld in artikel 2.153.

Artikel 2.49

1. Het Commissariaat stelt jaarlijks voor elk van de aangewezen kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag vast hoeveel uren beschikbaar zijn op de algemene programmakanalen van de landelijke publieke mediadienst.
2. Kerkgenootschappen respectievelijk genootschappen op geestelijke grondslag verzorgen media-aanbod dat geheel ligt op kerkelijk respectievelijk geestelijk terrein en dat verband houdt met de kerkelijke of geestelijke identiteit.
3. Kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag kunnen de verzorging van hun media-aanbod opdragen aan de NPS, een omroepvereniging of een door hen opgerichte rechtspersoon.

Hoofdstuk 3. 1972-1986: aanloop islamitische organisatievorming.¹⁵

Op 5 mei 1972 werd de Stichting Islamitische Centrum Nederland opgericht (SICN) door aanhangers van de Suleymanli- beweging. Volgelingen van deze stroming leggen accent op een bepaalde mystieke leer van de islam. In april 1975 werd de Federatie Moslim Organisaties in Nederland (FOMON) opgericht, een interetnische islamitische koepelorganisatie die moslims van verschillende nationaliteiten op basis van hun gemeenschappelijke religie trachtte te verenigen. Het waren vooral de Suleymanli die actief waren binnen de FOMON. Op 6 november 1975 werd de Surinaamse Stichting Welzijn voor Moslims in Nederland opgericht. Het bestuur van de stichting onderhield nauwe contacten met hun geestelijke leider, Shah Moulana Ahmad Noorani, een Pakistaanse politicus en initiatiefnemer van een op 30 juni 1974 aangenomen besluit door de regering in Pakistan dat Ahmadiyya-moslims geen moslims zijn.¹⁶

Vanaf midden jaren zeventig kwam er bij Turkse en Marokkaanse islamitische organisatie een stroming op die zich loyaal opstelde tegenover de politieke en/of religieuze autoriteiten in het land van herkomst. Deze beweging holde de samenwerking binnen de FOMON uit en deze koepel moest plaatsmaken voor islamitische organisaties die slechts één etniciteit omvatte. In november 1977 werd de voorloper van de Unie van Marokkaanse Moskee Organisaties Nederland (UMMON), de Marokkaanse Islamitische Gemeenschap in Utrecht opgericht. Op 31 januari 1979 werd de Turks - Islamitische en Culturele Federatie (TICF) opgericht als belangenbehartiger op gebied van maatschappelijke en religieuze zaken voor de Turkse gemeenschap in Nederland, maar mede bedoeld als een reactie op oppositionele islamitische bewegingen onder Turkse arbeidsmigranten.

Op 6 mei 1980 werd door TICF bestuursleden, gesteund door vertegenwoordigers van de UMMON i.o. en Surinaamse moslims de Islamitische Omroep Stichting (IOS) opgericht. Op een IOS-verzoek om zendtijd in 1981 bracht de toenmalige Omroepraad een negatief advies uit. Allereerst was de IOS volgens de overheid geen genootschap op geestelijke grondslag in de zin van de Omroepwet maar niet veel meer dan een stichting met drie bestuursleden en bovendien was de representativiteit van de IOS voor de moslimgemeenschap niet aangetoond.¹⁷

Op 16 maart 1981 werd de Federatie Ahmadiyya Anjumans Isha'at Islam Nederland (FAAIIN) opgericht, gevolgd in september 1981 door de Federatie van Verenigingen en Gemeenschappen van Moslims (voorloper Milli Görus), een religieus politieke beweging die streefde naar een politiek en economisch systeem gebaseerd op de islamitische wet. Op 29 november 1982 werd de UMMON officieel opgericht.

Op 10 december 1982 werd de Turkse Islamitische Stichting Nederland (ISN) opgericht. ISN zou zich gaan bezighouden met religieuze zaken, inclusief aanstellen van imams en bouwen van moskeeën en

¹⁵ N. Landman, *Van Mat tot Minaret* (110-123)

¹⁶ T. Visser, *Doe mij maar een moslim. Portretten van islamitische stromingen en organisaties in Nederland*. Falstaf Media, Alkmaar (2007) (41-50)

¹⁷ M. de Zeeuw, *Een geschiedenis van de moslimomroep*. Ongepubliceerd manuscript (2002)

TICF zou zich richten op sociaal-culturele zaken. Op 25 mei 1984 werd de World Islamic Mission Nederland (WIMN) opgericht, een samengaan van soennitische Surinaamse en Pakistaanse organisaties.

In een advies van 29 oktober 1984 adviseerde de Omroepraad aan het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) om TICF zendtijd te geven. In 1985 werd de Nederlandse afdeling van de *International Muslim Organisation* (IMO) in Den Haag opgericht. Deze Surinaamse organisatie ontstond door onenigheid tussen de drie oprichters van de *World Islamic Mission* (WIM). In 1986 ontving TICF een zendvergunning en startte de IOS haar uitzendingen.

Vanaf 1986 werden de islamitische etnische koepels stap voor stap verder opgebouwd: UMMON, TICF, ISN, SICN, Milli -Göorus, WIMN, Federatie van Alevitische en Bektashitische Sociaal-Culturele Verenigingen in Nederland (HAK-DER), Unie van Lahore Ahmadiyya Moslim Organisaties Nederland (ULAMON). Weliswaar waren er nog al wat bestuurlijke onenigheden binnen de koepels, maar institutionalisering zette zich gestadig voort. Anders verliep het met de interetnische koepelorganisaties. Vanaf het begin waren er spanningen tussen de samenwerkende koepels en zoals in hoofdstuk vier verder wordt uitgewerkt is pas sinds de laatste jaren sprake van enige stabiliteit in de samenwerking.

Conclusie. In de periode 1972-1986 waren moslims zich aan het organiseren: eerst op lokaal niveau en vervolgens werd getracht etnische koepelorganisaties op te bouwen. Een poging om een interetnische koepelorganisatie op te richten mislukte vanwege ideologische tegenstellingen met name tussen Turkse groeperingen en de concentratie op de eigen etnische achterban. Grotere islamitische organisaties waren vrijwel allen soennitisch. De IOS was stevig in handen van één Turkse organisatie.

Hoofdstuk 4. 1986-1993: IOS, eerste moslimomroep in Nederland

4.1. Relevant voor de beoordeling van een aanvraag zendtijd was artikel 17 van de Omroepwet 1967 dat zegt dat de aanvrager een genootschap op geestelijke grondslag moest zijn. Bovendien moest de organisatie representatief zijn voor de moslimgemeenschap in Nederland.

4.2. Praktijk.

In de brief van het ministerie van WVC van 16 april 1986 aan TICF werd de federatie representatief geacht voor een belangrijk deel van de islamitische bevolking in Nederland en verkreeg als eerste islamitische organisatie een uitzendvergunning.¹⁸ Het verstrekken van een uitzendvergunning aan de TICF voor de hoofdstroom islam was echter niet in overeenstemming met de eis van representativiteit voor de moslimgemeenschap in Nederland. Dit was een gelegenheidsbesluit genomen door het kabinet Lubbers I vanwege gemeenteraadsverkiezingen waaraan o.a Turkse gastarbeiders mochten meedoen.

Islamitische organisaties waren zich in Nederland nog aan het formeren en van onderlinge solide afspraken voor het verkrijgen van een uitzendvergunning was geen sprake. De overheid was op dat moment niet opgesteld om de nieuwe aanvragers voor religieuze zendtijd in te passen in de bestaande wet-en regelgeving. Islam is geen kerkgenootschap met een lidmaatschap en kent geen centraal bestuur. Islamitische gemeenschap in Nederland kenmerkt zich door een grote religieuze en etnische heterogeniteit.

Vanaf de start van de moslimomroep ontstond er al frictie tussen de beleidsregels van het CvdM om een zo breed mogelijke pluriformiteit in het media-aanbod te laten zien en de inpassing hiervan binnen één islamitische omroeporganisatie. De IOS was een verlengstuk van de TICF en werd gedomineerd door Turken. Nadat het bestuur van de TICF mede dankzij de steun van UMMON en WIMN de vergunning in handen had, bleek hetzelfde bestuur niet bereid te zijn vertegenwoordigers van beide koepelorganisaties een permanente plaats te geven in het bestuur van de IOS. De vertegenwoordiger van de UMMON stelde in het interview dat de organisatie bewust geen uitzendvergunning had aangevraagd om de Turken niet in de wielen te rijden bij hun zendtijdaanvraag. Hij refereerde naar deze periode als een belangrijk leermoment: ‘je moet alles goed documenteren want blijkbaar zijn mondelingen afspraken na het binnenhalen van de buit niets waard’. UMMON stond met lege handen langs de kant. Op 5 oktober 1986 begon de IOS met de eerste uitzending.

De reactie op de afwijzing door TICF was dat UMMON en later ook WIMN eigen aanvragen voor een zendvergunning indienden. Op 9 oktober 1986 diende de UMMON voor de eerste keer een verzoek in voor zendtijd bij het ministerie van WVC en vervolgens nogmaals op 10 april 1987. Volgens een advies van de Omroepraad aan het ministerie van WVC van 10 december 1987 was

¹⁸ Kenmerk RTP/ZAZ/4-87515

UMMON representatief voor vijftientig tot dertig procent van de moslims in Nederland. UMMON zou zendtijd moeten krijgen via de IOS.¹⁹

Begin 1987 werd de Stichting Samenwerkingsverband van Marokkanen en Tunesiërs (SMT) opgericht door de Associatie Marokkaanse Migranten Utrecht (AMMU), een progressieve politieke organisatie. Aanhangers waren tegenstanders van de UMMON die innige banden zouden onderhouden met het koningshuis in Marokko. Op 25 februari 1987 diende SMT een uitzendaanvraag in maar deze werd afgewezen. SMT werd door het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZ) in november 1987 als gesprekspartner ten behoeve van het minderhedenbeleid geaccepteerd.

Op 1 januari 1988 werd het CvdM opgericht en verscheen er een nieuwe Mediawet. In artikel 36, eerste lid van de Mediawet stond vermeld dat het CvdM versnippering van zendtijd en organisaties moest tegengaan. UMMON werd onder verwijzing naar dit artikel geen zendvergunning toegewezen: UMMON als koepelorganisatie moest zich aansluiten bij de IOS. Een zendvergunning werd niet meer aan een individuele stroming toegewezen, maar slechts aan een samenwerkende koepelorganisatie.

Op 10 februari 1988 diende WIMN een verzoek in voor een uitzendvergunning, maar CvdM nam deze aanvraag niet in behandeling. WIMN werd vervolgens in 1989 wel erkend als representatief voor de Surinaamse moslims. Op 25 februari 1988 verzocht SMT opnieuw om een uitzendvergunning maar ook deze aanvraag werd door CvdM afgewezen met het argument dat SMT geen genootschap op geestelijke grondslag was. Vervolgens besloot het CvdM op 28 april 1988 opnieuw een aanvraag van UMMON af te wijzen, maar erkende UMMON wel als genootschap op geestelijke grondslag als bedoeld in de Mediawet. CvdM stimuleerde UMMON opnieuw om deel te nemen in de IOS, echter UMMON besloot in hoger beroep te gaan.

De Lahore tak van de Ahmadiyya beweging diende een zendtijdaanvraag aanvraag op 8 juli 1988 in en werd vervolgens op 27 april 1989 afgewezen met het argument dat de organisatie een te kleine achterban had.

CvdM diende op 14 februari 1989 een verweerschrift in bij de RvS waarin het besluit van het CvdM van 28 april 1988 aan UMMON geen uitzendvergunning te verstrekken werd onderbouwd. Het CvdM stelde het volgende vast:

Het Commissariaat heeft moeten constateren dat door groeperingen in de Marokkaanse gemeenschap en door Directie Welzijn Minderheden van het Ministerie van WVC, door de Directie Coördinatie Minderhedenbeleid van het Ministerie van Binnenlandse zaken alsmede door het Nederlands Centrum Buitenlanders nogal kritisch is gereageerd op een mogelijke zendtijdtoewijzing aan de UMMON. Hoewel het Commissariaat zich met nadruk wil onthouden van een inhoudelijk oordeel over de tegen de UMMON gerichte geluiden, geeft de kritiek toch voeding aan de reeds bij het Commissariaat levende opvatting dat zendtijdtoewijzing aan afzonderlijke genootschappen op Islamitisch geestelijk grondslag geen optimale garantie biedt voor een zo breed mogelijk uitingsmogelijkheid voor de Islam in Nederland,

¹⁹ Kenmerk 8783-111-K-Z

en dat temeer vast moet worden gehouden aan het beleid terzake zendtijd toe te wijzen aan een onafhankelijke rechtspersoon welk beleid het Commissariaat niet alleen ten opzichte van de UMMON, maar, zoals hierboven al gezegd, ook ten aanzien van de andere aanvragers op Islamitische grondslag heeft gevoerd en voert.²⁰

Alhoewel het CvdM stelde zich nadrukkelijk niet te willen bemoeien met politiek, bleek uit het bovenstaande verweer het tegenovergestelde: het CvdM probeerde de RvS met politieke argumentatie te beïnvloeden.

Als een reactie op de Rushdie affaire werd op 17 februari 1989 een nieuwe koepelorganisatie, het Islamitisch Landelijk Comité (ILC) opgericht. Dit was een initieel breed gedragen interetnische koepelorganisatie maar kwam eveneens door onderlinge verdeeldheid niet van de grond.

Vanaf het begin van uitzending in 1986 kampte de IOS met bestuurlijke en personeelsproblemen. Het kantoor van de directeur werd in 1988 tweemaal door het ontevreden personeel bezet. De directeur werd beschuldigd van wanbeleid en dictatoriaal optreden. Een statutenwijziging van de IOS op 6 november 1989 gaf UMMON en WIMN eindelijk de mogelijkheid naast de vertegenwoordigers van de TICF in het bestuur van de omroep zitting te nemen. Echter de onenigheden namen verder toe: Turken streden nu tegen Marokkanen en Surinamers. Ondanks alle problemen verdubbelde het CvdM op 26 april 1990 de zendtijd van IOS.

Op 29 oktober 1990 vond de oprichting van de Stichting Nederlandse Federatie van Maghrebijnse Islamitische Organisatie (NFMIO) plaats, een overkoepelend merendeels Marokkaans orgaan. SMT had het initiatief tot de oprichting van deze nieuwe koepel genomen als reactie op een eerdere afwijzing van zendtijdaanvraag door het CvdM. NFMIO werd gepresenteerd als een genootschap op geestelijke grondslag vergelijkbaar met UMMON.

Op 8 maart 1991 richtten Alevieten de Federatie van Alevitische en Bektashitische Sociaal-Culturele verenigingen in Nederland (HAK-DER) op. Dit initiatief kwam voort uit een toegenomen interesse in eigen cultuur en godsdienst in jaren tachtig als reactie op de sterk toenemende invloed van soennitische islam in Turkije sinds de staatsgreep van 12 september 1980.

ISN, UMMON en WIMN richtten op 23 januari 1992 de Islamitische Raad Nederland (IRN) op. Samenwerking binnen deze nieuwe interetnische koepel liep vanaf het begin uiterst stroef vooral door onderlinge strijd tussen de Turkse bestuurders van TICF en ISN. Er was ook onenigheid tussen de drie etnische groepen en dit verergerde toen de UMMON werd beschuldigd een verlengstuk te zijn van het bewind van Koning Hassan II in Marokko.

²⁰ Kenmerk GW3-48/CL. Zaaknummer R01.88.2212/4

In de *NRC* van 24 januari 1992 werd door de voorzitter van de UMMON de volgende toelichting op de oprichting van de IRN gegeven:

De moslims in Nederland zijn tot nog toe georganiseerd naar land van herkomst. Dat leverde evenzoveel verschillende meningen op over - met name religieuze - zaken die alle moslims aangaan. Ons streven is het versnellen van de ontwikkeling en emancipatie van de moslims in de Nederlandse maatschappij door participatie. (...) De samenstelling van het bestuur van de Raad weerspiegelt die verhoudingen: er zijn tien Turkse, zeven Marokkaanse en drie Surinaamse bestuursleden.

Islamitische stromingen die zich buitengesloten voelden door de IRN besloten op 26 januari 1992 tot de oprichting van de Nederlandse Moslim Raad (NMR). In de statuten van de NMR werd vermeld dat de aangesloten organisaties soennitisch moesten zijn. Organisaties die deelnamen in het NMR bestuur waren de Stichting Islamitisch Centrum Nederland (SICN, Turks), Nederlands Islamitische Federatie (NIF, Turks), Internationale Moslim Organisatie (IMO, Surinaams) Nederlandse Federatie van Maghrebijnse Islamitische Organisaties (NFMIO, Marokkaans), Moslim Informatie Centrum Nederland (MIC, Turks), Young Muslim Association of Europe (PPME, Indonesisch), Stichting Nederlandse Moslim Vrouwen Al-Nisa, Nederlandse Unie van Turkse Islamitische Organisaties (NUTIO, Turks) en Stichting Promotie Migranten Moslimvrouwen.

Vanwege voortdurende conflicten besloot het bestuur van TICF op 28 juni 1992 dat het niet verder wilde gaan met de IOS. Er zou een definitieve vertrouwensbreuk zijn opgetreden tussen het bestuur van de Federatie en UMMON en WIMN.

In een uitzending van *Brandpunt* op 25 oktober 1992 werd UMMON bekritiseerd als zijnde een verlengstuk van de Marokkaanse overheid en als reactie hierop kwam TICF op 1 november 1992 met een persbericht dat de federatie de banden met UMMON had verbroken, inclusief de samenwerking binnen IOS.

Op 10 november 1992 diende de NMR een verzoek in voor een uitzendvergunning bij het CvdM. De bestuurlijke chaos binnen de IOS was onacceptabel voor het CvdM en op 20 november 1992 werd het bestuur van de IOS gevraagd terug te treden om ruimte te maken voor een tussentijds bestuur. Het CvdM besloot op 2 juli 1993 de uitzendvergunning van de IOS in te trekken. De 2.42 omroepstructuur kon de islamitische “los -zand” organisaties niet bij elkaar houden en in 1993 stortte het bouwwerk in. CvdM ontnam de IOS de zendvergunning: een ‘harde’ ingreep door het CvdM. Vervolgens werd aan de NMR een zendvergunning verleend. NMR vertegenwoordigde een brede islamitische stroming in Nederland, met o.a. participatie van vrouwengroepen. Op 9 augustus 1993 werd de NMO opgericht en begon met uitzenden op 3 oktober 1993.

Vanaf de oprichting van de koepelorganisatie IRN in 1991 was er onenigheid binnen het bestuur. In een artikel op 26 november 1993 in de *NRC* gaf de nieuwe voorzitter van de IRN het volgende commentaar:

In de bijna twee jaar van zijn bestaan is de Raad met weinig meer in het nieuws gekomen dan met interne strubbelingen of ruzies met andere moslimorganisaties. (...) Wederzijds wantrouwen van de Turkse, de Marokkaanse en de Surinaamse moslimorganisaties heeft het ene na het andere obstakel voor de Raad opgeworpen.

Volgens deze voorzitter was dat vooral het gevolg van de problemen die dezelfde organisaties hadden veroorzaakt bij de samenwerking in de IOS, de ontbonden islamitische zendgemachtigde: ‘met die erfenis is de Raad van begin af aan belast geweest’.

In 1994 diende de TICF zonder andere koepelorganisaties te involveren een zendvergunning in voor de periode 1995-2000, maar deze werd afgewezen door het CvdM. Blijkbaar werkte de samenwerking binnen IRN nog niet helemaal naar behoren.

Hoofdstuk 5. NMR: 1993-2005. Representatief voor de islam in Nederland?

5.1. In een interne memo schreef Koetje, commissaris bij het CvdM op 20 april 1995 o.a. het volgende:

Hoewel de IRN qua kwantitatieve representativiteit de grootste is, heeft de samenwerking zich nog op geen enkele manier bewezen [TICF, ISN, UMMON, WIMN]. Waarom het tussen TICF, UMMON en WIMN opeens weer koek en ei is, blijft duister.(...) Mijns inziens is er voldoende reden om zendtijdtoewijzing aan de NMR te continueren. De NMR is een open organisatie met voldoende afstand tot het omroepbedrijf. Ze zijn in de breedte representatief. Er wordt niet geklaagd over de programma's. Zowel het publiek als het personeel heeft belang bij continuïteit.²¹

5.2. Praktijk.

Op 10 mei 1995 schreef het CvdM aan de NMR dat het de zendvergunning voor een periode van vijf jaar aan de Raad verleende. Argumenten voor deze keuze waren de volgende. Er was sprake van een samenwerkingsverband dat in de breedte representatief was. Daarnaast hechtte het CvdM veel waarde aan het feit dat de NMR zich in woord en daad profileerde als een open organisatie met statuten die waarborgen boden voor het open karakter. Voorts had de NMR ervoor gekozen op afstand te opereren van het dagelijkse reilen en zeilen van de NMO, die krachtens een overeenkomst met de NMR voor haar de verzorging van de zendtijd op zich had genomen. De moslimgemeenschap alsmede de NMO waren gebaat met zekerheid en continuïteit. Zowel de IRN als TICF stelden dat hun eigen zendtijd aanvragen niet voortkwamen uit onvrede met de programma's van de NMO.²²

Eveneens per brief van 10 mei 1995 deelde het Commissariaat aan de IRN mede dat zij geen zendvergunning kreeg met als argument dat het CvdM betekenis toekende aan de omstandigheid dat TICF, WIMN en UMMON nog in 1993 samenwerkten in een andere rechtspersoon die als gevolg van ernstige interne meningsverschillen geliquideerd moest worden. Er was bovendien geen zekerheid over de hechtheid en de continuïteit van de samenwerking onder de vlag van de IRN.²³ IRN ging tegen dit besluit in beroep maar CvdM bleef op het standpunt staan dat de NMR mocht blijven uitzenden.

²¹ Helmer Koetje 20 april 1995. Zendtijdtoewijzing kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag en educatieve omroepinstellingen 1995

²² Kenmerk JV/1924/TV

²³ Kenmerk JV/1974/TV

Op 16 oktober 1995 verscheen in *Trouw* het onderstaande commentaar van de IRN:

De IRN is ernstig verbolgen over deze uitslag. “Vergelijk het met een situatie waarbij de VVD de meerderheid van stemmen heeft, maar GroenLinks regeert. Dat zou toch ook nergens op slaan. De Islamitische Raad Nederland zal desnoods tot de Raad van State doorvechten”. De IRN-woordvoerder is ook geïrriteerd door uitspraken van de kant van de NMR en de NMO dat daar wel de bereidheid zou bestaan voor samenwerking. “Dat zeggen ze, maar de NMR denkt in termen van macht. Wij hebben voorgesteld in de NMO drie bestuursleden van elke raad op te nemen plus een onafhankelijke voorzitter. Dat heeft de Nederlandse Moslim Raad afgewezen. Die afwijzing zal ook consequenties voor de overige samenwerking hebben”. Woordvoerster S. Abdus Sattar erkent dat de NMR het voorstel van de grotere broer heeft afgewezen om op basis van gelijkwaardigheid in het bestuur van de NMO te gaan zitten. Die structuur is onwerkbaar gebleken in de IOS, vooral door de patstelling tussen Turken enerzijds en Marokkanen en Surinamers anderzijds. Volgens haar zou deze constructie ook voor het Commissariaat voor de Media onaanvaardbaar zijn. “Zolang de IRN aan zijn voorstel vasthoudt, zit het vast”, aldus Abdus Sattar.

Na een drietal organisatorisch stabiele jaren ontstonden er eveneens bij de NMR en NMO bestuurlijke problemen. Op 27 november 1996 werd Van Bommel, directeur van de NMO op non-actief gesteld. In *de Volkskrant* verscheen op 30 november 1996 een artikel over dit ontslag:

Het op non-actief stellen van de directeur, die sinds de affaire-Rushdie in 1989 gezichtsbepalend was voor de moslimgemeenschap in Nederland, is een van de ernstigste conflicten in de toch al tumultueuze geschiedenis van de islamitische omroep in Nederland. Volgens Abdus Sattar is de islamitische omroep twistpunt bij uitstek van de verschillende moslimgroeperingen, omdat er veel geld en prestige aan zijn verbonden.

In 1997 werd de Raad van Moskeeën (RVM) opgericht door TICF, ISN en SICN en voorts sloten de Nederlandse Islamitische Federatie (NIF) en NUTIO zich bij de Raad aan. Deze laatste twee hadden zich inmiddels losgemaakt uit de NMR. De nieuwe koepel was stevig in handen van de Turken. UMMON en WIMN werden later uitgenodigd deel te nemen in die nieuwe Raad, maar dat stuitte bij hen op bezwaren. In april 1997 weigerde het CvDM de RVM een uitzendvergunning te verstrekken.

Op 7 mei 1997 verscheen er een artikel in het *Reformatorsch Dagblad* over de situatie van islamitische koepelorganisaties in Nederland:

Met de Nederlandse Islamitische Raad (NIR) als jongste aanwas, begint de keur aan vertegenwoordigende moslimorganisaties in Nederland steeds meer op een ondoordringbaar woud te lijken. Volgens Damra hebben de in 1990 opgerichte Islamitische Raad Nederland (IRN) en diens liberale tegenhanger de Nederlandse Moslimraad (NMR) door interne en onderlinge verdeeldheid niets bereikt. Damra noemt de onlangs ingestelde Raad van Moskeeën een „dodgeboren kind” omdat er alleen Turkse moskeeorganisaties in zijn vertegenwoordigd.

Mede door de oprichting van nieuwe organisaties als de Raad van Moskeeën en de NIR leidt de Islamitische Raad Nederland, ooit bedoeld als representatief aanspreekpunt voor de overheid, een kwijnend bestaan. Volgens secretaris R. AbdurRahman is dat te wijten aan de „opportunistische aspiraties" van splintergroeperingen en individuen die slechts hun eigen positie willen versterken.

Inderdaad was er bij de “concurrent”, de NMR opnieuw onrust. In *Trouw* van 28 juni 1997 zei de voorzitter van Al Nisa:

De NMR moet democratischer worden. Nu is de macht in handen van drie personen: A. Maddoe, A. Manouzi en Abdus Sattar. Al vanaf 6 januari is er geen vergadering meer gehouden. De meeste lidorganisaties hebben geen flauw idee waar hun belangenbehartigers mee bezig zijn. Critici worden verdacht gemaakt. Er is geen inzage in de jaarcijfers en waar de inkomsten vandaan komen weet ik niet. De boekhouding krijgen we gewoon niet te zien. (...) De vergaderingen die we in het verleden hielden werden slecht bezocht. Alleen als het over de NMO ging, was het druk. Dat was het gevolg van het verkeerde idee dat er bij de televisie geld zit, en dat er manieren zijn om dat voor de eigen club aan te boren. Het gaat tenslotte om armlastige organisaties.

Begin september 1997 stapten beide moslim vrouwenorganisaties uit het bestuur van de NMR vanwege het ontslag van de directeur van de NMO, het statutair onterecht royeren van de Turkse organisaties NIF en NUTIO die zich bij RVM hadden aangesloten en bovendien vanwege de ondoorzichtige financiële situatie bij NMO. Fatima Elatik bestuurslid van de NMO is boos op haar afvallige geloofsgenoten:

Ik hou niet van dreigen. Als ze zo nodig weg willen, laat ze dan alsjeblieft gaan. Maar geen gezeik. We hebben hen niet nodig. Er zijn zat andere vrouwen. Die aandachttrekkerij! Met argusogen houdt het Commissariaat voor de Media ons nu in de gaten, en straks zijn wij onze zendtijd kwijt.²⁴

In november 1997 wordt Frank Williams, lid van de programmaraad van de NMO, aangesteld als de nieuwe directeur van de NMO.

In april 1999 diende de RVM weer een aanvraag in voor een uitzendvergunning. De grootste koepel van voornamelijk Turkse moskeeën noemde zichzelf een representatieve organisatie voor de moslimgemeenschap in Nederland, echter het was de RVM nog niet gelukt om de steun van Marokkaanse en Surinaamse moslimorganisaties voor zijn zendtijdaanvraag te verwerven. Het CvdM wilde vóór 1 juni van dat jaar schriftelijke steunbetuigingen van die organisaties hebben als bewijs van het draagvlak van de Raad onder de moslims in Nederland. In een artikel in *Trouw* van 22 mei 1999 zei vice-voorzitter el-Boujoufi van de UMMON dat hij echter nog nooit met de Raad contact had gehad over de zendtijdaanvraag: ‘we staan niet helemaal negatief tegenover samenwerking, maar er

²⁴ *De Groene Amsterdammer*, 2 juli 1997

moet wel over gepraat worden'. Secretaris A. Joeman van de WIMN constateerde geïrriteerd dat het niet de eerste keer is dat de Raad spreekt namens andere organisaties, maar zonder hun medeweten.

Het CvdM schreef in zijn brief van 18 juni 1999 aan het bestuur van RVM dat er geen ruimte was voor de RVM naast de NMR. Bovendien bekritiseerde het Commissariaat het bestuur dat ze de mogelijkheid om aan te sluiten bij de NMR slechts globaal en derhalve niet uitputtend had onderzocht.²⁵

Op 3 juli 1999 verscheen er een artikel in *Trouw* over de situatie bij de NMO waarin Koetje, voorzitter van het CvdM constateerde dat de etnische manier van denken de moslimomroep parten speelt. 'Etniciteit en islam lopen bij de NMO door elkaar heen. Ik zie een parallel met de Islamitische Omroep Stichting'.

Op 15 september 1999 reageerde het CvdM op een bezwaarschrift van de RVM. Met name gingen de bezwaren van RVM over de geringe representativiteit van de NMR, te weinig religieuze programmering van de NMR en de niet terechte kritiek van CvdM over het feit dat RVM slechts representatief is voor de Turkse islamitische gemeenschap. Het Commissariaat handhaafde zijn eerder genomen besluit van 18 juni en verwierp alle drie bezwaren van RVM.

²⁵ Kenmerk ML/2666/im

5.3. Beleidsartikelen bij beoordeling van aanvragen hoofdstroom islam periode 2000-2005.²⁶

Op 4 april 2000 publiceerde het CvdM nieuwe beleidsregels, waarin verwezen wordt naar “39f” als relevant wetsartikel. Twee beoordelingscriteria zijn belangrijk voor aanvragers voor zendtijd voor deze nieuwe periode

3c. Eén organisatie per stroming.

Per religieuze of geestelijke hoofdstroming wordt zendtijd toegewezen aan één representatieve organisatie. Dit is om versnippering van de zendtijd over organisaties te voorkomen. Bekend is dat niet alle hoofdstromingen centraal georganiseerd zijn in een overkoepelende rechtspersoon. Dat kan bijvoorbeeld omdat men zich binnen een geloof organiseert langs lijnen van etnische herkomst of dat binnen een hoofdstroming sub-stromingen te onderscheiden zijn die zich los van elkaar georganiseerd hebben. Indien een dergelijke situatie zich voordoet, verplicht het Commissariaat de verschillende organisaties tot samenwerking, tenzij er sprake is van inhoudelijke tegenstellingen van religieuze of geestelijke aard die samenwerking beletten. Het om die reden achterwege blijven van samenwerking kan er in beginsel niet tot leiden dat meer dan een zendtijdtoewijzing voor de betreffende hoofdstroming wordt gegeven. Indien meerdere aanvragen worden ingediend ten behoeve van een hoofdstroming hanteert het Commissariaat bij de beoordeling daarvan niet de wet van het grootste getal. In beginsel is in een dergelijke geval doorslaggevend welke aanvrager in de breedte gezien het meest representatief is.

3d. Representativiteit en draagvlak.

Het is aan de aanvrager om aan te tonen dat hij representatief is voor de stroming die hij vertegenwoordigt. De representativiteit kan bijvoorbeeld blijken uit cijfermatige gegevens over de samenstelling van de achterban. Voor genootschappen met een ledenadministratie zal dit doorgaans geen probleem zijn. De praktijk leert echter dat er stromingen zijn die minder hecht georganiseerd zijn of waarvan de aanhang gekenmerkt wordt door een zekere tegenzin om zich te organiseren. In dergelijke gevallen kan de representativiteit blijken uit adhesie betuigingen van relevante organisaties die werkzaam zijn op het religieuze of geestelijke terrein van die stroming. De Afdeling rechtspraak van de Raad van State heeft in verschillende uitspraken aandacht besteed aan het belang van het noodzakelijke maatschappelijke draagvlak, in de zin van een voldoende grote representatieve achterban. De desbetreffende uitspraken maken duidelijk dat tot de achterban gerekend worden diegenen waarvan vaststaat dat zij daadwerkelijk affiniteit hebben met het godsdienstige of geestelijke gedachtegoed van de stroming

²⁶ 4 april 2000. Commissariaat voor de Media, *Beleidslijn zendtijdaanvragen van kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag*, Hilversum

5.4. Praktijk.

Op 12 mei 2000 was er een hoorzitting bij het CvdM met de RVM. Uit het verslag bleek dat er een compromis tussen RVM en NMR bereikt diende te worden wilde men uit de huidige impasse komen. De enige voorwaarde voor samenwerking die door RVM werd gesteld had betrekking op het verkrijgen van een gelijkwaardige participatie in het bestuur. Op 6 juni 2000 liet het CvdM aan RVM weten dat hun aanvraag van 28 april 2000 tot toewijzing van zendtijd was afgewezen.²⁷

Eveneens per brief van 6 juni 2000 werd de NMR opnieuw aangewezen als uitzendgemachtigde. Nadruk in de brief lag op de representativiteit van de NMR in de breedte. In de brief werd verwezen naar Turkse organisaties die de NMR ondersteunden, zoals SICN en Milli Görüs, Marokkaanse organisaties, Surinaamse organisaties zoals IMO alsmede door vrouwen- en jongerenorganisaties.²⁸

Op 23 november 2000 tenslotte reageerde het CvdM per brief op een bezwaarschrift van 10 juli 2000 van de RVM. De klacht van RVM was opnieuw dat de NMR niet representatief was en dat de meerderheid van de moslimgemeenschap zich niet in de NMR herkende. Ook stelde de RVM dat het niet aan hen lag dat er geen samenwerking met NMR was gekomen. CvdM verwierp opnieuw de bezwaren.²⁹

Na het uit elkaar vallen van de IRN en het falen van de RVM om naast de Turken ook de Marokkanen en Surinamers daadwerkelijk te laten participeren kwamen toch weer gesprekken op gang tussen islamitische etnische organisaties. Op 11 september 2001 was er een eerste bijeenkomst van het Contactorgaan Moslims en Overheid (CMO) in oprichting. In een interview in de *Volkskrant* van 27 oktober 2001 gaf de voorzitter van het CMO i.o. , Mohamed Sini zijn mening over het nieuwe samenwerkingsverband: ‘De Nederlandse regering vraagt al jaren om een islamitisch platform dat spreekt namens een moslimmeerderheid. (...) Hij beseft dat het verschrikkelijk moeilijk is om de extreem verdeelde islamitische gemeenschap in Nederland te bundelen in één representatief orgaan. Hij weet dat oude leiders met grote ego's hem de komende maanden voor de voeten zullen lopen. “Het is een moeilijke opdracht. Maar ik ben het aan de moslimgemeenschap verplicht het tenminste te proberen”.

²⁷ Kenmerk ZKZ/2598/ho

²⁸ Kenmerk ZKZ/2605/ho

²⁹ Kenmerk ZKZ-007087-ho

In een artikel in *NRC* van 13 december 2001 kwam naar voren dat de achterban van de NMR onduidelijk was, inclusief de IMO, de islamitische koepelorganisatie van de voorzitter. CvdM reageerde hierop als volgt:

“Bij de toekenning van de zendlicentie in 2000 heeft het CvdM zijn oordeel gebaseerd op de lijst zoals ingeleverd door de NMR”, zegt een woordvoerder van het commissariaat. “Er was sprake van een brede vertegenwoordiging van de moslims in Nederland.”

Een eigen onderzoek naar de opgegeven ledenlijst achtte het Commissariaat niet nodig.

Hoofdstuk 6. 2005-2009: twee omroepen naast elkaar: een gedwongen huwelijk?

6.1. Beleidsartikelen bij beoordeling van aanvragen hoofdstroom islam periode 2005-2010.³⁰

Nieuw ten opzichte van beleidsartikelen 2000-2005 is dat slechts aan één organisatie per stroming zendtijd wordt gegeven. 'In beginsel is in dergelijke gevallen doorslaggevend welke aanvrager in de breedte gezien de meeste sub-stromingen vertegenwoordigt en openstaat voor aansluiting van andere sub -stromingen binnen de hoofdstroming'.

6.2. Praktijk

Op 14 januari 2004 werd het CMO officieel opgericht, echter er was nog geen sprake van een officiële erkenning als gesprekspartner voor de overheid. Minister Verdonk van Integratie en Vreemdelingenzaken verzocht het CMO op de oprichtingsbijeenkomst zoveel mogelijk stromingen te vertegenwoordigen en ook specifieke groepen als vrouwen en jongeren aan bod te laten komen.

Uit protest tegen de vermeende uitsluiting van andere stromingen door het CMO hadden organisaties van soennieten, sjiieten, alevieten en Ahmadiyya-moslims inmiddels de Contact Groep Islam (CGI) opgericht. Verdonk toonde daar begrip voor: 'De ervaring leert dat samenwerking op religieuze grondslag niet altijd even soepel verloopt' zei ze, verwijzend naar de lange tijd die drie protestantse kerken erover gedaan hebben om zich te verenigen.

Voorzitter Sini van het CMO liet weten dat deelname van de Ahmadiyya, een hervormingsbeweging in de islam die door veel soennieten als niet-islamitisch wordt beschouwd, in het CMO nu 'een brug te ver' is. De Surinaamse organisatie WIMN, lid van het CMO, had al een blokkade tegen het lidmaatschap van de Ahmadiyya-moslims opgeworpen. Deze blokkade door de WIMN die het grootse deel van de Surinaamse moslims vertegenwoordigt, werd niet betwist door de andere soennitische organisaties verenigd in het CMO met als argument dat de Ahmadiyya slechts vijf of zes duizend aanhangers in Nederland had. Bovendien wilden de al jaren lang meelopende bestuurders van UMMON en WIMN geen ruzie met elkaar hebben.

CGI beschuldigde het CMO dat het niet representatief was voor de moslims in Nederland en dat zij wel alle stromingen vertegenwoordigde. In een interview in *Trouw* van 5 februari 2004 verklaarde de voorzitter dat de CGI de breedste afspiegeling van de islam in Nederland vertegenwoordigde en bovendien vond hij het CMO te orthodox en hoofdzakelijk op Turken gericht. Het was een herhaling van argumenten van vroeger tussen de IRN en NMR, echter nu waren bij het CMO wel alle Turkse organisaties betrokken. Uiteindelijk werd er onder politieke druk besloten dat zowel CMO als CGI officiële gesprekspartner voor de overheid konden worden.

³⁰ 30 maart 2004. Commissariaat voor de Media, *Beleidslijn zendtijdaanvragen van kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag*. Hilversum

Op 22 november 2004 diende het Tweede Kamerlid lid van de VVD, Örgü een motie in over de NMR:

De Kamer, gehoord de beraadslaging, overwegende dat de Nederlandse Moslim Raad weinig representatief is voor de Nederlandse moslimgemeenschap; overwegende, dat een 39f-zendgemachtigde moet aantonen representatief te zijn voor de geestelijke stroming die wordt vertegenwoordigd; overwegende, dat per hoofdstroming slechts aan één organisatie zendtijd kan worden toegewezen; verzoekt de regering bij de komende concessieverlening de zendmachtiging over te dragen aan het Contactorgaan Moslims en Overheid, en gaat verder tot de orde van de dag.³¹

Prompt verscheen er een reactie op deze motie in het blad *Broadcast Magazine* van 8 april 2005 waarin de achtergrond van VVD'er Örgü werd belicht:

Het Turkse VVD-Kamerlid Fadime Örgü, tot 1998 redacteur bij de Nederlandse Moslim Omroep, doet haar best de islamitische zendtijd over te hevelen van haar voormalige werkgever naar het Contactorgaan Moslims en Overheid: een club die ze zelf heeft helpen oprichten en die banden onderhoudt met Ankara. In haar c.v. staat dat ze tussen 1994 en 1998 televisiejournalist was, maar concreter geformuleerd werkte de Turkse moslima Fadime Örgü in die jaren als redacteur bij de Nederlandse Moslim Omroep (NMO). Nu probeert Örgü als Kamerlid van de VVD de moslimzendtijd weg te halen bij haar voormalige broodheer.

Begin 2005 kon er een aanvraag ingediend worden bij het CvdM voor het verkrijgen van een uitzendvergunning voor de periode 2005-2010. NMR besloot in 2004 de statuten van het NMO aan te passen. Hoewel de NMR volledig soennitisch bleef, werd er een opening gemaakt voor vertegenwoordigers van andere stromingen in het NMO bestuur. Bij het CMO konden uitsluitend soennitische groeperingen zich aansluiten, hoewel er om strategische redenen een opening werd gemaakt voor een sjiiitische vereniging.

³¹ Tweede Kamer der Generaal, vergaderjaar 2004-2005, 29 800, nr. 93. Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2005.

Op 12 april 2005 vond er een gesprek plaats tussen een commissie uit de Tweede Kamer en het CvdM inzake zendtijd voor de islam. CvdM gaf de volgende uiteenzetting:

Van de twee resterende aanvragers, het CMO en de NMR, heeft het Commissariaat vastgesteld dat dit beide representatieve moslimorganisaties zijn die voor toewijzing van zendtijd in aanmerking zouden kunnen komen.(...) Omdat het Commissariaat het belangrijk vindt dat alle substromingen in de media vertegenwoordigd zijn, terwijl het onwenselijk werd geacht de getalsmatig grootste organisatie buiten spel te zetten, is met CMO en NMR overleg gevoerd waarin van de zijde van het Commissariaat de mogelijkheid is geopend van een gezamenlijke zendtijdaanvraag naar het model van de Stichting Verzorging Kerkelijke Zendtijd (VKZ), waarin de protestantse IKON en het protestantse ZVK al sinds de jaren '90 samenwerken. (...) Programmatisch zouden zij in deze constructie los van elkaar kunnen opereren.

Op het allerlaatste moment bleek dat het CMO en de NMR toch niet bereid waren samen te werken in een gezamenlijke stichting. Het Commissariaat besloot op 19 april 2005 dat zowel de NMR als het CMO representatieve organisaties waren voor de islam. CMO was gezien de achterban getalsmatig vele malen groter dan die van de NMR, maar het Commissariaat hield echter ook rekening met de representativiteit in de breedte, omdat de zendtijd bestemd was voor de gehele islam. Dit betekende dat Ahmadiyya-moslims en Alevieten eveneens programma's konden uitzenden en deelnemen in het omroepbestuur van de NMO.

Dit riep de vraag op hoe zo'n benadering zich verhiel tot de door het Commissariaat vastgestelde Beleidslijn. Voor het Commissariaat waren de principes van de Beleidslijn leidend. Het Commissariaat verwees in zijn besluit naar artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) waarin is vastgelegd dat als een bestuursorgaan een beleidsregel vaststelt hij in beginsel in overeenstemming met die beleidsregel moet handelen. In het geval van zendtijdtoewijzing ten behoeve van de islam was het naar het oordeel van het Commissariaat in dit geval aanleiding om van die beleidslijn af te wijken. Strikt volgens de beleidsregels moest de aanvrager die in de breedte gezien de meeste substromingen vertegenwoordigde de uitzendvergunning krijgen. Echter, zo was de argumentatie van het Commissariaat dan zou bij toewijzing aan de NMR getalsmatig de grootste groep moslims, verenigd in het CMO buiten spel komen te staan. Het dilemma waarin het CvdM verkeerde was naar zijn oordeel op te vatten als een bijzondere omstandigheid als bedoeld in bovengenoemd artikel 4:84 en dus besloot het Commissariaat dat het van zijn eigen beleidsregel kon afwijken. Zowel NMR als CMO kregen een uitzendvergunning.³²

³² Besluit Commissariaat voor de Media 19 april 2005

Voorzitter van het Commissariaat Jan van Cuilenburg gaf hierop zijn mening:

Het valt uit het oogpunt van doelmatigheid zeer te betreuren dat het uiteindelijk toch niet is gelukt om de beoogde samenwerking te realiseren en de stromingen binnen de Islam de gelegenheid te geven hun geloofsovertuiging in gezamenlijke zendtijd om te zetten. En dat terwijl al het mogelijke, langdurig en zorgvuldig, is gedaan om tot onderlinge overeenstemming te komen.³³

Op 13 oktober 2005 ging de NMR in beroep tegen dit besluit van het CvdM met als argument dat deze uitspraak inging tegen de eigen beleidsregels van het CvdM. NMR claimde opnieuw recht te hebben op de gehele zendtijd. Een bestuurder van een koepelorganisatie had hierover een uitgesproken mening:

CvdM is een patriarchale organisatie. Ik ga jullie als kleine jongens vertellen hoe het moet. Zij hebben in hun wonderlijke wereld 50/50 besloten. Resultaat is dat dit besluit in de grindbak is terechtgekomen.

In oktober 2005 startte de NIO, de werkstichting van het CMO met uitzenden.

De rechtbank Amsterdam oordeelde op 5 juli 2006 dat het besluit van 19 april 2005 van de CvdM om de zendtijd 50/50 te verdelen tussen NMR en CMO in strijd was met de eigen beleidsregels en onzorgvuldig tot stand was gekomen. Slechts één organisatie mocht de uitzendlicentie in handen hebben.³⁴

Ook in 2006 bleef het organisatorisch onrustig bij de NMR en NMO. In *Trouw* van 8 juli 2006 kwamen de klachten van bestuursleden weer eens naar buiten. Enkele aangesloten moslimorganisaties wilden een nieuw NMO bestuur en de directeur moest vertrekken. Indien dit niet gebeurde, dan zouden ze het CvdM verzoeken de uitzendlicentie in te trekken. Een bestuurder van een aangesloten koepelorganisaties verdacht de omroep ervan belastinggeld te misbruiken. Halverwege 2006 besloot het NMR bestuur haar voorzitter Maddoe te ontslaan, waarna Haselhof in augustus 2006 het voorzitterschap op zich nam, maar hij vertrok al vrij snel voor langere tijd naar het buitenland.

³³ Persbericht Commissariaat voor de Media, 19 april 2005

³⁴ LLN: AY 4034, AWB05/4683 en AWB 05/4634

Op 16 oktober 2006 ging het CvdM in hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 5 juli 2006. Op 10 januari 2007 vernietigde de RvS eveneens het besluit van het CvdM van 19 april 2005 voor het verlenen van twee uitzendvergunningen voor de hoofdstroom islam.³⁵ Als gevolg van dit besluit nam het CvdM initiatief om een nieuwe organisatie te creëren die de uitzendrechten van zowel CMO als NMR moest overnemen.

Problemen met een externe leverancier over al of niet gemaakte productie kosten ten behoeve van een programma voor de NMO leidde in de tweede helft van 2007 tot financiële beslaglegging bij de NMO. Slechts te nauwer nood wist de NMO door het ingrijpen van CvdM faillissement te voorkomen. Een nieuw NMO bestuur trad vervolgens einde 2007 weer aan die de continuïteit van de NMO moest waarborgen.

Het vernieuwde bestuur van de NMR maakte zich inmiddels druk over de nieuwe Stichting Verzorging Islamitische Zendtijd (SVIZ), waarbij een niet onbelangrijke vraag was wie in het bestuur van de SVIZ mocht plaatsnemen.

Op 3 maart 2007 verscheen er in *Vrij Nederland* een interview met de nieuwe voorzitter van de NMR:

“Bij de Nederlandse Moslim Omroep was het altijd een enorme puinhoop” zegt Abdullah Haselhoef.(...) De omroep beroept zich er steevast op een grote groep moslims in Nederland te vertegenwoordigen, maar in de praktijk bleek de achterban de afgelopen jaren een rommeltje. Bij de Kamer van Koophandel hadden ze nog nooit gehoord van de Internationale Moslim Organisatie of de Stichting Culturele Raad Somaliërs. Allerlei andere stichtingen die wel stonden ingeschreven, werden geleid door een wirwar van vrienden en familie van Frank William, de Surinaams-islamitische directeur van de NMO. Haselhoef: “Dat waren gewoon spookorganisaties”. (...) Alles is dus koek en ei bij de islamitische omroep, zo wil Haselhoef doen geloven. Maar wie de nieuwe lijst met bestuursleden van de NMR er bij pakt, ziet dat het zo eenvoudig nog niet ligt. (...) Het lijkt er al met al op dat Frank William en Abdullah Haselhoef op het laatste moment een groep bestuursleden hebben opgetrommeld om zo opnieuw een schijn van representativiteit te kunnen ophouden.

Op 17 april 2007 besloot het CvdM dat CMO en NMR binnen zes maanden tot een gezamenlijke omroeporganisatie moesten komen, anders verviel de zendtijd van de moslimomroep. Tegen dit besluit van de CvdM werd protest aangetekend door zowel NMR en CMO. Beide wezen het CvdM erop dat deze een keuze tussen beide gegadigden moest worden.

Op 4 juli 2007 werd de directeur van de NMO op staande voet ontslagen wegens vermeende fraude.

³⁵ Raad van State, Besluit LJN: AZ5851, , 200606105/1, 200606108/1, 200606030/1 en 200606096/1

Op 3 september 2007 volgde er een uitspraak van de rechtbank Utrecht die NMR en CMO in het gelijk stelde en het CvdM verplichtte binnen vier weken met een besluit te komen wie van beide organisaties de uitzendvergunning zou krijgen.³⁶

³⁶ Rechtbank Utrecht LJN: BB2954, SBR 07/1143 en SBR 07/1762

6.4. Beleidslijn 7 september 2007: nadere toelichting van CvdM.³⁷

Naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de RvS was er naar het oordeel van het Commissariaat goede grond om genoemd beleidsuitgangspunt (één organisatie per stroming) toe te lichten c.q. te verduidelijken.

“In beginsel is in dergelijke gevallen doorslaggevend welke aanvrager in de breedte gezien de meeste sub-stromingen vertegenwoordigt en openstaat voor aansluiting van andere sub -stromingen binnen de hoofdstroming. Laatst genoemde regeling betreft enkel een nadere uitwerking van het in de volzin ervoor in de Beleidslijn betrokken uitgangspunt dat zelfs indien om reden van tegenstellingen van religieuze of geestelijke aard samenwerking tussen verschillende organisaties binnen een hoofdstroming achterwege blijft, dit in beginsel er ook niet toe kan leiden dat meer dan een zendtijdtoewijzing voor de betreffende hoofdstroming wordt gegeven. Deze uitwerking laat dus het uitgangspunt onverlet dat indien er geen sprake is van inhoudelijke tegenstellingen van religieuze of geestelijke aard die samenwerking beletten, de verschillende organisaties tot samenwerking gehouden zijn om voor toewijzing in aanmerking te komen”

6.5. Praktijk

CvdM wilde de stichtingsstructuur van Verzorging Zentijd Kerken (VZK) eveneens toepassen op de nieuwe stichting SVIZ. Op 28 september 2007 werden uiteindelijk de statuten bij de notaris ondertekend door zowel NMR als CMO. De uitzendvergunning kwam in handen van de SVIZ. Het bestuur van de SVIZ bestond uit vier leden van de NMR en vier leden van het CMO en een onafhankelijke voorzitter, Sini, de ex-voorzitter van het CMO. Deze benoeming leidde tot wrevel bij de NMR bestuursleden die zitting hadden in het SVIZ bestuur. Sini werd al vrij snel beschuldigd partijdig en incapabel te zijn.

Op 11 oktober 2007 vond er een uitzending van de *NOVA* plaats waarin gesteld werd dat radicale moslims de macht hadden overgenomen bij de Nederlandse Moslim Omroep. In een brief van 19 november 2007 informeerde het Commissariaat de minister van OCW als volgt:

Toewijzing en verzorging van de zendtijd is niet altijd geruisloos verlopen. Het dossier laat een beeld zien van veel persoonlijke machtsstrijd, bestuurlijke problemen en aanvragers die elkaar de zendtijd betwisten.(...) Het bestuur van de SVIZ bestaat uit vier bestuurders die worden benoemd door de NMR

³⁷ Commissariaat voor de Media, *Nadere toelichting op Beleidslijn zendtijdaanvragen van kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag*, *Staatscourant* 10 september 2006, nr. 174/pag.5

en vier bestuurders die worden benoemd door het CMO. Deze acht bestuurdersleden benoemen vervolgens een onafhankelijke voorzitter. Daar de NMR exclusief soennitisch is en het CMO Soennitisch/Sjiitisch, zijn deze stromingen terug te vinden in de samenstelling van het bestuur van de SVIZ. De meerderheid van de bestuursleden is dan ook Soennitisch.(...) Hoewel de Ahmadiyya en de Alevieten niet zijn vertegenwoordigd in het bestuur van de SVIZ, betekent dit niet dat deze stromingen zijn uitgesloten van zendtijd of dat er alleen maar ruimte zou zijn voor het Soennitische en Sjiitische geluid van de Islam. (...) Conclusies. Na doorbreking van diverse patstellingen, persoonlijke onenigheden, rechterlijke uitspraken, inspanningen van bemiddelaars en van het Commissariaat, is het de moslimorganisaties uiteindelijk na drie jaar gelukt om ten behoeve van de verzorging van de zendtijd voor de Islamitische gemeenschap eensgezind op te treden en samen te werken in één organisatie. Het Commissariaat is van oordeel dat deze organisatie door haar constructie en statuten garant staat voor een brede afspiegeling van de islamitische stroming op radio en televisie. Gelet op de ervaringen die andere departementen hebben gehad op het gebied van het op één lijn krijgen van diverse representatieve moslimorganisaties, meent het Commissariaat dat met recht kan worden gezegd dat er een mijlpaal is bereikt.³⁸

Op 8 februari 2008 zond *NOVA* opnieuw een uitzending uit over de moslimomroep SVIZ met de titel “*Nederlandse Moslim Omroep in handen van conservatieven*“. Op 7 maart 2008 werd de minister van OCW opnieuw geïnformeerd door het CvdM.³⁹ Op 14 maart 2008 stuurde de minister een brief aan de Tweede Kamer waarin op basis van de informatie van het CvdM uitleg werd gegeven over de problemen bij de NMO en SVIZ:

Het ultimatum dat het Commissariaat voor de Media aan de Nederlandse Moslim Raad stelde om voor 1 maart 2008 tot een breed en voltallig NMO-bestuur te komen en een aantal indringende gesprekken hebben het gewenste resultaat gehad. Zoals blijkt uit een eerdere brief van het Commissariaat voor de Media over moslimzendtijd, die ik u op 22 november 2007 toezond, werken de Nederlandse Moslim Raad (NMR) en het Contactorgaan Moslims en Overheid (CMO) samen in de Stichting Verzorging Islamitische Zendtijd (SVIZ). De SVIZ is opgericht om de zendmachtiging te beheren en de zendtijd gelijkelijk te verdelen over de omroepbedrijven van de NMR en het CMO, te weten de NMO en de NIO (Nederlandse Islamitische Omroep). Voor beide omroepbedrijven zijn waarborgen ingebouwd dat zij via hun programmering ieder hun visie op de Islam en de maatschappij kenbaar kunnen maken. De NMO is de organisatie die op dat gebied samenwerkt met de Ahmadiyya en de Alevieten. Uit de laatste brief van het Commissariaat voor de Media over moslimzendtijd blijkt dat sinds 28 februari jl. weer vertegenwoordigers van deze twee kleine stromingen in het bestuur van de NMO zijn opgenomen. Dit bestuur bestaat nu uit 9 mannen en 2 vrouwen. In het bestuur zijn leden van de Marokkaanse, Surinaamse, Irakese, Bosnische en de autochtone Nederlandse moslimgemeenschap vertegenwoordigd. Verder blijkt uit voornoemde brief dat de NMO heeft getracht in de bestuurssamenstelling een weerspiegeling van het

³⁸ Kenmerk B&P-007118-jvb

³⁹ Kenmerk ZKZ-001031-ho

maatschappelijk middenveld te realiseren. Het Commissariaat voor de Media is van oordeel dat het samenwerkingsverband van de NMR en het CMO in de SVIZ hiermee voldoende representatief is voor de moslimgemeenschap in Nederland.

Op 20 januari 2009 besloot het CvdM dat de nieuwe directeur van SVIZ inzage mocht krijgen in de financiële gang van zaken van zowel NIO als NMO. Dit verzoek werd afgewezen door de NMR en NMO en leidde opnieuw tot een rechtszaak. Rechtbank Amsterdam besloot op 5 maart 2009 dat SVIZ inderdaad inzicht mocht hebben in financiën van beide moslimomroepen.

6.6. Relevante artikelen bij beoordeling van aanvragen hoofdstroming Islam periode 2010 - heden, uitgave 28 januari 2009.⁴⁰

Ten opzichte van de beleidsregels 2005-2010 worden enkele veranderingen geïntroduceerd geldend voor periode 2010-heden

Nieuw. Artikel 3.2. De aanvrager toont ten genoegen van het Commissariaat aan dat hij representatief is en voor zover nodig meer representatief is dan andere aanvrager(s) voor de hoofdrichting waarvoor hij de aanwijzing krachtens artikel 2.42, eerste lid van de Mediawet aanvraagt.

Nieuw. Artikel 3.3. De aanvrager doet zijn aanvraag vergezeld gaan van een gemotiveerde, zo nauwkeurig mogelijke betrouwbare en valide opgave van het aantal personen dat in Nederland redelijkerwijze geacht kan worden te behoren tot de hoofdstroming waarvoor de aanwijzing krachtens artikel 2.42, eerste lid van de Mediawet wordt aangevraagd.

Nieuw. Artikelen 3.4, 3.5 over goed bestuur.

Nieuw. Artikel 3.6. Indien ten behoeve van een hoofdstroming twee of meer aanvragers die voor de hoofdstroming representatief geacht kunnen worden, een aanvraag voor media-aanbod krachtens artikel 2.42, eerste lid van de Mediawet doen, dan bevordert het Commissariaat krachtens artikel 2.45, eerste lid van de Mediawet samenwerking door of samengaan van de aanvragers.

Nieuw. Artikel 3.7. Indien de in lid 6 bedoelde samenwerking of het in lid 6 bedoelde samengaan binnen een door het Commissariaat gestelde termijn niet tot stand komt, dan kan het Commissariaat besluiten de aanvrager die blijkens de getalsmatige grootte van zijn achterban voor de hoofdstroming het meest representatief is, aan te wijzen voor het verzorgen van het media-aanbod als bedoeld in artikel 2.42, eerste lid van de Mediawet.

Nieuw. Artikel 3.8. Indien tijdens de looptijd van de aanwijzing de in lid 6 bedoelde samengaan naar het oordeel van het Commissariaat zonder goede grond is beëindigd, dan trekt het Commissariaat de aanwijzing in.

Algemene toelichting artikelen 3.6, 3.7, 3.8. Naast het uitgangspunt van de zeven hoofdstromingen is een tweede uitgangspunt, opgenomen in artikel 2.45, tweede lid van de Mediawet, dat er per kerkelijke of geestelijke hoofdstroming slechts één representatieve organisatie of instelling wordt aangewezen. Bekend is dat niet alle hoofdstromingen centraal georganiseerd zijn in een overkoepelende rechtspersoon. Indien een dergelijke situatie zich voordoet en meerdere aanvragers een aanvraag indienen voor een hoofdstroming dan bevordert het Commissariaat voor zover dat

⁴⁰ 28 januari 2009. Commissariaat voor de Media, *Beleidsregels aanwijzing kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag 2010-2015* (artikel 2.42 van de Mediawet). Hilversum, alsmede de algemene *Toelichting Beleidsregels aanwijzing kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag 2010-2015* (artikel 2.42 van de Mediawet)

redelijkerwijs mogelijk is, samenwerking door of samengaan van de aanvragers, aldus artikel 2.45, eerste lid van de Mediawet. Het achterwege blijven van samenwerking of samengaan kan er toe leiden dat het Commissariaat besluit voor de desbetreffende hoofdstroming geen genootschap aan te wijzen voor de verzorging van het media-aanbod. Het achterwege blijven van samengaan of samenwerking leidt er in ieder geval niet toe, dat voor de betreffende hoofdstroming meer dan één genootschap wordt aangewezen. Artikel 2.45, tweede lid van de Mediawet sluit dit uit: per kerkelijke of geestelijke hoofdstroming vindt slechts één aanwijzing plaats.

Indien meerdere aanvragen worden ingediend ten behoeve van een hoofdstroming en samengaan of samenwerking blijft uit, dan kent het Commissariaat bij de beoordeling gewicht toe aan de grootte van de achterban. Onder omstandigheden kan het Commissariaat hiervan afwijken. Hierbij valt te denken dat een van de partijen moedwillig niet meewerkt aan een samenwerking of samengaan.

Het Commissariaat wijst erop dat deze uitgangspunten ook gelden voor de intrekking van de aanwijzing, indien de aan de aanwijzing ten grondslag liggende samenwerking of het aan de aanwijzing ten grondslag liggen samengaan van organisaties binnen een hoofdstroming naar het oordeel van het Commissariaat zonder goede grond wordt beëindigd.

6.7. Praktijk

Op 22 juni 2009 verscheen in *Trouw* een artikel waarin vier bestuurders van de SVIZ hun vertrouwen in de voorzitter van de SVIZ opzegden:

Door al dit gedoe is de sfeer vijandig geworden. Bestuursvergaderingen worden opgenomen, omdat de notulist niet wordt vertrouwd. Post wordt achtergehouden voor sommige bestuurders, zodat niet iedereen altijd op de hoogte is. En er zijn dure krachten aangesteld om het bestuur monddood te maken, zoals de zakelijk directeur die voor 1000 euro per dag wordt ingehuurd en een controller die 750 euro per dag vangt. De onafhankelijke voorzitter moet fungeren als bruggenbouwer, als gesprekspartner voor elke bestuurder, maar die taak kan hij duidelijk niet aan. Daarom moet het bestuur ingrijpen.

Op 26 juni 2009 liet de voorzitter van de NIO, Korkmaz in *Trouw* weten dat hij per direct aftrad als voorzitter. Hij sprak van een falend bestuur en vond dat ook hij zelf als voorzitter tekort was geschoten, aangezien hij de meerderheid in het bestuur niet voor de verbeterplannen had kunnen winnen. Korkmaz was vijftien maanden voorzitter geweest en streefde naar een samengaan met de NMO. “Het is geen gemakkelijke beslissing geweest, ik wilde van de NIO een prachtige omroep maken. Mensen moeten inzien dat als je vooruit wilt, je veranderingen moet doorvoeren.”

Op dezelfde dag verscheen er in het *NRC* een artikel van twee journalisten van de NIO:

De berichten over de bestuurlijke ruzies binnen de Stichting Verzorging Islamitische Zendtijd (SVIZ) brengen ons het schaamrood op de kaken. Voor de zoveelste keer zijn de islamitische omroepen in het nieuws door interne ruzies en machtsstrijd. Je vraagt je af hoe juist deze mensen naar voren werden geschoven als vertegenwoordigers van de islamitische gemeenschap. Met zulke bestuurders is alle hoop op een goede beeldvorming rondom de islamitische gemeenschap in Nederland vervlogen. De bovenste machtslagen bevinden zich in een houdgreep van sektarisch gedrag, nationalisme en een bedroevende visie op de islam als godsdienst. Het is een kluwen van botsende ego's, nationalistische migrantenorganisaties en een falende leiding: allemaal vechtend voor de eigen positie, voor de eigen mensen op de juiste plekken en vooral voor de eigen macht. (...) Dit is dan ook precies waar de schoen wringt: de besturen hebben geen enkele affiniteit met het leiden van een organisatie.

Op 19 augustus 2009 werd door het CvdM aan het SVIZ bestuur gevraagd hun zetels ter beschikking te stellen vanwege voortdurende organisatorische problemen. Het CvdM besloot dat de zendtijdtoewijzing aan de SVIZ gehandhaafd kon blijven.

Voor het verkrijgen van een uitzendvergunning voor de periode 2010-2015 werden nieuwe omroeporganisaties opgericht. Op 29 september 2009 werd Stichting Moslim Omroep (SMO) opgericht en op 30 september 2009 het hiermee gelieerde omroepbedrijf Tulip Media. Op 30 september 2009 werd de Stichting Moslim Omroep Nederland (SMON) opgericht met als omroepbedrijf Moslim Omroep Nederland (MON). Alle grote Turkse moslimorganisaties steunden de aanvraag van SMO en UMMON en WIMN steunden SMON. Een breuk was opgetreden in de samenwerking tussen de partners in het CMO. Over mijn vraag waarom die breuk er gekomen was zei een bestuurder het volgende: 'Hoeveel dagen de tijd heb je? Turkse organisaties wilden niet met UMMON optrekken voor een nieuwe uitzendvergunning. Er was *oud zeer* over beloften die wel of niet gestand waren gehouden.' Een andere informant gaf over hetzelfde onderwerp als zijn mening dat 'NIO heeft ons uit elkaar gedreven'.

Het CvdM had voor de sluitingsdatum van 1 oktober 2009 vijf nieuwe aanvragen ontvangen van islamitische organisaties die in aanmerking wilden komen voor de nieuwe zendtijd. Slechts één daarvan werd toegelaten. Het Commissariaat moest voor 1 januari 2010 een besluit nemen.

De eindredacteur van de NMO hoopte dat de zendtijd werd toegewezen aan de nieuw opgerichte SMO:

Dit is veruit de grootste organisatie en beslaat zo'n twintig verschillende platforms, waarbij wel vierhonderd verschillende verenigingen, stichtingen en organisaties zijn aangesloten. Ze vertegenwoordigen wel negen nationaliteiten.⁴¹

In een interview op 7 oktober 2009 in *Wereldjournalisten* keek de eindredacteur van de NIO terug op zijn tijd bij de NIO en SVIZ:

De bestuurlijke problemen tussen de twee omroepen ontstonden toen de NIO, als tweede moslimomroep, aanspraak maakte op de zendtijd. De zendtijd werd verdeeld tussen de NMO en NIO, maar omdat zendtijd in principe maar door één zendgemachtigde aangevraagd kan worden, eiste het Commissariaat van de Media bestuurlijke samenwerking van de twee koepelorganisaties die achter de twee moslimomroepen staan: Nederlandse Moslim Raad en CMO respectievelijk. De bestuurlijke samenwerking werkte desastreus uit. (...) Het samenzitten in één bestuur van bestuursleden uit twee rivaliserende koepelorganisaties was indirect de bijl aan de wortel leggen. De splitsing was geen punt maar op bestuurlijk niveau was de splitsing niet te beheren. In 2007 wist men al dat de twee koepels niet door één deur konden. Maar ze moesten samenwerken, terwijl er bij de christelijke omroepen ook verschillende zendgemachtigden bestaan. *Het werd een gedwongen huwelijk.* (cursief door auteur)

Trouw meldde op 16 november 2009 de komst van de Omroep Universele Moslim Associatie (OUMA). De nieuwe organisatie zocht haar steun bij de zogeheten netwerkgeneratie. De achterban van OUMA zat niet bij de vele koepelorganisaties waar moskeeën en moslimstromingen onder vallen. Initiaticheppih:

Dat is belangrijk, want daar ging het bij de oude moslimomroepen mis. Die omroepen waren altijd vergaarbakken van stromingen en etniciteiten, die tot elkaar veroordeeld waren en uiteindelijk rollebollend met elkaar over straat gingen.

OUMA en SMON besloten naar aanleiding van een verzoek van het CvdM te gaan samenwerken en dienden een gezamenlijke aanvraag in bij het Commissariaat. Volgens de initiatiefnemer van OUMA, Cheppih was er slechts één organisatie die de 'moderne' visie van OUMA deelde, namelijk de Stichting Moslim Omroep Nederland (SMON) onder leiding van Radi Suudi.

⁴¹ www.nu.nl/2096637

SMON en OUMA hadden de afspraak gemaakt dat alle banden met het verleden werden verbroken. Dat betekende volgens Cheppih dat niemand die een sleutelrol had vervuld bij een van de oude islamitische omroepen, zich zou mengen in de nieuwe. Dit om ruzies te voorkomen.

Op 21 december 2009 verscheen er in *de Volkskrant* een artikel over een bestuurder van de NMR die betrokken zou zijn bij de nieuwe zendtijdaanvrager, de SMO:

Ook in de moslimgemeenschap wordt Bouyafa met argusogen bekeken. Zijn critici vrezen dat hij erin zal slagen zendtijd te bemachtigen met de Stichting Moslimomroep (SMO), waarin hij vertegenwoordigd is. Ze wijzen op zijn 'intimiderende gedrag' als bestuurslid van de Stichting Verzorging Islamitische Zendtijd (SVIZ), het verantwoordelijke bestuur voor twee moslimomroepen. Die omroepen verloren in oktober hun vergunning, nadat de SVIZ ten onder ging aan interne ruzies, cliëntisme en vermeend financieel wanbeleid.

Op 29 december 2009 maakte het CvdM bekend dat SMON de uitzendvergunning heeft verkregen voor de periode 2010-2015. In een brief van 31 december 2009 lichtte het CvdM zijn argumenten toe om de zendvergunning te verlenen aan SMON.⁴² Op 31 december 2009 gaf het CvdM het volgende persbericht uit:

Ten aanzien van de SMO en de SMON valt niet goed objectief vast te stellen welke van de twee de grootste achterban heeft. Naar het oordeel van het Commissariaat biedt de SMON de meeste garanties dat naast de eerste generatie moslims ook de tweede en derde generatie als doelgroep worden betrokken in het publieke bestel. Verder biedt het bestuursmodel van de SMON voldoende waarborgen om herhaling van de conflicten die de moslimomroepen in het verleden hebben gekenmerkt, te voorkomen. Commissaris Jan van Cuilenburg: "Het omroepbedrijf van de SMON heeft programmatische zelfstandigheid en kan programma's verzorgen die recht doen aan de gehele diversiteit van de Islam." Bij de SMO bestaat daarentegen door het bestuursmodel en de deelnemende genootschappen een redelijke kans dat opnieuw een onwerkbaar situatie ontstaat.(...)

⁴² Kenmerk 19774/20090187789

Hoofdstuk 7. 2010 - heden. Geen aanwijzing zendgemachtigde?

7.1. Zie voor de hiermee samenhangende beleidsregels bladzijde 37

7.2. Praktijk

Op 4 januari 2010 in *Wereldjournalisten* reageerde SMO bestuurslid Fethi Killi, waarnemend secretaris van de SMO op het besluit van het CvdM SMON een uitzendvergunning te geven:

“Zwaar teleurstellend”, zo noemde hij het besluit van het Commissariaat voor de Media om de zendtijdmachtiging aan de Stichting Moslim Omroep Nederland (SMON) toe te kennen. Het was Killi, voorzitter van Hak-der, een (Turkse) alevitische, liberale stroming binnen de islam, die de telefoon pakte om samenwerking te zoeken met andere moslimorganisaties om tot een gezamenlijke aanvraag te komen. Vele gesprekken volgden na het eerste telefoontje, met als uitkomst dat 18 organisaties, waarvan 13 koepelorganisaties en 8 adhesiebetuigingen, samen goed voor ongeveer 500 organisaties van sjiiitische, soennitisch, Ahmadiyya en alevitische signatuur, de gang naar de notaris maakten om een akte te ondertekenen waarin ze verklaarden elkaars geloof te respecteren. Killi: “Een dergelijke samenwerking tussen vier moslimstromingen is nooit eerder vertoond in Nederland en naar het schijnt zelfs niet in de wereld. Als dit niet polderen is dan weet ik het niet meer.”⁴³

Op 10 februari 2010 tekenden de Hak-Der en ULAMON protest aan tegen het besluit van het CvdM om de SMON de zendtijd voor moslims te gunnen en niet de SMO. In *Wereldjournalisten* van 24 februari 2010 reageerde Killi opnieuw op de afwijzing:

Als Alevieten vinden we dat we al decennia lang op een mediazijspoor worden gezet. Door het besluit van het Commissariaat gebeurt dit weer. We wilden met dit aparte bezwaarschrift ook een moreel appèl doen op het Commissariaat. Het gaat immers niet alleen over de letterlijke tekst van de wet, maar ook over de geest van de wet.

Op 25 maart 2010 werd de NMO failliet verklaard. De organisatie had de eindstreep van augustus 2010 niet gehaald.

Op 8 juni 2010 besloot het CvdM onder verwijzing naar de brief van SMO van 10 februari tot ongegrondverklaring van de daarin genoemde bezwaren. Op 25 juni 2010 besloot de SMO in hoger beroep te gaan bij de rechtbank Amsterdam.

Inmiddels verliep de samenwerking tussen SMON en OUMA ook niet vlekkeloos: ‘De moslimomroep OUMA, die eind vorig jaar de strijd om de licentie voor vijf jaar zendtijd op radio en

⁴³ *Wereldjournalisten* 4 januari 2010. Het Commissariaat voor de Media bedrijft politiek’

televisie won, dreigt door ruzie uit elkaar te vallen' aldus meldde de *NRC* op 7 juli 2010. De twee groepen waaruit de nieuwe omroep was ontstaan, hadden een conflict over de aanstelling van de nieuwe interim-directeur. Volgens een van de twee partijen, *Academica Islamica* van eigenaar Cheppih was er afgesproken dat geen sleutelfiguren uit de oude moslimomroepen zich met de nieuwe moslimomroep zouden bezighouden. Die afspraak was met de aanstelling van een interim-directeur doorkruist. Bovendien waren een penningmeester en een eindredacteur die afkomstig waren van de oude moslimomroep aangesteld. Dit artikel kreeg twee dagen later een vervolg in de *NRC*:

Na de ruzies en de fusies dreigt de scheuring. (...) De nieuwe moslimomroep OUMA zou een nieuwe start maken. Met nieuwe bestuurders, een nieuwe structuur en nieuwe programmamakers. En vooral zonder de ruzies die de bestuurders van de oude moslimomroepen constant uitvochten. Nog voor de eerste uitzending dreigt de moslimomroep te scheuren. Opnieuw onenigheid.

In dit artikel werden ook reacties van politici uit de Tweede Kamer vermeld. Tweede Kamerlid Joop Atsma (CDA) is pessimistisch over de moslimomroep: 'Het is chaos troef. Ze zijn het in de afgelopen jaren nooit eens geworden. Ze doen zichzelf tekort, maar hebben kansen genoeg gehad. Ik zou zeggen: stoppen met die aparte omroepjes en bedien de doelgroepen via de NPS die ooit in het leven is geroepen voor cultuur en minderheden'. Ook Kamerlid Boris van der Ham (D66) wilde dat de religieuze omroepen geïntegreerd werden bij een bestaande omroep. Dat maakte ze minder kwetsbaar voor bestuurlijke problemen: 'Het probleem is dat er heel grote verschillen zijn in interpretatie van de islam, maar ook in etnische achtergrond'. Kamerlid Jasper van Dijk (SP) wilde ook een andere constructie. Hij wilde onderzoeken of je de acht kleine omroepen met een levensbeschouwelijke achtergrond kon laten opgaan in één omroep, met deelredacties voor elke religie.

Op 22 juli 2010 viel de nieuwe omroep OUMA definitief uiteen. In een brief aan het Commissariaat schrijft Cheppih dat hij het vertrouwen in de omroep 'totaal is kwijtgeraakt' (*NRC*, 22 juli 2010). Op dezelfde dag sprak de rechtbank Amsterdam twijfels uit over de juistheid van de argumentatie van het CvdM om SMON de uitzendvergunning te geven.

Op 23 augustus 2010 trok CvdM de uitzendvergunning van SMON in en besloot alle aanvragen opnieuw te bezien. Op 26 augustus 2010 stuurde SMON een bezwaarschrift naar het CvdM tegen intrekking van haar uitzendvergunning.

Op 29 augustus 2010 stopte de NIO met haar uitzendingen. De omroep had nog geld in kas en had vijf jaar lang uitgezonden.

De Amsterdamse voorzieningenrechter besloot op 16 september 2010 dat de SMON niet met uitzenden op radio en tv mocht beginnen. Het CvdM had op 1 september 2010 officieel de aanwijzing voor het verzorgen van zendtijd door de SMON ingetrokken, omdat de Stichting *Academica Islamica* (SAI) de samenwerking met de SMON had opgezegd. Deze samenwerking vond het Commissariaat belangrijk om de tweede en derde generatie moslims te bereiken. De rechter oordeelde dat het

Commissariaat de samenwerking tussen SMON en SAI doorslaggevend heeft mogen laten zijn bij de toewijzing. Nu de samenwerking was beëindigd kon het Commissariaat de toewijzing intrekken.⁴⁴

Op 19 oktober 2010 besloot de rechtbank Amsterdam naar aanleiding van de klacht van SMO dat het CvdM een nieuw besluit moest nemen over de toewijzing van de omroepvergunning aan één moslimomroep.⁴⁵ Op 15 februari 2011 gaf het CvdM een persbericht uit dat een hernieuwde procedure niet had geleid tot het uitgeven van een nieuwe licentie voor de moslimomroep. Na de intrekking van de licentie van SMON in augustus 2010, was het Commissariaat overgegaan tot een hernieuwde behandeling van de oorspronkelijke aanvragen uit 2009. Naar het oordeel van het Commissariaat kwam op grond van de aanvragen geen van deze vier organisaties in aanmerking voor een aanwijzing. De SMON en de SMO hadden ieder voor zich niet kunnen aantonen aan het CvdM dat ze voldoende representatief waren voor de eerste en vooral ook voor de tweede en derde generatie moslims. Ook zijn beide organisaties niet in staat gebleken gezamenlijk hun representativiteit te vergroten door samen te werken. Beide weigerden tot samenwerking te komen, zonder daarvoor een overtuigende reden te hebben. Het Commissariaat werd daarom genoodzaakt ook deze aanvragen af te wijzen.⁴⁶ Op 1 maart 2011 verscheen er in *de Volkskrant* de volgende uitspraak van Jan van Cuilenburg:

“Wij hebben er echt alles aan gedaan om een moslimomroep van de grond te krijgen, maar tevergeefs”, verzucht Jan van Cuilenburg, lid van het Commissariaat. “De moslimomroepen in spé hebben allemaal een te kleine achterban, maar samenwerken stuit op principiële bezwaren. Ze moeten het polderen nog leren, heb ik wel eens gezegd”.

Op 23 maart 2011 ging de SMON in hoger beroep tegen het besluit van het CvdM van 15 februari 2011.

Op 13 juli 2011 deed de RvS uitspraak over het besluit van het CvdM van 15 februari 2011:

In het besluit van 15 februari 2011 is het Commissariaat op het standpunt dat beide aanvragers representatief kunnen worden geacht voor de hoofdstroming islam, teruggekomen. Het is in dat besluit tot de conclusie gekomen dat SMO noch SMON er in is geslaagd waren aan de hand van objectieveerbare en verifieerbare gegevens ten genoegen van het Commissariaat aan te tonen dat zij representatief zijn voor de moslims in Nederland en in het bijzonder voor de grootste groep onder hen, de tweede en derde generatie moslims.

Ter zitting van de Afdeling heeft het Commissariaat bevestigd dat het wegens voortschrijdend inzicht is teruggekomen op het standpunt dat SMO en SMON voldoen aan de in artikel 2.42, tweede lid, van de Mediawet 2008 neergelegde representativiteitseis.

Naar het oordeel van de Afdeling is het Commissariaat ten onrechte van dat standpunt teruggekomen. De omstandigheden zijn sinds het indienen van de aanvragen in september 2009 niet zodanig gewijzigd, dat

⁴⁴ LJN: BN 7269, AWB 10/4252 WET

⁴⁵ LJN: B01039, AWB 10/2960 WET

⁴⁶ Beslissing op bezwaar: kenmerk 23394/2010018425

deze het verlaten van dat standpunt rechtvaardigen. Dat het Commissariaat opnieuw op de aanvragen diende te beslissen als gevolg van het besluit van 23 augustus 2010 is niet als een zodanige omstandigheid aan te merken. SMON en SMO hebben hun betogen in zoverre terecht voorgedragen.

De Afdeling is voorts van oordeel dat het Commissariaat, hoewel het zoals onder 2.22.1 is overwogen, niet gehouden was een van de aanvragers aan te wijzen, in het besluit op bezwaar van 15 februari 2011 niet mocht volstaan met de enkele vaststelling dat geen van de aanvragers in voldoende mate tweede en derde generatie moslims vertegenwoordigt, hetgeen overigens gemotiveerd door zowel SMON als SMO wordt betwist.

Als uitgangspunt geldt dat zowel SMON als SMO geacht worden te voldoen aan de in artikel 2.42, tweede lid, van de Mediawet 2008 neergelegde representativiteitseis.

Dit brengt met zich dat, nu het Commissariaat slechts één van de aanvragers kan aanwijzen, aanwijzing van een aanvrager, uitsluiting van de andere aanvragers tot gevolg heeft.

Onder die omstandigheden dient het Commissariaat zorgvuldig te onderzoeken in welke mate de aanvragers zich significant van elkaar onderscheiden.

Het Commissariaat heeft dat naar het oordeel van de Afdeling ten onrechte nagelaten. Het kon niet volstaan met de, door SMO en SMON gemotiveerd betwiste, vaststelling dat geen van de aanvragers voldoende tweede en derde generatie moslims vertegenwoordigt en vervolgens ongemotiveerd oordelen dat daarom geen keuze kon worden gemaakt tussen de aanvragers. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het Commissariaat meermalen het standpunt heeft ingenomen dat het ongewenst is dat binnen het media-aanbod van de landelijke publieke omroep geen aandacht wordt besteed aan de islam als een van de grootste geloofsgemeenschappen in Nederland. De betogen van SMO en SMON slagen.⁴⁷

Naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State van 13 juli 2011 gaf het CvdM volgende persbericht uit:

Het Commissariaat voor de Media heeft, zoals de toezichthouder eerder al had besloten, de mogelijkheid om geen enkele organisatie aan te wijzen voor het verzorgen van de zendtijd voor moslims. Dat heeft de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State op 13 juli bepaald. Daarnaast heeft de Raad van State geoordeeld dat de Stichting Moslimomroep (SMO) niet aannemelijk heeft gemaakt dat zij schade heeft geleden als gevolg van de eerdere afwijzing van haar aanvraag. Ook heeft de Raad van State bepaald dat het Commissariaat terecht in zijn oordeel meeweegt of in voldoende mate de tweede en derde generatie moslims worden vertegenwoordigd. Wel dient het Commissariaat nader te motiveren of en zo ja, in welke mate, de SMO en de Stichting Moslim Organisatie Nederland (SMON) zich van elkaar onderscheiden. Daartoe moeten de SMO en de SMON wel zelf bij het Commissariaat aantonen dat zij representatief zijn, en meer representatief dan de ander. Zij moeten de representativiteit aantonen met objectieve en verifieerbare gegevens.

⁴⁷ Raad van State, 201011489/1/H3

Het besluit van 15 februari 2011 van het CvdM om beide aanvragen (SMO en SMON) af te wijzen, werd nietig verklaard door de RvS. Er moest, zoals het CvdM zelf in eerdere uitspraken ook verkondigde, een moslimomroep in het landelijke publieke omroepbestel zijn en bovendien moest het CvdM een keuze maken tussen SMO of SMON.

Het Commissariaat maakte echter geen keuze tussen SMO en SMON. Tussen juli en november 2011 gingen betrokken partijen op zoek naar een mediator die uiteindelijk in november 2011 werd benoemd. Op 4 april 2012 werd door hem een “beslisdocument” gepresenteerd waarin melding werd gemaakt van overeenstemming en problemen bij de samenstelling van een nieuwe uitzendorganisatie, de Stichting Zendtijd Moslims (SZM).

Uiteindelijk werd op 19 juni 2012 alsnog een zendtijdaanvraag ingediend door de nieuwe moslimomroep SZM. In *de Volkskrant* van 10 juli 2012 verscheen, zoals te verwachten was een kritisch artikel over de bestuurders die betrokken waren bij de SZM :

In islamitische kring wordt volop getwijfeld aan de organisatie die een nieuwe moslimomroep wil oprichten. De Stichting Zendtijd Moslims (SZM) zou bestaan uit 'bobo's die het onderling gaan uitmaken'. De Raad voor Marokkaanse Moskeeën Nederland, het overwegend Turkse Milli Görüs en de alevitische organisatie HAK-DER voelen zich buitengesloten. (...) Volgens Fethi Killi, die namens een aantal van de organisaties onderhandelde, zal de geschiedenis zich blijven herhalen als de Stichting Zendtijd Moslims licentiehouder wordt. SZM wordt volgens hem geleid door 'de conservatieve poppetjes die al 25 jaar de dienst uitmaken'.

Na de indiening van de zendaanvraag door SZM ontstond er in de periode juli 2012 en april 2013 een “uitputtende “ briefwisseling tussen het Commissariaat en het bestuur van de SZM. Onderstaand volgen summiere samenvattingen uit die briefwisseling:

datum	van	aan	inhoud
27 juli 2012	CvdM	SZM	Informatie nodig over aansluiting van SZM bij een omroeporganisatie. Actuele opgave gevraagd van de bij SZM aangesloten organisaties naar aanleiding van persberichten
31 augustus 2012	SZM	CvdM	SZM besluit haar administratieve organisatie direct na aanwijzing onder te brengen bij de NTR
7 september 2012	CvdM	SZM	Informatie gevraagd over de inrichting van de administratieve organisatie
12 september 2012	SZM	CvdM	Opgave bij SZM aangesloten organisaties naar aanleiding van brief 27 juli 2012
13 september 2012	SZM	NTR	Onderbrengen structurele omroepactiviteiten SZM bij NTR. Definitie fase 1 en fase 2.

Op 17 september 2012 publiceerde *NRC* een artikel waarin gesteld werd dat er binnen de Nederlandse moslimgemeenschap grote bezwaren bestonden tegen de licentieaanvraag voor een nieuwe moslimomroep. SZM zou geen juiste afspiegeling zijn van de verschillende islamitische stromingen in Nederland. Ook zouden de initiatiefnemers de baantjes onderling verdelen en hadden zij in het verleden bewezen niet capabel te zijn om deze publieke taak naar behoren uit te voeren. Deze informatie was afkomstig van vertegenwoordigers van de Raad voor Marokkaanse Moskeeën Nederland (RMMN), Milli Görüs en Hak-Der. Grootste bron van ergernis was de nauwe banden die SZM onderhield met Diyanet, het Turkse ministerie van Godsdienstzaken. SZM wilde hierop niet inhoudelijk reageren. Een woordvoerder van SZM wilde slechts het volgende kwijt: “Tegen roddels is het moeilijk je te verdedigen. Wij gaan ervan uit dat onze aanvraag aan alle eisen voldoet. Als mensen nu al conclusies willen trekken, dan is dat voor hun rekening”.

Vervolg van de mailwisseling tussen CvdM en aanvrager SZM:

datum	van	aan	inhoud
18 september 2012	NTR	CvdM	SZM brengt haar omroepactiviteiten bij NTR onder
20 september 2012	SZM	CvdM	SZM is verrast dat CvdM nog steeds geen besluit heeft genomen om SZM aan te wijzen. Zou drie maanden na oorspronkelijke aanvraag moeten geschieden

Op 24 september 2012 verscheen in *Trouw* een artikel over de invloed van Turkije op de moslimomroep:

Twijfels over rol Turkije bij moslim-tv. De Turkse overheid krijgt invloed op uitzendingen voor moslims op het publieke net, als het Commissariaat voor de Media zendtijd toekent aan de Stichting Zendtijd Moslims (SZM). Bestuurslid en sinds juni waarnemend voorzitter van de zendtijdaanvrager, Muhsin Köktas, is penningmeester van de Islamitische Stichting Nederland (ISN). In het Turks heet die organisatie 'Hollanda Diyanet Vakfi', de Nederlandse dochterafdeling van het Turkse Diyanet, het directoraat van godsdienstzaken. (...) Over zijn waarnemend voorzitterschap van de Stichting Zendtijd Moslims zegt Köktas: Ik ben voorzitter totdat er een onafhankelijke voorzitter van de SZM wordt benoemd. De SZM is momenteel de enige zendtijdaanvrager namens de moslimgemeenschap.

Een dag na de bovenstaande publicatie verscheen er opnieuw in *Trouw* een artikel over de moslimomroep en Turkse invloed:

“Zolang onduidelijk is wie er invloed heeft op de zendtijd van de Stichting Zendtijd Moslims (SZM), hoeft de stichting niet op zendtijd te rekenen”. Dat stelt SP-Kamerlid Van Dijk nu blijkt dat de Turkse overheid zeggenschap krijgt over uitzendingen voor moslims op het publieke net, zoals *Trouw* gisteren meldde. (...) Hij vindt de gang van zaken bij de SZM 'bizar' en benadrukt dat een omroep altijd onafhankelijk zou moeten zijn. "Of in ieder geval zo onafhankelijk mogelijk", vindt PvdA-Kamerlid Van Dam. "Al is het natuurlijk niet helemaal uniek: het Vaticaan heeft ook invloed op de RKK." Niettemin hekelt de PvdA'er de 'iets te lange arm naar de Turken in Nederland en de rest van Europa'. "Dit bericht bevestigt dat het huidige model niet meer van deze tijd is”

Vervolg mailwisseling CvdM en SZM

datum	van	aan	Inhoud brief
2 oktober 2012:	CvdM	SZM	<p>Uitvoerige reactie van CvdM op brief SZM van 20 september 2012. Er was volgens CvdM geen sprake van een finale beslissingstermijn op 19 september 2012. CvdM beschikt op 18 september niet over alle relevante informatie over fase 1 en fase 2 (onderbrenging van het omroepbedrijf MO bij de NTR). Het gaat hierbij om een wezenlijke aanvulling zo niet aanpassing van de oorspronkelijke aanvraag. CvdM verwijst naar de beleidsregels over <i>governance</i> structuur alsmede de administratieve organisatie. De termijn om op de aanwijzingsaanvraag van de SZM te beslissen wordt opgeschort tot moment de aanvraag in bovengenoemde zin is aangevuld.</p>

datum	van	aan	inhoud
13 november 2012	CvdM	SZM	<p>Reactie CvdM op brief van 25 oktober van SZM. Conclusie van brief van 2 oktober was dat de aanvraag van SZM in periode aug/sept op relevante punten, zoals in het bijzonder aansluiting bij de NTR is gewijzigd waardoor een nieuwe beslissingstermijn is begonnen. CvdM wil concrete schriftelijke afspraken zien tussen SZM en NTR. Ook wil CvdM opheldering over inrichting MO. Reactie van CvdM op bestuursbesluit van 14 oktober: wat betekent de nieuwe rol voor de statuten van de MO die immers is opgericht als omroepbedrijf? Blijft de <i>governance</i> structuur met bestuur en raad van toezicht gehandhaafd nu de MO blijkbaar alleen als inhoudelijke gesprekspartner zal gaan fungeren? CvdM gaat niet van te voren een aanwijzingsbesluit afgeven: dat is een misverstand. CvdM moet van te voren weten wat alle afspraken en constructies zijn die aan de integratie van de SZM met de NTR ten grondslag liggen. Dus SZM moet wederom verzocht om de aanvraag aan te vullen. Beslissingstermijn wordt weer opgeschort.</p>

12 november 2012	SZM	CvdM	SZM uit ongenoegen over feit dat CvdM nog geen besluit genomen heeft. Verwijt aan het CvdM: NPO heeft aan NTR verzocht om in ieder geval tot mei 2013 de huidige praktijk van uitvoering van zendtijd ten behoeve van moslims voort te zetten met de mededeling dat CvdM op de hoogte was van het verzoek van de NPO en dat daaraan ook goedkeuring hebben verleend
22 november 2012	CvdM	SZM	CvdM : geen enkele wijze betrokken geweest bij verzoek van NPO. CvdM beslist autonoom. Afspraken tussen NPO en NTR hebben daarop geen enkele invloed.

Op 11 april 2013 wees het Commissariaat zendtijd toe aan de SZM voor het verzorgen van radio- en tv-programma's op het gebied van de hoofdstroom islam. De vergunning geldt tot en met 31 december 2015. Het besluit van het Commissariaat was het sluitstuk van een langdurig proces waarbij meerdere vergunning aanvragers betrokken waren. Uiteindelijk is op initiatief van het Commissariaat een representatieve samenwerking tot stand gekomen tussen verschillende islamitische stromingen. Door die samenwerking voldoet de nieuwe omroep aan de eis van een brede vertegenwoordiging van moslimgroepen in Nederland. Om een goede administratieve organisatie en rechtmatige besteding van de publieke gelden te kunnen waarborgen, brengt de SMZ haar omroepactiviteiten financieel en organisatorisch onder bij de NTR.⁴⁸

In de *NRC* verscheen op 18 april 2013 een artikel waarin werd gesteld dat je de SZM eigenlijk geen echte moslimomroep kon noemen:

De omroep MO die binnenkort gaat uitzenden, gaat een uur televisie en drie uur radio verzorgen per week. Niet als zelfstandige organisatie met een eigen directeur en een eigen budget, maar als een club met twee eindredacteuren onder de vleugels van de NTR. (...) “We gaan niet werken als traditionele, zelfstandige omroep”, zegt woordvoerder Radi Suudi van de SZM, “maar MO wordt een redactie binnen de NTR. We komen letterlijk en figuurlijk binnen het huis van de NTR. Die verzorgt productie, organisatie en financiën voor MO”. (...) Grootste bron van ergernis zijn de nauwe banden die SZM zou onderhouden met de Turkse of Marokkaanse overheid. Ook de Tweede Kamer sloeg aan op dit punt. Martin Bosma (PVV) stelde dinsdagavond in een mediadebat in de Kamer dat de Turkse en Marokkaanse autoriteiten dankzij de nieuwe moslimomroep rechtstreeks toegang krijgen tot de Nederlandse tv. Staatssecretaris Dekker weerlegde die kritiek. “Het Commissariaat heeft daar onderzoek naar gedaan en heeft geen beletsel gevonden om een licentie te geven”.

⁴⁸ Persbericht CvdM 11 april 2013

Hoofdstuk 8. Rol van het Commissariaat voor de Media, een analyse

8.1. Onderstaande tabel geeft als introductie bij dit hoofdstuk een korte samenvatting van criteria genoemd in de beleidsregels voor de toekenning van zendtijd aan de moslimomroep alsmede argumentatie voor een bepaalde keuze. Deze beknopte informatie is afkomstig uit de voorgaande hoofdstukken.

1986-1992	Turks -Islamitische en Culturele Federatie (TICF) krijgt uitzendvergunning. <ul style="list-style-type: none">• Argument: representativiteit
1993-1995	Mediawet 1988. Artikel 39f Nederlandse Moslim Raad (NMR) krijgt in 1993 en 1994 uitzendvergunning
1995	NMR krijgt uitzendvergunning. Argumentatie: <ul style="list-style-type: none">• In de breedte representatief• <i>Good governance</i>
2000	4 april 2000 beleidsregels. <ul style="list-style-type: none">• Argumentatie NMR: In de breedte representatief
2004	30 maart 2004 beleidsregels. <ul style="list-style-type: none">• In de breedte meeste sub-stromingen vertegenwoordigt en open staat voor aansluiting van andere sub- stromingen binnen de hoofdstroming• Argumentatie keuze CMO en NMR: beide representatief
2007	Stichting Verzorging Islamitische Zendtijd (SVIZ): Argumentatie: representatief: aantallen en stromingen
2009	28 januari 2009 beleidsregels. Nieuwe mediawet 2008: artikel 2.42 e.v. <ul style="list-style-type: none">• Representativiteit• <i>Good governance</i>• Indien het niet tot samenwerking komt, dan kent CvdM gewicht toe aan getalsmatige grootte achterban• Eén aanvrager wordt gekozen• Argumentatie SMON: o.a. representatief tweede en derde generatie
2011	18 februari 2011: Argumentatie: geen keuze <ul style="list-style-type: none">• Geen duidelijkheid over representativiteit• Geen nieuwe uitzendvergunning voor moslimomroep
2013	11 april 2013 Stichting Zendtijd Moslims (SZM): Argumentatie: representatief

8.2. Commissariaat en discretionaire bevoegdheid.

In hoofdstuk 2 heb ik het wettelijk kader waarbinnen CvdM opereert vermeld en in de hoofdstukken 3 tot en met 7 de beleidsartikelen en praktijk besproken. Naast deze regels heeft het Commissariaat ook een discretionaire bevoegdheid om zelfstandig juridische besluiten te kunnen nemen. Deze bevoegdheid stelt het CvdM in staat criteria te definiëren om tot een keuze uit aanvragers te komen. Aanvragers voor een uitzendvergunning wisten waaraan ze moesten voldoen om een kans te maken de vergunning in handen te krijgen, maar de uiteindelijke keuze van het Commissariaat veroorzaakte meermalen verbazing. Een informant drukte zich kernachtig uit over een keuze van een zendgemachtigde door het CvdM: ‘het CvdM heeft enige beleidsvrijheid, maar mag zijn eigen beleid niet verkrachten’. Een andere geïnterviewde was van mening dat het CvdM gelegenheidsargumenten gebruikte, zoals participatie van vrouwen of jongeren, om zijn keuze te legitimeren. Een analyse van besluiten van het Commissariaat die ik tijdens mijn onderzoek heb uitgevoerd laat zien dat het zijn discretionaire bevoegdheid veelvuldig toepaste. Het Commissariaat was bereid controversiële besluiten te nemen over de toewijzing van een zendvergunning aan een aanvrager.

Ervaringen opgedaan met organisaties en bovenal bepaalde personen hebben zeker meegeteld om een zendaanvraag af te wijzen. Een voorbeeld hiervan is de verwijzing naar bepaalde bestuurders als een ‘intimiderend persoon’ of ‘actiegericht persoon’. Wat meer relativerend op dit gebied was de uitspraak van een bestuurder van een koepelorganisatie: ‘Het CvdM moet leren dat als er een eentje schreeuwt niet alles over de kop gaat. Je houdt altijd wel iemand die gek is of voor eigen belangen gaat. We moeten niet ten koste van die persoon de dupe worden’. Daartegenover stonden ook organisaties en personen die door het CvdM als vernieuwend en redelijk werden beoordeeld.

De rechtbank Amsterdam oordeelde in zijn besluit van 19 oktober 2010 dat de regelgeving het CvdM beoordelingsruimte bood over de mate van - in dit geval - de representativiteit van een aanvrager.⁴⁹ Deze uitspraak had te maken met de vraag of tweede en derde generatie moslims mocht worden meegenomen in de besluitvorming van het CvdM, zonder dat dit criterium benoemd was in de beleidsartikelen van het Commissariaat. Daarnaast moest het CvdM in de moslimomroep ingrijpen als de continuïteit van de organisatie in gevaar kwam en er sprake kon zijn van verspilling van publieke middelen. Het CvdM heeft inderdaad van deze laatste mogelijkheden gebruik gemaakt.

⁴⁹ Rechtbank Amsterdam LJN: B01039, AWB 10/2960 WET

8.3. Wat is het beleid van het CvdM ten aanzien van islamitische stromingen.

Een essentieel uitgangspunt is dat gelet op de in de Grondwet verankerde vrijheid van godsdienst en de in Nederland geldende strikte scheiding tussen kerk en staat het Commissariaat zich niet mengt in theologische discussies of een religieuze substroming, richting of school, behoort tot de zuivere leer van de hoofdstroming. Het Commissariaat baseert zich voor wat dit betreft op zelfdefinitie van de stromingen en erkenning door anderen, zoals godsdienstwetenschappers. De zelfdefinitie van een organisatie als islamitisch heeft geleid tot een nog steeds voortdurende onenigheid tussen de religieuze stromingen.

8.4. Over criteria en toepassing van beleid van het CvdM in de praktijk

8.4.1. Zijn de criteria in beleidsregels *identiek* gebleven?

Een terugkerend criterium genoemd in de beleidsartikelen bij toewijzing van zendtijd aan een organisatie was representativiteit. Voor wat betreft de hoofdstroom islam was representativiteit het artikel bij uitstek waarover een voortdurend gevecht werd geleverd. Waren aantallen moslims belangrijk of het aantal islamitische stromingen dat in een organisatie vertegenwoordigd was? Bovendien wat bedoelde men precies met moslims? Praktiserende moslims en hoe meet je dat dan weer? Bezoekers aan een moskee? Maar er bestaat geen ledenadministratie en bovendien kunnen moslims verschillende moskeeën bezoeken. Vanaf 2005 heeft het CvdM in de beleidsartikelen meer belang toegekend aan aantallen dan stromingen. Een betrokkene bij de moslimomroep gaf als zijn mening:

‘Het klopt op zich dat de breedte eerst belangrijker was, maar de aantallen speelden ook wel een rol. Vandaar dat in 2004 twee organisaties werden aangewezen. Als doorslaggevend argument zijn de aantallen in beleidsregels wel meer een rol gaan spelen. Mede, omdat stromingen met een te kleine achterban voor tweespalt zorgden’

Een andere voorwaarde die terugkomt in de beleidsartikelen van het CvdM is de noodzaak van samenwerking tussen organisaties om versplintering van zendtijd te voorkomen en om zo grootst mogelijke pluriformiteit aan programma's te kunnen laten zien. Tot 2009 is in beleidsregels de verplichting tot samenwerken of samengaan opgenomen, maar in een latere versie wordt vermeld dat het CvdM “bevordert” dat partijen samen werken of samengaan. In mijn scriptie laat ik zien dat er inderdaad sprake was van pogingen bij de islamitische koepelorganisaties om tot samenwerking te komen, maar de vraag komt op of het grote belang dat het CvdM hechtte aan dit artikel van samenwerken ook realiseerbaar was voor de zich nog formerende islamitische organisaties.

Kon men “polderen“ verwachten van deze religieuze nieuwkomers in Nederland? Een bestuurder van een koepelorganisatie had hierover een duidelijke mening:

De wet legt ons op dat de moslims, wil ze iets krijgen moeten gaan samenwerken. Je vraagt verschillende culturen, verschillende etniciteiten, verschillende mentaliteiten om samen te werken en je wilt gewoon één product van maken. Dat gaat niet. Ik denk en ik hoop ook dat de eerste generatie de fundering heeft gelegd. Aan de tweede en derde generatie gaan we vragen en verwachten dat hun product voldoet aan de verwachtingen van de Nederlandse samenleving, maar mijn product zal nooit volledig voldoen.

Werden er *nieuwe* criteria aan beleidsregels toegevoegd? Met de komst van een nieuwe commissaris werd vanaf 2009 het criterium *good governance* toegevoegd. Dit had niet alleen betrekking op de moslimomroep, maar gold voor de gehele publieke omroep. Voor wat betreft de 2.42 omroepen werden de beleidsregels eigenlijk alleen aangepast aan de hand van ervaringen opgedaan met de moslimomroep. Toevoeging van extra criteria werd door het Commissariaat afgewezen omdat ze dan ook geldend zouden zijn voor de andere 2.42 omroepen, waarmee het Commissariaat een goede samenwerking had.

8.4.2. Zijn de beleidsregels met criteria in de tijd *houdbaar* gebleken?

De rechtbank Amsterdam en de Raad van State (RvS) hebben beide uitspraken gedaan dat het Commissariaat zich aan zijn eigen beleidsregels moest houden. Deze uitspraken betekenden dat er geen ruimte was voor het CvdM om de moslimomroep anders te behandelen dan de andere 2.42 omroepen. De houdbaarheid van de beleidsregels werd dus door deze uitspraak van de RvS bevestigd. Maar dit ingrijpen van de RvS werd niet door iedereen bij het CvdM gewaardeerd. Jan van Cuilenburg, oud-commissaris van het CvdM zei na zijn pensionering het volgende:

Mijn grootste frustratie is wel het gedoe rond de 2.42 omroepen en vooral de moslimomroep geweest. Achteraf gezien hebben we te lang geprobeerd om alle moslimpartijen aan tafel te krijgen, maar het bestuursrecht heeft ons niet meegezeten. De RvS volgde precies de letter van de wet en (beleids)regel, dat is typisch voor het bestuursrecht van tegenwoordig. Het recht kan ook te juridisch zijn, te formalistisch. Die uitspraak heeft de situatie vervolgens alleen maar erger gemaakt. Het is onvoorstelbaar dat ze rollebollend over straat zijn gegaan en zo weinig hebben kunnen polderen waardoor zij hun kansen hebben verloren. Een wijze Raad van State - ik kan het nu zeggen - had zo niet besloten.⁵⁰

⁵⁰ CoMedia 137, juli 2011

8.4.3. Heeft CvdM de regels *consistent* toegepast?

Zoals in het voorgaande is vermeld, heeft het CvdM op verschillende momenten besluiten genomen ten aanzien van de moslimomroep die niet in overeenstemming waren met de eigen beleidsregels. Het CvdM was de gevangene van zijn eigen bestaande regels, die algemeen geldend waren voor alle 2.42 omroepen. Het aanwijzen van een zendgemachtigde voor de hoofdstroom islam was vanwege de complexiteit niet te vergelijken met de andere 2.42 omroepen.

8.4.4. Conclusie. De criteria, zoals vermeld in beleidsregels van het CvdM worden onder invloed van de moslimomroep over een lange periode van tijd wat aangepast maar niet fundamenteel veranderd. De houdbaarheid van de beleidsregels voor de 2.42 omroepen is door de jaren heen gebleken met de kanttekening dat de RvS hieraan op cruciale momenten heeft bijgedragen. Het CvdM is niet consistent geweest in het toepassen van zijn eigen beleidsregels.

8.5. CvdM en besluitvorming

Het Commissariaat staat sinds kort weer onder leiding van drie commissarissen benoemd door de Kroon. Zij zijn verantwoording schuldig aan de minister van OCW. Dit bestuur geeft zijn eigen invulling aan het beleid aan de hand van beleidsregels en discretionaire bevoegdheid. Voorzitters van het college van commissarissen vanaf de oprichting van het CvdM waren:

Geurtsen (1988-1996): besloot de zendvergunning van de IOS in te trekken, de zwaarste straf die het Commissariaat een omroep kan opleggen.

Koetje (1996-2001): hield vast aan één uitzendvergunning voor de NMR ondanks sterke druk uit Turkse hoek.

Cuilenburg (2001-2006): besloot als Salomons oordeel twee zendvergunningen af te geven voor de hoofdstroom islam.

Brakman (2006-2008): richtte de SVIZ op, een samengaan van twee moslimomroepen

Bahlhann (2008-2011): besloot geen moslimomroep aan te wijzen in het omroepbestel

De Cock Bruning (2011-heden): verleende onlangs na een slopend “afvinkbeleid” over invulling van “goed bestuur”, aan SZM een uitzendvergunning.

8.6. Heeft het CvdM volgens zijn “klant”- de bestuurders van de moslimomroep- zijn missie op een juiste manier uitgevoerd?

‘Het CvdM is op de goede weg’ zo luidde de kop in augustus 2008 in zijn eigen personeelsblad naar aanleiding van een evaluatie van het CvdM beleid. Volgens de Mediawet moest het CvdM iedere vier jaar beoordeeld worden door haar “klanten”: de omroeporganisaties. Dit gebeurde op verzoek van en werd betaald door het ministerie van OCW. Het onderzoek was uitgevoerd door ECORYS Nederland BV en had betrekking op de periode 2003-2006. Het rapport van het onderzoeksbureau stond vol met lof over het CvdM maar noemde ook “verbeterpunten”. Zo werd gesteld dat het CvdM haar beleidsregels nog verder moest verbeteren en dat het CvdM betrokken partijen door middel van consultaties meer zou moeten betrekken bij dit proces. Ook het gebrek aan transparantie dat als kritiek genoemd werd door enige klanten van het CvdM zou volgens de onderzoekers aanleiding moeten zijn om de interne processen en communicatie nog eens te bekijken en waar mogelijk te verbeteren.

Op basis van het rapport van ECORYS en de daarin beschreven methodiek met prestatie-indicatoren, heb ik tijdens de interviews het oordeel van de bestuurders van de moslimomroep en koepelorganisaties over het CvdM gevraagd. In onderstaande tabel staan de uitkomsten van de beoordeling van het CvdM, gerangschikt conform de systematiek van het eerdere onderzoek van ECORYS. Geïnterviewd zijn elf bestuurders die direct betrokken zijn geweest bij de moslimomroep en het CvdM.

Waardering		Responsiviteit		Transparantie en expliciteit		Consistentie en voorspelbaarheid		Zorgvuldigheid en tijdigheid		Redelijkheid		Rechtmatigheid	
--	5x	--	4x	--	5x	--	6x	--	4x	--	4x	--	6x
-	4x	-	5x	-	6x	-	2x	-	3x	-	3x	-	4x
o	2x	o	2x			o	2x	o	3x	o	2x	+	1x
						+	1x	+	1x	+	2x		

Deze cijfers geven duidelijk aan dat er volgens de bestuurders meer aandacht moest zijn voor “verbeterpunten” bij het CvdM. Natuurlijk zou de eerste reactie kunnen zijn dat deze uitslag een beoordeling van gefrustreerde bestuurders laat zien die hun zin niet hebben gekregen van het CvdM. Maar is dat terecht? Er zijn verschillen tussen bestuurders die ik geïnterviewd heb, maar als ik de beoordeling van de duidelijk meer uitgesproken bestuurders weg zou laten dan is de stelling te rechtvaardigen dat het CvdM in zijn algemeenheid laag wordt gewaardeerd met specifieke klachten over het niet transparant zijn van de organisatie en de rechtmatigheid van zijn besluiten.

Een geïnterviewde omschreef zijn grieven richting CvdM als volgt:

Ik dien een voorstel in volgens de regels en vervolgens moet ik negen maanden wachten. Een van de twee is niet goed. Of ik doe het niet goed of het CvdM niet. Het CvdM eist meer dan in de wet of regels staat. Maar waar haalt ze die macht vandaan? Nieuwe spelregels? Tussen de regels die er staan en de toepassing door CvdM zit een groot gat.

Een andere bestuurder verweet het CvdM buiten de werkelijkheid te staan: ‘Die lui van het Commissariaat leven in een klooster in het bos. Ik heb nog nooit iemand van hen gezien in een restaurant of bij een receptie’. Tenslotte verwoordde een bestuurder van een koepelorganisatie zijn kritiek op het CvdM als volgt:

Hoe stel je je als Commissariaat op om informatie te krijgen? Ga je alleen toetsen of ben je ook pro-actief? Er is geen sprake van hoor- en wederhoor, geen “outreaching“, allemaal heel mechanisch. De afstand tussen het CvdM en ons proef je en zie je. Je mag je zegje doen, iemand mag nog een vraag stellen maar echt in de leefwereld induiken, hoe complex die ook is, is er bij het CvdM niet bij. Mensen zijn heel aardig, willen best praten, maar gaan niet in de modder staan.

Vermeldingswaardig was ook een observatie van een bestuurder dat tussen sommige betrokkenen bij de moslimomroep sprake was van structurele miscommunicatie. Ondanks hoorzittingen bleek in de praktijk dat er opnieuw vragen gesteld werden die kort ervoor besproken waren. ‘Het leek wel of we niet met elkaar maar langs elkaar communiceerde’, stelde hij. Enkele bestuurders verwachtten een duidelijke en leidende rol van het CvdM. Men miste het ‘aan de hand nemen’ van de aanvrager.

Conclusie. Het CvdM werd door geïnterviewden laag gewaardeerd met specifieke klachten over het niet transparant zijn van de organisatie, de rechtmatigheid van zijn besluiten en zijn gebrek aan daadkracht.

8.7. Conclusie hoofdstuk 8.

Het ontbreken van consistentie in het toepassen van de eigen beleidsregels van CvdM creëerde al vanaf 1986 bij de IOS problemen. Opportunistische politici en overheid kozen voor een niet-representatieve zendgemachtigde voor de hoofdstroom islam. Bovendien bleek de eis van *goed bestuur* voor de zendgemachtigde zonder aanwezigheid van behoorlijke wet- en regelgeving moeilijk of niet afdwingbaar te zijn. Commissaris Geurtsen trok de uitzendvergunning van de IOS uiteindelijk in 1993 in, nadat onder leiding van een mediator nog een poging was geweest partijen tot overeenstemming te brengen, maar de uiteindelijke conclusie was dat ‘met drie mediterrane organisaties om de tafel je samenwerking wel kunt vergeten’, Intrekken van de vergunning was een “harde” vorm van domesticering.

CvdM werd veelvuldig geconfronteerd met aanvragen voor een zendvergunning en verplichtte organisaties conform zijn beleidsartikel samen te werken. Het legde de nadruk in zijn beleidsartikelen op representativiteit in de breedte echter een uiteindelijke keuze voor een zendgemachtigde werd mede bepaald door de opgedane ervaringen met bepaalde organisaties en personen. NMR met NMO bleek vanaf 1993 ondanks vele interne schermutselingen een redelijk stabiele organisatie te zijn. De voorzitter van de NMR was een ‘bruggenbouwer’. Een dergelijke houding was minder aanwezig bij bestuurders van de andere koepelorganisaties. Organisaties binnen IRN en RVM waren niet in staat tot samenwerking te komen. Turken waren dominant aanwezig en gaven andere groeperingen weinig bestuursruimte. Weliswaar waren er in de periode tussen 1993 en 2005 organisatorische problemen bij de NMR en NMO maar een uitzendvergunning verstrekken aan een door Turken gedomineerde koepelorganisatie was na het debacle van de IOS voor het CvdM geen goed alternatief. Uiteindelijk zijn in de periode 1993 -2005 tussen NMR en CvdM geen rechtszaken geweest. Domesticering in termen van “overreding” was het toegepaste beleid van het CvdM in die periode. CvdM had een duidelijke keuze gemaakt voor één zendaanvrager. Het toepassen van bestaande beleidsregels op de moslimomroep en betrokken islamitische stromingen die in een opbouwfase verkeerden en een andere organisatiestructuur kenden dan bestaande 2.42 omroepen leidde tot fricties, maar deze problemen waren met de nodige moeite oplosbaar en organisaties werden ingepast binnen de bestaande wet-en regelgeving via een methodiek van “zachte” domesticering.

Dit veranderde na 2005. Het CvdM besloot in 2005 af te wijken van haar eigen beleidsregels en verleende twee uitzendvergunningen voor de hoofdstroom islam. Dit besluit van het CvdM werd in 2007 vernietigd door de RvS en de daaropvolgende oplossing om beide omroepen in een gezamenlijke stichting onder te brengen vergrootte de problemen aanzienlijk. Het *afwijken* van het criterium dat slechts één aanvrager de uitzendvergunning kon krijgen was de oorzaak van *additionele* problemen bij de moslimomroep en leidde voortdurend tot rechtszaken tussen het CvdM en islamitische organisaties.

De aanpak van het CvdM om zeer heterogene groepen tot samenwerken te verplichten of te bevorderen via een langdurig proces van zoeken naar consensus bleek in dit stadium van de

institutionalisering van de moslimomroep een onmogelijke opgave te zijn. Om uiteindelijk aan de organisatorische chaos een einde te maken en verspilling van publiek geld te vermijden, trad er in de aanpak van het CvdM richting moslimomroep en betrokken organisaties na 2007 een verandering op. De “zachte” aanpak middels overreding werd omgezet in een actief beleid van “harde” domesticering: een zendvergunning werd ingetrokken, bestuurders werden gevraagd hun zetels ter beschikking te stellen of zoals bij de SZM werd de organisatie volledig ingekapseld binnen een bestaande organisatie.

Het nieuwe beleid van het CvdM in deze periode had mogelijk mede te maken met verschuivingen die optraden in de besturen van de koepelorganisaties. Vanaf 2004 kwam in het CMO een meer consensus zoekend bestuur naar voren en vanaf 2006 leek in de NMR een meer confronterende bestuursstijl de overhand te krijgen.

Het CvdM werd in 2011 opnieuw gecorrigeerd door de RvS voor het niet aanwijzen van een moslimomroep echter de hiermee samenhangende problemen waren nu beheersbaar. Opnieuw werd een uitputtend proces voor het bevorderen van samenwerken op gang gebracht maar inmiddels werd ook bekend dat de 2.42 omroepen vanaf 2016 uit het omroepbestel moesten verdwijnen.

Het uiteindelijke resultaat om te voldoen aan de eisen die het CvdM stelde aan de SZM voor het verkrijgen van een uitzendvergunning werd door een bestuurder van een koepelorganisatie beschreven als ‘het nog slechts mogen aanhouden van de onderbroek’. Domesticering met “harde” hand had hier zijn werk gedaan. Het rigoureuze “afvinkbeleid” door het CvdM moest er voor zorgen dat in de resterende tijd geen problemen meer met de moslimomroep zouden ontstaan.

Hoofdstuk 9. Islamitische organisaties: hand in eigen boezem

Vanaf de start van de IOS in 1986 tot op heden zijn er problemen geweest binnen de moslimomroep en tussen islamitische koepelorganisaties. Terugkijkend op vijftwintig jaar moslimomroep verklaarde een bestuurder van een koepelorganisatie het probleem als volgt:

Stromingen komen voort uit een verschil van interpretatie van de islam. Deze stromingen moeten in Nederland in één keer gaan samenwerken en dat lukt niet. Andere religies zijn hier gegroeid. Moslims kregen gelijk een huisje waarin we allemaal moesten samenwonen: dat gaat niet, dat duurt een tijdje.

Ik heb elf direct betrokken bestuurders gevraagd welke naar hun mening de belangrijkste bronnen van onenigheid waren bij de moslimomroep. Uit onderstaande tabel komt een breed scala aan problemen naar voren. Er was consensus over de belangrijkste oorzaken: unaniem werden persoonlijke meningsverschillen en machtspeletjes genoemd.

Oorzaak problemen moslimomroep	ja	neutraal	nee
Religieuze verschillen	7	1	3
Persoonlijke meningsverschillen	11	-	-
Machtsspel	11	-	-
Etnische verschillen	5	3	3
Financiële zaken	6	2	2
Bestuurlijke kwaliteiten	6		
Cultuurverschillen	1 (Patriarchale macht)		
Taal probleem	1 (Nederlands is "tussentaal")		
Legitimatie vraag	1 (Wie vertegenwoordigt welke grootte achterban)		

Een informant trachtte een antwoord te formuleren over het probleem van de persoonlijke meningsverschillen:

Belangrijk is vertrouwen in elkaar te hebben. Ik ben de baas en iedereen moet naar mij luisteren, werkt niet. Democratische oplossing is altijd de belangen van anderen mee te nemen in je besluiten en daar alert op te zijn. Je moet elkaar wat gunnen en voor elkaar opkomen.

Persoonlijke meningsverschillen tussen bestuurders kwamen ook naar voren bij de beoordeling van programma's. Verschillende informanten bekritiseerden de directeur of eindredacteur van een moslimomroep:

Wat kan je nu voor islamitische programma's verwachten van een eindredacteur die atheïst is. Die man was gewoon niet geschikt voor die functie (...). Hij had geen islamitische bagage en daarom was ik het ook niet eens met zijn programmabeleid.

Het verkrijgen van *macht* door middel van een positie in het bestuur was belangrijk, vanwege de eer die hier aan verbonden was maar zeker ook om invloed te kunnen uitoefenen op het bereiken van collectieve of individuele doelen. De achterban moest worden tevreden gesteld door het aanbieden van een herkenbaar media-aanbod. Voorts gaf een bestuursfunctie de mogelijkheid om een functie te bemachtigen voor zichzelf of vrienden. Cliëntisme werd weliswaar bestreden, maar was vaak onontkoombaar. Macht in het bestuur moest gedeeld worden zodat de strijd om het aantal zetels en de posities in het bestuur een langdurig proces was en regelmatig tot een rechtszaak heeft geleid.

Financiële kwesties werden veelvuldig genoemd als bron van de problemen. Een bestuurder van een omroeporganisatie drukte dat kernachtig uit: 'Iedereen wil penningmeester worden'. Een andere bestuurder van een koepelorganisatie stelde dat 'niemand van het bestuur zal zijn bed uitkomen als er geen Euro's werden uitgedeeld'. Men beschuldigde elkaar in deze kringen al snel corrupt te zijn. Meer zakelijke kritiek was gericht tegen het verspillen van gelden aan programma's die niets te maken hadden met de islam. Voorts ging een deel van het budget op aan honoraria voor advocaten die ingehuurd werden om elkaar en anderen te bestrijden.

In een vragenlijst heb ik aan de geïnterviewden voorgelegd met wie ze in de toekomst een nieuw bestuur zouden willen vormen. Er was een grote mate van overeenstemming wie in ieder geval niet mee mochten doen, hetgeen overigens niets te maken had tot welke stroming of etniciteit deze personen behoorden, ook niets met intelligentie, maar vrijwel alles met gedrag en opstelling. De 'terreur van de honderden e-mails' werd als intimiderend beschouwd. Herkenbaar waren de bruggenbouwers die respect verdienden van medebestuurders afkomstig uit een andere stroming of met een andere etnische achtergrond. Collegiale samenwerking tussen een aantal bestuurders ging al

vanaf decennia terug. Belangrijk was dat de geïnterviewde bestuurders vrijwilligers waren, vrijwel allemaal hoger beroepsonderwijs of wetenschappelijk onderwijs hadden gevolgd en een goede functie in de maatschappij bekleedden.

Religieuze verschillen speelden eveneens een belangrijke rol bij de onenigheden, maar vrijwel uitsluitend tussen soennieten en Ahmadis. WIM versus Ahmadiyya was de bron van een onoverbrugbare “broeder” twist. Een bestuurder van een koepelorganisatie hierover:

Het is niet aan mij te beoordelen of Ahmadiyya een islamitische stroming is of niet. Zesenvijftig landen hebben een fatwa uitgegeven waarin staat dat de Ahmadis geen moslims zijn. Hetzelfde probleem doet zich voor bij de Hak Der. Zij hebben zich aangesloten bij het Humanistisch Verbond, dus wat zijn ze?

Een andere informant gaf een iets andere uitleg over de buitensluiting:

Noch Turken, noch Marokkanen hebben weet van de Ahmadiyya beweging. Dat speelt in ons land van herkomst helemaal niet. Binnen het Contactorgaan Moslims en Overheid (CMO) bestaat er al heel lang een grote loyaliteit tussen bestuurders van twee koepelorganisaties. Vanwege het feit dat in de statuten staat dat het CMO besluiten in unanimitieit moet nemen, worden de rijen over het denken over Ahmadiyya gesloten.

Buitensluiting bij een formatie van een bestuur van de moslimomroep leidde tot een voortdurend gevecht tussen de stromingen en werd uitvergroot in pers en initieerde vervolgens weer vragen in de Tweede Kamer. Etnische verschillen en hiermee samenhangende spanningen werden onderkend en golden met name tussen Turken en Marokkanen. Zoals een Marokkaanse bestuurder in het interview met een lach verkondigde:

Wij zijn anders dan de Turken. Wij zijn gewoon wat meer individualistisch, wat meer creatief dan zij. Marokko is nooit bezet geweest door de Ottomanen en ik laat me ook niet door de Turken hier overheersen.

Alhoewel een aantal malen genoemd, maar naar mijn mening toch wat ondervertegenwoordigd in de uitslag van de interviews, waren de problemen die voortvloeiden uit het *gebrek aan bestuurlijke kwaliteiten en kennis* op het terrein van de moslimomroep. In de praktijk leek het er vaak op dat voor bestuursfuncties voorkeur werd gegeven aan vrienden en bekenden.

De problematiek van *good governance* werd door slechts een enkeling van de geïnterviewden genoemd als oorzaak van de problemen bij de omroep. Een bestuurder van een koepelorganisatie legde het probleem als volgt uit:

Een hele poos zaten leden van de koepelorganisatie ook in het bestuur van de omroeporganisatie. Het CvdM heeft op die onwenselijkheid van “dubbele petten” wel gewezen, maar de vijver waarin je kan vissen voor deskundige islamitische bestuurders was heel beperkt.

Deze realiteit stond in schril contrast met het beleid van CvdM dat juist veel aandacht aan dit punt besteedde. Een andere informant noemde het volgende dilemma over “*good governance*” waarmee hij in de praktijk geconfronteerd werd:

Invloed van buiten de omroep was heel groot. Een voorbeeld. Een grote organisatie eiste het voorzitterschap op van het bestuur van de omroep. Accepteer je die eis dan wordt het bestuur een chaos, accepteer je de persoon niet dan wordt het ook een chaos. Dus dan ging je maar akkoord. Maar vervolgens na een aantal weken kwam de voorzitter naar je toe met de mededeling dat hij eigenlijk vijf of zes formatieplaatsen in de organisatie moest hebben voor de mensen die hem hier geplaatst hadden. Dus die plaatsen moest je dan wel creëren, nou dan heb je een probleem met je eindredacteur of directeur. Dan ga je de onderhandeling in en breng je de vraag terug van vijf of zes naar twee of drie. Maar dan wordt vervolgens geëist dat het dan wel een topfunctie moest zijn. Die bestond niet dus die moest je creëren. Je wist dat je helemaal fout zat maar je moest gewoon.

Conclusie. Uit mijn interviews over de onenigheid bij de moslimomroep blijkt dat bestuurders goed beseften dat zij er voor een belangrijk deel de oorzaak van waren. Weliswaar werd het beleid van het CvdM sterk afgekeurd, maar het eigen falen stond bij hen duidelijk voorop. Waardering was er voor de ‘bruggenbouwers’, netwerkers van het eerste uur.

Hoofdstuk 10. Media en politiek over de moslimoproep

10.1. Politiek en Overheid

Tot aan het einde van de vorige eeuw was er, op een enkele uitzondering na geen behoefte bij de nationale overheid aan structureel overleg met islamitische organisaties.

Vanaf einde jaren zeventig werden koepelorganisaties opgericht. De eerste landelijke islamitische koepel was multi-etnisch, maar al snel kwamen initiatieven op gang om organisaties op te richten op basis van de eigen etniciteit. Doelstelling van de samenwerking was het behartigen van de religieuze en culturele belangen van arbeidsmigranten. Gesprekken met de lokale overheid gingen vooral over het stichten van moskeeën.

Al vanaf 1980 bestond er een actieve Turkse lobby voor het verkrijgen van eigen zendtijd. Na enkele malen te zijn afgewezen vanwege onvoldoende representativiteit, verleende de CDA minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) in 1986 een uitzendvergunning aan de TICF. Veel Turken mochten in 1986 voor de eerste maal meedoen aan de gemeenteraadsverkiezingen en mogelijk heeft dat er mede toe geleid dat deze minister een vergunning aan de federatie verstrekke, hoewel deze niet representatief kon worden geacht voor de moslimgemeenschap in Nederland. Dat een aantal Turken actief was binnen het CDA zou ook een rol van betekenis hebben gespeeld voor het verkrijgen van die vergunning.

In 1988 werd het CvdM opgericht als buffer tussen overheid en de media. De gedachte was dat de overheid meer op afstand moest staan van de media en de programma's.

Twee belangrijke concurrerende koepelorganisaties die in 1991 en 1992 opgericht werden waren de IRN en de NMR maar beiden werden door de overheid niet gezien als officiële vertegenwoordigers van alle moslims in Nederland. NMR nam vanaf 1993 de uitzendvergunning van IOS over vanwege organisatorische chaos. De politiek hield zich afzijdig bij deze discussies.

De overheid nam vanaf het begin van deze eeuw initiatieven om één gesprekspartner te vinden binnen de islamitische gemeenschap in Nederland. De integratie van arbeidsmigranten was grotendeels mislukt, hetgeen deels te wijten zou zijn aan de invloed van de "lange arm" uit de landen van herkomst. Het terugdringen van die invloed werd een terugkerend politiek wens. De noodzaak voor het hebben van een regulier contact met moslims in Nederland werd versterkt door de wereldwijde terroristische aanslagen vanaf 2001.

Op 11 september 2001 kwamen bestuurders van moslimorganisaties weer elkaar om de mogelijkheid voor het opzetten één koepelorganisatie te bespreken. Een terugkerend agenda punt was het invullen van islamitische geestelijk zorg binnen het leger, de gevangenissen en ziekenhuizen.

Onenigheid over deelname van Ahmadiyya en Alevieten binnen het bestuur van het CMO i.o. veroorzaakte al vrij snel een splitsing in de moslimgemeenschap en resulteerde in de oprichting van

een concurrerende koepelorganisatie, de CGI. De onenigheid die zich had voorgedaan tussen IRN en NMR in 1991 en 1992 kwam vanaf 2001 in alle hevigheid weer naar voren. Uiteindelijk werden zowel het CMO als CGI respectievelijk in 2004 en 2005 goedgekeurd als gesprekspartners voor de overheid. Een woordvoerder van het CGI beschreef de situatie als volgt:

Ik zei tegen het ministerie denk erom dat jullie het CMO niet kunnen erkennen, zolang zij ons uitsluiten. Hulde aan Verdonk. In de staart van het proces is de informatie tot haar doorgedrongen. Zij hield beide platforms aan tafel en dat is voor een groot deel gelukt, maar wij moesten wel vechten tegen die ambtenaren.

Inmiddels was er een actieve lobby van de zijde van het CMO opgestart om de uitzendvergunning voor de periode 2005-2010 van het CvdM te bemachtigen. Deze lobby bestond o.a. uit Kamervragen van het VVD lid Örgü over een eventueel misbruik van publiek geld door de NMO en vervolgens werd op 22 november 2004 een gezamenlijke motie van VVD, CDA en D'66 bij de staatssecretaris ingediend met het verzoek de uitzendtijdvergunning van NMR af te nemen en over te dragen aan het CMO. Het argument genoemd in deze motie was dat de NMR niet representatief was voor de moslimgemeenschap in Nederland. Op 26 april 2005, nadat het CvdM besloten had om zowel CMO als NMR een uitzendvergunning te verlenen, werd hierover een evaluatiegesprek gevoerd door betrokken woordvoerders van de verschillende partijen en de staatssecretaris. In onderstaande tabel komen de verschillende posities naar voren. Het was duidelijk dat de regeringspartijen het besluit van het CvdM ondersteunden: de staatssecretaris van het ministerie van OCW was lid van D'66. LPF, PvdA en GroenLinks hadden twijfels over de rechtmatigheid van het besluit van het CvdM.

\

LPF Kraneveldt	NMR had de volle zendtijd moeten krijgen. Geen 50/50 verdeling met CMO
PvdA Van Dam	Het verlenen van zendtijd aan CMO is discutabel
VVD Örgü	Besluit van CvdM 50/50 is een goed besluit
D'66 Bakker	Besluit van CvdM 50/50 is een goed besluit
GroenLinks Van Gent	CMO als uitzendgemachtigde is discutabel: zou één uitzendgemachtigde moeten zijn
CDA Atsma	CvdM is in dit geval de besluitvormer en dus geen invloed van politiek hier gewenst
Staatssecretaris Van der Laan	CvdM heeft niet in strijd gehandeld met haar eigen beleidslijn

De staatssecretaris antwoordde als volgt op de vragen van de betrokken Kamerleden:

De staatssecretaris stelt vast dat een meerderheid van de commissie terecht van mening is dat de politiek niet gaat over de toewijzing van zendtijd. Zij benadrukt dat de wet haar verbiedt hierover een mening te hebben en dat het CvdM hier de eerste verantwoordelijkheid heeft. De overheid zal pas ingrijpen als er sprake is van strijd met de wet of het algemeen belang. Die situatie is echter niet aan de orde en daarom zal het besluit van het Commissariaat niet worden geschorst of vernietigd.

Dit besluit van het CvdM, dat naderhand door de RvS als *onzorgvuldig* werd beoordeeld, werd niet geschorst door de regering en had vervolgens verstreckende organisatorische gevolgen voor de moslimomroeporganisatie.

In een brief van het CvdM van 19 november 2007 aan de minister van OCW werd naar aanleiding van Kamervragen vermeld dat het CvdM contact had gehad met de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) over mogelijke conservatieve dan wel radicale krachten binnen het bestuur van de NMR. Conclusie van de AIVD was dat ten aanzien van personen en organisaties die verbonden waren aan NMR en CMO uit niets bleek dat ze een gevaar voor de nationale veiligheid zouden opleveren.

Op 9 maart 2010 antwoordde de staatssecretaris van OCW op een vraag van de Partij Voor de Vrijheid (PVV) of de activiteiten van de Moslimbroederschap in Nederland door de AIVD scherp in de gaten werden gehouden [*toevoeging auteur: Dit is in verband met de deelname van Federatie Islamitische Organisaties Nederland (FION) in de SMO*] dat zij in het openbaar niet kon ingaan op de vraag of de AIVD onderzoek deed naar organisaties of personen. Wel stelde ze dat wanneer de AIVD aanwijzingen had van een dreiging voor de nationale veiligheid, dergelijke informatie gericht gedeeld

werd met de samenwerkingspartners en belangendragers opdat gepaste maatregelen getroffen konden worden.

Tenslotte antwoordde dezelfde staatssecretaris op 8 oktober 2012 op Kamervragen van het CDA betreffende eventuele banden tussen SZM en het Turkse ministerie van Godsdienstzaken, Diyanet dat het CvdM moest beoordelen of er banden waren en welke gevolgen daaraan verbonden moesten worden voor de zendtijdtoewijzing. Het CvdM kon de aanwijzing van de moslimomroep weigeren als aannemelijk was dat men zich niet aan de wet hield. De wet regelt dat publiek aanbod vrij hoort te zijn van overheidsinvloeden. Wanneer banden met de Turkse overheid zou leiden tot overheidsbeïnvloeding, dan moest het CvdM beoordelen of het daarmee aannemelijk was dat de moslimomroep zich niet aan de wet hield.

Overigens lag ook bij moslimbestuurders van Turkse afkomst de bemoeienis van Diyanet bij de moslimomroep en koepelorganisaties gevoelig. Een bestuurder maakte naar aanleiding van mijn vragen over de uitzendaanvraag van SZM de volgende opmerking over de invloed van het Turkse Diyanet in Nederland:

Het is heel onverstandig dat de Islamitische Stichting Nederland (ISN) in het hele islamitische traject participeert. ISN (Diyanet) moet een religieuze dienstverlener zijn. TICF moet zich bezighouden met politieke en maatschappelijke taken. Eigenlijk hoort ISN niet thuis in het CMO.

Ook een andere bestuurder uitte zijn kritiek op ISN:

SZM had geen kans. ISN moet een minderheid zijn in een samenwerkingsverband. Men verdenkt deze constructie ervan te veel bepaald te zijn door Diyanet. ISN had nooit op de voorgrond moeten komen. Niet handig geweest, maar we hebben daar genoeg intern over gesproken. Diyanet je bent de grootste, maar je moet je inhouden.

'Religieuze omroepen krijgen geen zendtijd meer', meldde de *NRC* op 13 februari 2012. Dat bleek definitief te zijn uit de toelichting op de Mediawet, die staatssecretaris voor de Media op 13 december 2012 naar de Tweede Kamer stuurde. In het regeerakkoord hadden VVD en PvdA al afgesproken dat het budget voor zendgemachtigde kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag - de zogeheten 2.42-omroepen - verviel. Het kabinet vond nu dat het budget kwam te vervallen er "geen goede redenen" meer waren om de genootschappen als omroepinstellingen te handhaven.

Conclusie. De nationale overheid zocht pas vanaf 2000 actief naar één overlegorgaan met de moslims in Nederland. De politiek keek argwanend naar de moslimomroep, zeker gevoed vanuit “alarmerende” berichten in de media. Politici hielden zich daarbij niet strikt aan de scheiding tussen kerk en staat: vragen werden gesteld in de Tweede Kamer over programma’s van de moslimomroep. Het CvdM was primair verantwoordelijk voor de 2.42 omroepen inclusief de moslimomroep. De regering had het recht van schorsing van besluiten van het CvdM maar heeft dat in de praktijk nooit gedaan. De noodzaak van domesticering van de moslimomroep vanuit het oogpunt van nationale veiligheid is nooit sprake geweest. Einde 2015 verdwijnen de 2.42 omroepen, een overblijfsel uit de oude zuilenstructuur.

10.2. Media en de moslimomroep

De media zijn vanaf het begin van deze eeuw over het algemeen negatief -kritisch over moslims en islam en dit geldt zeker over de moslimomroep. Het is zoals een journalist in het interview uitdrukte een “hoofdpijndossier “. Termen waarmee de bestuurders van de moslimomroep en koepelorganisaties aangeduid worden hebben een sterk subjectief karakter: “liberale, verlichte, humanistische, vrijzinnige moslims versus radicalen, orthodoxen, conservatieven, oplichters, ruziemakers, in de gaten gehouden door de AIVD, onder invloed van Turkije, Marokko, Pakistan etc”.

“*Framing*” van de islam en moslims door Wilders werd door de pers breed uitgemeten: ‘Nederland staat aan de vooravond van een “tsunami van islamisering”. Moslims zullen de Nederlandse samenleving overspoelen en zorgen voor criminaliteit en overlast, ook op het platteland’.

Hij ziet een rechtstreeks verband tussen de islamitische cultuur en het criminele gedrag van Marokkaanse “straatterroristen”. (...) ‘Hun gedrag vloeit voort uit hun religie en cultuur. Je kunt dat niet los van elkaar zien’.⁵¹

Wat vonden de geïnterviewden over de berichtgeving in de media over de islam en de moslimomroep in het bijzonder? Een bestuurder van een islamitisch organisatie meende dat ‘mondiale politieke ontwikkelingen, gerelateerd aan moslim en islam leidde tot bevooroordeelde berichtgeving. Problemen werden met een factor tien opgeblazen.’ Een bestuurder van de moslimomroep hield er een andere mening op na:

Pers is nooit naar buiten gekomen zonder aanleiding. Goed nieuws is niet interessant voor de pers. Ik geef een voorbeeld. Wilders’ film over de profeet. Wat wil hij? Reacties van ons! Ik heb gezegd laat Wilders gaan. Hij is niet belangrijk. Ieder verzet tegen Wilders is nieuws en winst voor hem.

⁵¹ *De Volkskrant*, 6 oktober 2006

De pers trad in het geval van de moslimomroep vooral op als doorgeefluik van opvattingen die Hak -Der en Ahmadiyya naar voren brachten over grote islamitische stromingen met hun invloeden uit landen van herkomst of over personen en organisaties die verbonden waren met transnationale netwerken. *Alarmerende* artikelen verschenen net voor of net na belangrijke besluiten van het CvdM. Een informant van een koepelorganisatie kende dit vanuit zijn eigen ervaring en stelde dat: ‘Mensen die de uitzendvergunning niet kregen, gingen met modder gooien maar hoe meer aandacht je aan hen besteedde hoe meer je die personen belangrijker maakte.’

In een aantal gevallen werd de pers met succes door moslimbestuurders voor het gerecht of de Raad voor de Journalistiek (RvJ) gedaagd. Dit was het geval met *de Telegraaf* in een artikel over een met de moslimbroederschap gelieerde bestuurder van het CGI en in een uitzending van *NOVA*, waarin gesproken werd over een radicale coup bij de Nederlandse Moslim Omroep. Rectificatie moest in beide gevallen plaatsvinden, maar of die uitspraak een positief effect had voor de beeldvorming over de moslimomroep op de publieke opinie was hoogst twijfelachtig.

De pers was niet geïnteresseerd in lange uiteenzettingen over islamitische stromingen en aan “hoor- en wederhoor” werd vrijwel altijd voorbij gegaan, omdat journalisten zich eenvoudigweg konden beroepen op het slechts weergeven wat anderen hen hadden gezegd. Was de pers kritisch over het CvdM? Zover ik heb kunnen nagaan werden persberichten van het CvdM klakkeloos overgenomen. Wel werd melding gemaakt dat de RvS een besluit van het CvdM had vernietigd, maar de consequenties hiervan op de moslimomroep werden niet toegelicht.

Conclusie. Oorzaak van de problemen bij de moslimomroep werd door de media zonder diepgaand onderzoek bij islamitische bestuurders neergelegd: “het is altijd hommeles bij de moslimomroep” en “ze moeten nog leren polderen” paste in de meningen en gevoelens van de samenleving. Zoals een bestuurder van een koepelorganisatie concludeerde over de rol van de pers: “ Ik verwijt de pers niets. De pers doet aan marketing: ze bieden wat de lezers willen zien”.

Hoofdstuk 11. Conclusie

In hoofdstuk 1 stelde ik de vraag of de onenigheid bij de moslimomroep uitsluitend te wijten was zoals de media beweerden aan de “over straat rollebollende bestuurders”. Waren er mogelijk nog andere redenen waarom er altijd chaos bij de moslimomroep was?

Mijn betoog laat zien dat moslimbestuurders inderdaad een grote rol hebben gespeeld bij het veroorzaken van problemen bij de moslimomroep, zoals ze ook zelf bevestigden.

Echter het toegepaste beleid van het CvdM op de moslimomroep en betrokken islamitische organisaties heeft tot *additionele* problemen geleid. Criteria die het Commissariaat in zijn beleidsartikelen noemt, werden *niet consistent* toegepast. Het consistent toepassen van de beleidslijn was al een uitdaging en leidde tot frictie met islamitische organisaties, maar *afwijken* van de eigen regels veroorzaakte nog meer chaos.

Bestuurders van betrokken islamitische groeperingen vroegen om transparantie in de besluitvorming en daadkracht. Niet oeverloos polderen en consensus zoeken was de oplossing maar een duidelijk leiderschap tonen. CvdM had volgens zijn eigen beleidslijn de mogelijkheid om slechts één aanvrager aan te wijzen. Dat heeft ze een aantal malen niet gedaan. CvdM trachtte de pluriformiteit in het media-aanbod te bevorderen door het zo veel mogelijk laten samenwerken of samengaan van zeer heterogene islamitische stromingen binnen één uitzendorganisatie. Echter de stromingen hingen als los zand aan elkaar en moesten zich inpassen binnen een wet-en regelgeving die niet paste bij de fase van hun organisatorische ontwikkeling en hun afwijkende religieuze structuur.

De ontstane fricties en de mogelijkheid van verspilling van publiek geld hebben in toenemende mate geleid tot een proces van domesticering van de moslimomroep. Dit proces werd geruggesteund door de uitspraken van de RvS en uitingen in de media en van politici.

Hoe moet je nu het proces van de domesticering van de moslimomroep en de uiteindelijke uitkomst beoordelen? Het CvdM is er uiteindelijk niet in geslaagd de moslimomroep als een “reguliere” omroep binnen de 2.42 zendgemachtigden te laten functioneren. De huidige SZM omroep bestaat nu nog uit twee eindredacteuren, de rest van de organisatie is ondergebracht bij de NTR. Of zoals een bestuurder van de moslimomroep het plastisch uitdrukte: “alleen de onderbroek mocht nog worden aangehouden”.

Zijn er alleen maar problemen geweest bij de moslimomroep en heeft het niets opgeleverd? Vanaf 1987 zijn er veel goede programma’s gemaakt, dus ruim 25 jaar zijn er uitzendingen geweest in Nederland die de islam onder de aandacht van kijkers heeft gebracht. Moslimomroep is een “leerproject” geweest: een leerschool voor veel huidige journalisten en politici en hoe moeizaam ook, moslimbestuurders met verschillende achtergronden hebben leren samenwerken en meer begrip gekregen hoe Nederlandse instituten en bestuurders werken.

Tenslotte terugkomend op de in hoofdstuk 1 gestelde onderzoeksvraag van Landman uit 1992:

Er dient te worden onderzocht op welke wijze de Nederlandse samenleving de institutionalisering van de islam hier te lande mogelijk maakt, bemoeilijkt of de vormgeving van islamitische organisaties beïnvloedt. Beïnvloeding van islamitische organisaties door de hedendaagse samenleving kan tevens worden veroorzaakt door materiele druk (regel- en wetgeving en financiële impulsen) en morele druk (beeldvorming over islam).

De Nederlandse samenleving heeft dankzij de aanwezige zuilenstructuur de oprichting van de moslimomroep mogelijk gemaakt. CvdM heeft ook bijgedragen aan de vormgeving van de moslimomroep door toepassing van bestaande beleidsregels en zijn discretionaire bevoegdheid, hetgeen gepaard ging met de nodige maar oplosbare fricties. De afwezigheid van rechtszaken tussen het CvdM en islamitische organisaties in periode 1993-2005 laat dat ook zien. Echter *afwijking* van de eigen beleidsregels door geen keuze te maken tussen oppositionele islamitische groeperingen heeft geleid tot *additionele* problemen. Het beleid na 2005 van consensus zoeken en langdurig polderen paste niet in de fase van opbouw van islamitische instituties met verschillende islamitische stromingen en etniciteiten. “Harde” domesticering van de moslimomroep door verregaande ingrepen in de organisatie heeft uiteindelijk de institutionalisering bemoeilijkt: institutionalisering van de moslimomroep is een onafgemaakt proces.

Bronnen:

Interviews met betrokkenen bij de moslimomroep en islamitische koepelorganisaties
Kamer van Koophandel: data moslimomroepen en islamitische organisaties
Commissariaat voor de Media: brieven, beleidslijnen, persberichten
Rechtbanken, Raad van State, Raad van Journalistiek besluiten
Tweede Kamer verslagen
Pers, TV, internet

Literatuur:

Bowen, J.R., Does French Islam have borders? Dilemmas of Domestication in a global religious field.
In *American Anthropologist* 106
Landman, N., *Van Mat tot minaret. De institutionalisering van de islam in Nederland.* (VU
Uitgeverij) Amsterdam (1992)
Laurence, J., *The Emancipation of Europe's Muslims. The State's Role in Minority Integration.*
Princeton University Press (2012)
Visser, T., *Doe mij maar een moslim*
Rath, J., Penninx, R., Groendijk, K., Meijer, A., *Nederland en zijn islam. Een ontzuilende samenleving
reageert op het ontstaan van een geloofsgemeenschap.* Het Spinhuis Amsterdam (1996)
Shahid, W., *Het multiculturalismedebat en de islam in Nederland: Stigmatisering, uitsluiting en
retoriek* (2009)
Sunier, T., Landman N., Linden, H. van der, Bilgili, N., Bilgili, A., *Diyanet, The Turkish Directorate
for Religious Affairs in a changing environment.* (2011)
Vellenga, S., Wieggers, G., *Religie, binding en polarisatie. De reacties van de leiding van
levensbeschouwelijke organisaties op islamitische uitingen.* (2011)
Vellenga, S., Harchaoui, S., Madkouri, H. el, Sijsses, B., (red), *Mist in de polder. Zicht op
ontwikkelingen omtrent de islam in Nederland.* Aksant Amsterdam (2009)
Visser, T., *Doe mij maar een moslim. Portretten van islamitische stromingen en organisaties in
Nederland.* Falstaf Media, Alkmaar (2007)
Zeeuw, M. de, *Een geschiedenis van de moslimomroep.* Ongepubliceerd manuscript (2002)

Bijlage 1: lijst met geïnterviewde personen

Ahmed Driss el-Boujoufi

Kursat Bal

Frank William

Radi Suudi

Mohamed Mahawat Khan

Hikmat Mahawat Khan

Derwisj Maddoe

Fethi Killi

Yusuf Altuntas

Muhsin Köktaş

Rashied Alibux

Mustafa Aarab

Ayhan Tonca

Roemer van Oordt

Janny Groen

Thijl Sunier

Sjoerd van Koningveld

Jan Beerenhout

Hans Ottenhoff

Bijlage 2: lijst met afkortingen van organisaties

AMMU	Associatie Marokkaanse Migranten Utrecht
BZ	Ministerie van Binnenlandse Zaken
CvdM	Commissariaat voor de Media
CGI	Contact Groep Islam
CMO	Contactorgaan Moslims en Overheid
FAAIIN	Federatie Ahmadiyya Anjumans Isha'at Islam Nederland
FION	Federatie Islamitische Organisaties Nederland
FOMON	Federatie Moslim Organisaties Nederland
HAK-DER	Federatie van Alevitische en Bektashitische Sociaal-Culturele Verenigingen in Nederland
ILC	Islamitisch Landelijk Comité
IMO	International Muslim Organisation
IOS	Islamitische Omroep Stichting
IRN	Islamitische Raad Nederland
ISN	Islamitische Stichting Nederland
MIC	Moslim Informatie Centrum
MO	Moslim Omroep
MON	Moslim Omroep Nederland
NFIO	Nederlandse Federatie van Maghrebijnse Islamitische Organisaties
NIF	Nederlandse Islamitische Federatie
NIO	Nederlandse Islamitische Omroep
NIR	Nederlandse Islamitische Raad
NMO	Nederlandse Moslim Omroep
NMR	Nederlandse Moslim Raad
NPO	Nederlandse Publieke Omroep
NTR	NTS, Teleac, RVU
NUTIO	Nederlandse Unie van Turkse Islamitische Organisaties
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OUMA	Omroep Universele Moslim Associatie
PPME	Young Muslim Association of Europe (Indo)
SAI	Stichting Academica Islamica
SICN	Stichting Islamitisch Centrum Nederland
SMO	Stichting Moslim Omroep
SMON	Stichting Moslim Omroep Nederland
SMT	Samenwerkingsverband Marokkanen en Tunesiërs
SVIZ	Stichting Verzorging Islamitische Zendtijd
SZM	Stichting Zendtijd Moslims
RMMN	Raad van Marokkaanse Moskeeën Nederland

RVM	Raad van Moskeeën
RvS	Raad van State
TICF	Turks-Islamitische en Culturele Federatie
ULAMON	Unie van Lahore Ahmadiyya Moslim Organisaties Nederland
UMMON	Unie van Marokkaanse Moskee Organisatie Nederland
VKZ	Verzorging Kerkelijke Zendtijd
WIM(N)	World Islamic Mission (Nederland)
WVC	Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

Bijlage 3: Onderzoeksvragen ECORYS BV

2.2.2 Prestatie-indicatoren

Voor het beoordelen van de activiteiten van het Commissariaat en de resultaten daarvan worden een zevental criteria gebruikt, die vaak gehanteerd worden in onderzoeken waarin de uitvoering van wettelijke (toezichts-)taken centraal staat.

1. Responsiviteit

Het Commissariaat handelt responsief als hij zich regelmatig op de hoogte stelt van de meningen en behoeften van de doelgroep, om vervolgens iets met die meningen en behoeften te doen om de kwaliteit van zijn optreden te verbeteren.

2. Transparantie en expliciet

De wijze waarop het Commissariaat zijn vrijheidsgraden invult, moet voor betrokkenen helder en expliciet zijn. Helder moet zijn wanneer en op welke wijze het Commissariaat bepaalde wettelijke bepalingen in de praktijk zal toepassen. Dit is van belang in het kader van de rechtszekerheid.

3. Consistentie, voorspelbaarheid

In het kader van de rechtszekerheid is het ook van belang dat het Commissariaat op een consistente wijze zijn taken vervult en op een consistente en voorspelbare manier gebruikmaakt van zijn bevoegdheden. Het gaat hier om het uitgangspunt dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Het ingrijpen van het Commissariaat moet in principe voorspelbaar zijn.

4. Zorgvuldigheid en tijdigheid

Van belang is dat het Commissariaat voldoende zorgvuldig te werk gaat. Wat dat precies inhoudt, is afhankelijk van de aard van de taak. Een voorbeeld van een vereiste in het kader van zorgvuldig handelen is het toepassen van het beginsel 'hoor en wederhoor'. Een ander mogelijke vereiste is bijvoorbeeld dat het Commissariaat zijn keuzes inhoudelijk motiveert. Verder is van belang dat het Commissariaat zich bij het vervullen van zijn taken en het gebruik van zijn bevoegdheden houdt aan de voorgescreven termijnen.

5. Redelijkheid

De juiste balans tussen verschillende oogmerken moet worden gevonden. Hierbij is tevens van belang welke gevolgen beslissingen hebben. Daarnaast spelen de volgende begrippen een rol: transparantie en non-discriminatie.

6. Rechtmatigheid

Het gaat hier om de mate waarin het Commissariaat in overeenstemming met de wet- en regelgeving handelt. Belangrijke indicatoren hiervoor zijn de (gegrond verklaarde) bezwaar- en beroepschriften.

7. Proportionaliteit

Is het optreden van het Commissariaat in overeenstemming met de beoogde en bereikte effecten van het optreden? Dit aspect hangt samen met de doelmatigheidsvraag die aan de orde komt in de volgende paragraaf.