Wat zijn, gezien de scheiding tussen kerk en staat, de marges voor contact tussen gemeenten en religieuze organisaties?

Trees Pels

Januari 2019

Verwey-Jonker Instituut

Wat zijn, gezien de scheiding tussen kerk en staat, de marges voor contact tussen gemeenten en religieuze organisaties?

Trees Pels

Utrecht, januari 2019

Inhoud

Concluderende samenvatting 3

1 Aanleiding 4

Leeswijzer 4

2 Scheiding kerk en staat volgens de Amsterdamse nota van 2008 6

Wat houdt de scheiding van kerk en staat in? 6

3 Ruimte voor interpretatie: ‘contextuele oordeelsvorming’ 8

4 Contact en samenwerking: enkele voorbeelden 9

Den Haag: Samenwerking in het kader van de Wmo 9

Amsterdam: Pedagogische innovatie van moskeeonderwijs 9

Pilot vijf gemeenten: opvoedondersteuning/preventie van radicalisering 10

Utrecht: Bondgenotengesprekken 10

Aandachtspunten 11

5 Huidige beleidscontext gemeente Amsterdam 12

Beleidscontext Amsterdam 12

Bredere maatschappelijke context 13

6 Beschouwing en conclusie 14

Sluit contact aan op de gemeentevisie betreffende omgang met religieuze organisaties? 14

Sluit contact of verdergaande samenwerking aan bij belangrijke beleidsdoelen? 14

Kan compensatie in sommige gevallen nodig zijn? 15

Is de neutraliteit van de overheid in het geding? 15

Conclusie 17

Literatuur 18

Concluderende samenvatting[1]

Kan een gemeente contacten aangaan met religieuze organisaties, onder welke omstandigheden en voorwaarden? Dit is de vraag waarop de voorliggende beschouwing antwoord poogt te bieden. Het is alweer 10 jaar geleden dat een eerste notitie hierover verscheen van het College van B&W van Amsterdam (2008), die indertijd eveneens als leidraad moest dienen 'voor het gemeentelijk handelen bij casussen met een religieuze of levensbeschouwelijke component'. Tien jaar later is het debat hierover opnieuw opgelaaid, wat de behoefte deed ontstaan aan een meer op de huidige beleidscontext toegesneden vervolgnotitie. De focus ligt op islamitische organisaties, vooral gericht op jeugd en jongvolwassenen, omdat zich veel beleidsvragen op deze groep toespitsen. Ontwikkelingen in de gemeente Amsterdam staan centraal, maar de gedachtegang en conclusies in deze notitie zijn ook voor andere gemeenten relevant.

Het korte antwoord op de vraag naar de opstelling van de gemeente luidt: ja, contact en soms verdergaande samenwerking met religieuze organisaties is mogelijk binnen de marges die de scheiding tussen kerk en staat veronderstelt. Nederland erkent het recht op religieuze uitingen in het publieke domein en op gelijke behandeling van religieuze groepen. Zij kunnen bij achterstand extra ondersteuning (compensatie) krijgen, al is dit per geval een kwestie van politieke afweging. Daarbij gaat het expliciet om maatschappelijke, niet om religieuze activiteiten. Voor belangrijke kwesties lijkt compensatie ook in bepaalde situaties gerechtvaardigd, bijvoorbeeld als er een inhaalslag nodig is ten behoeve van de voorspoedige participatie en ontwikkeling van islamitische (jeugdige) inwoners. In deze notitie worden enkele voorbeelden beschreven: de samenwerking met religieuze organisaties in het kader van WMO, pedagogische vernieuwing van moskeeonderwijs en ondersteuning van islamitische ouders tot 'weerbaar opvoeden' van hun kinderen. De contacten en samenwerking in dezen sluiten aan op belangrijke doelen van gemeentelijk maatschappelijk, integratie- en jeugdbeleid, zoals werken aan verbinding tussen (groepen) inwoners en een gunstig pedagogisch klimaat in de wijk.

Van de mogelijke beleidsscenario's (slechts achteraf ingrijpen, contact en voeling houden met religieuze organisaties, investeren in samenwerking) lijkt het laatste scenario het meest gepast in het licht van belangrijke doelen van gemeentelijk beleid. Maar bij afwegingen over beleidskeuzen gaat het uiteindelijk om de politieke beoordeling of de verwachte baten opwegen tegen het mogelijke risico van vermenging van functies en maatschappelijke weerstand tegen ondersteuning van islamitische organisaties.

1 Met dank aan Hans Boutellier, Maarten Davelaar, Joris Rijbroek en Ahmed Hamdi voor hun commentaar en suggesties.

1 Aanleiding

In 2017 vond, op initiatief van Stadsdeel West in Amsterdam, een verkenning plaats van het onderwijs voor kinderen van de negen moskeeën in het stadsdeel (Hamdi, Pels & ElJaouhari, 2017). Vanuit het stadsdeel wordt al langer samengewerkt met de moskeeën in het gebied en wordt ook nagedacht over mogelijkheden van innovatie van dit informeel moskeeonderwijs. De verkenning liet zien dat de moskeeën vooruitgang boeken in de pedagogische kwaliteit van hun lessen, maar dat er ook nog belangrijke wensen tot verbetering zijn. Vooral gaat het dan om een betere aansluiting bij de (meer interactieve en reflexieve) pedagogische praktijk in het formele onderwijs, en om een betere verbinding in de lessen tussen de leefwerelden van de kinderen binnen en buiten de moskee.

Enkele moskeeën in West uitten de behoefte aan ondersteuning bij pedagogische innovatie in deze zin, en aan samenwerking met de gemeente en andere maatschappelijke organisaties om dit doel te bereiken. De capaciteiten van de moskeeën hiervoor in termen van ervaring, competenties en middelen zijn veelal beperkt. Het Stadsdeel heeft het Verwey-Jonker Instituut gevraagd om een voorstel te doen voor een experiment in veilige setting. Concreet kan hierbij worden gedacht aan het ondersteunen van de moskee om in de lessen (actuele) maatschappelijke vraagstukken die in Nederland spelen te behandelen, zoals omgaan met schurende normen en waarden, of met andersdenkenden. De samenwerking met andere partijen in de pedagogische civil society rondom jeugd en gezin, zoals de Vreedzame school en wijk, kan hierbij een belangrijk middel zijn. Een belangrijke voorwaarde voor de ondersteuning van dit vernieuwings-experiment is dat het past binnen de grenzen die het beginsel van de scheiding tussen kerk en staat veronderstelt.

De vraag of en in hoeverre een gemeente contact en eventueel verdergaande samenwerking kan aangaan met religieuze organisaties blijft urgent. Religie vormt voor een toenemend aantal inwoners een belangrijk onderdeel van hun identiteit. Velen, jong en oud, hechten aan (ondersteuning van) de ontwikkeling daarvan (bv. De Koning. 2008; Pels, De Gruijter & Lahri, 2008; Pels, 2014). Religieuze organisaties vormen ook een belangrijke partij in het (pedagogische) middenveld, met vaak een groot bereik onder inwoners, zoals jeugdigen en opvoeders, ook degenen die kwetsbaar zijn, op afstand staan van reguliere voorzieningen en op wie die voorzieningen minder zijn toegesneden. Gemeenten kunnen dan ook niet om de vraag heen of en hoe om te gaan met deze organisaties, gezien hun verantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld het positief opvoeden en opgroeien van jeugdigen, preventie van problemen als radicalisering en extremisme, evenals verbinding en sociale cohesie in de lokale samenleving. Maar er is nog onvoldoende duidelijkheid bij gemeenten over de toepassing en invulling van het beginsel van de scheiding kerk – staat. Het thema roept handelingsverlegenheid en ook weerstand op, mede gezien de toenemende secularisering, polarisatie op religieuze basis en het politieke klimaat betreffende de omgang met de islam.

Omdat de discussie over het contact met religieuze organisaties op veel terreinen speelt, is besloten tot een bredere beschouwing hierover, die kan dienen om het debat over de gemeentelijke opstelling inzake de scheiding tussen kern en staat te voeden. In deze notitie dient de innovatie van het moskeeonderwijs als belangrijke casus, maar daarnaast worden ook andere voorbeelden onder de loep genomen: de samenwerking met religieuze organisaties in het kader van de WMO en ondersteuning van islamitische ouders tot 'weerbaar opvoeden' van hun kinderen in de context van toenemende polarisatie en zorgen over radicalisering en extremisme.[2]

Leeswijzer

Paragraaf 2 behandelt het beginsel van de scheiding tussen kerk en staat. De tekst hierover is grotendeels gebaseerd op de eerdere notitie daarover van het College van B&W van Amsterdam (2008). De paragraaf besluit met een korte schets van de beleidsontwikkelingen op dit terrein na 2008.

Paragraaf 3 gaat nader in op de ruimte voor interpretatie die het beginsel van de scheiding tussen kerk en staat laat en op hoe tot op heden door overheden op die ruimte is ingespeeld.

2 Bronnen voor deze studie vormden recente literatuur en het door Kennisplatform Integratie & Samenleving (KIS) georganiseerde Kennisatelier Religie en samenleving d.d. 6 september 2018 te Driebergen, waar experts, wetenschappers, gemeenteambtenaren en bestuurders van moskeeën het belang en de (on) mogelijkheden van contact en samenwerking tussen religieuze organisaties en gemeenten bespraken. Zie voor het verslag https://www.kis.nl/sites/default/files/bestanden/Verslagen/kennisatelier-religie.pdf

Duidelijk is dat 'contextuele oordeelsvorming' nodig is: bij door overheden te maken afwegingen spelen de heersende maatschappijvisie en beleidsdoelen een belangrijke rol.

Paragraaf 4 schetst daarom de Amsterdamse en bredere maatschappelijke beleidscontext, specifiek op het terrein van integratie- en jeugdbeleid. Op basis van inzicht hierin kan vervolgens worden bezien of contact met religieuze organisaties vanuit een maatschappelijk belang wenselijk en mogelijk is.

Paragraaf 5 bespreekt enkele casussen waarbij de kwestie van contact tussen de gemeente en religieuze organisaties zich sterk en herhaald opdringt: de WMO, moskeeonderwijs en opvoedondersteuning van islamitische ouders.

Paragraaf 6 bevat de conclusies die uit de gepresenteerde gegevens zijn te trekken, en een beschouwing aan de hand van de volgende vragen: past contact en eventueel verdergaande samenwerking binnen de (Amsterdamse) beleidsvisie en –doelen? Is er sprake van achterstand ten opzichte van andere groepen burgers en op hen gerichte voorzieningen? Is de neutraliteit van de overheid bij dergelijk contact in het geding? Uiteindelijk gaat het om een pragmatische afweging van risico's en kansen, een afweging die op politiek niveau moet worden gemaakt. Daarbij zijn in grote lijnen drie scenario's te onderscheiden wat betreft de opstelling van de gemeente: 1) geen contact en samenwerking, 2) voeling en daarmee zicht houden op ontwikkelingen in het veld en 3) samen aan de slag voor bijvoorbeeld verbetering van het bereik, de ondersteuning en participatie van inwoners die nu te veel aan de zijlijn staan.

2 Scheiding kerk en staat volgens de Amsterdamse nota van 2008

Het beginsel van de scheiding van kerk en staat is een fundamenteel uitgangspunt voor de inrichting van de huidige Nederlandse democratische rechtstaat. Het beginsel als zodanig staat niet in de Nederlandse Grondwet, noch in enige andere wettelijke bepaling. Er is ook niet veel jurisprudentie over. Het kan gezien worden als een ongeschreven rechtsbeginsel (Van Bijsterveld, 2008), dat voortvloeit uit artikel 1 (het gelijkheidsprincipe) en artikel 6 (vrijheid van godsdienst) van de Grondwet (Nickelson, 2008; Davelaar & Smits- van Waesberghe, 2010).

Het beginsel van de scheiding van kerk en staat betreft in feite een politieke afspraak tussen kerkelijke en wereldlijke machthebbers om niet te zeer in elkaars vaarwater te komen. Het komt erop neer dat er in de verhouding tussen kerk en staat geen institutionele, noch inhoudelijke zeggenschap over en weer mag zijn.

Wat houdt de scheiding van kerk en staat in?

Er zijn zaken waar het beginsel van scheiding van kerk en staat zich in principe niet tegen verzet. Zo verzet het beginsel zich niet tegen elke betrekking met of elke vorm van steunverlening aan kerken en/of instellingen van religieuze of levensbeschouwelijke aard. Overleg of dialoog tussen overheid en kerken en/of religieuze of levensbeschouwelijke organisaties worden niet door het beginsel uitgesloten. Hetzelfde geldt voor de subsidiëring van maatschappelijke activiteiten van kerken c.q. organisaties op religieuze, levensbeschouwelijke grondslag. Artikel 23 van de Grondwet over de vrijheid van onderwijs is daar een prominent voorbeeld van. Naast openbaar onderwijs komt ook onderwijs vanuit een religieuze, levensbeschouwelijke of onderwijskundige visie voor subsidiëring in aanmerking.

Wel brengt het beginsel voor de overheid een grote terughoudendheid met zich mee bij steunverlening aan activiteiten die tot de kerntaken van de kerken behoren. Daarbij erkent de Nederlandse overheid dat er zich bijzondere omstandigheden kunnen voordoen die overheidssteun aan deze activiteiten van kerkgenootschappen toch rechtvaardigen. Voorbeelden waaruit deze bijzondere omstandigheden blijken en die in Nederland in de wet zijn geregeld zijn: 1) het subsidiëren van onderhoud van monumenten, waaronder kerkgebouwen 2) het faciliteren van de geestelijke zorg in de krijgsmacht en gevangenissen, 3) de bekostiging van godsdienstig en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs op openbare scholen en 4) het subsidiëren van opleidingen voor geestelijke ambtsdragers. De bijzondere omstandigheden die steun rechtvaardigen moeten daarbij van geval tot geval worden beargumenteerd.

Het beginsel scheiding kerk-staat hangt sterk samen met de artikelen van de Grondwet die de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en het gelijkheidsbeginsel waarborgen.

De vrijheid van godsdienst omvat onder andere: het uitdragen en overdragen van de geloofs- of levensovertuiging in onderwijs, opvoeding, verkondiging of in woord en geschrift en het recht om organisaties op godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag op te richten (zoals kerken, scholen, ziekenhuizen, welzijnsinstellingen en begrafenisondernemingen). Een fundamenteel onderdeel van deze organisatievrijheid is de bevoegdheid van organisaties om naar eigen inzicht haar voorgangers, leraren en ander personeel aan te stellen.

Het gelijkheidsbeginsel houdt in: neutraliteit van de overheid ten opzichte van de godsdienst. Wat de één is toegestaan of verboden, moet ook voor de ander gelden. In de notitie worden drie vormen van neutraliteit onderscheiden: exclusieve, inclusieve en compenserende neutraliteit (zie ook Van der Burg, 2009). In de Nederlandse samenleving is inclusieve neutraliteit gangbaar en, onder voorwaarden, ook compenserende neutraliteit.

1. **Exclusieve neutraliteit**: er is een strikte scheiding tussen kerk en staat. Niemand mag zijn religie beleven in de publieke ruimte en de overheid houdt zich eveneens ver van religie, geeft geen steun aan religieuze organisaties.
2. **Inclusieve neutraliteit:** individuen en groepen hebben de vrijheid en het recht om vanuit hun eigen religie of levensbeschouwing te spreken en te handelen, ook in de publieke sfeer. Deze opvatting van neutraliteit eist van de overheid onpartijdigheid. De overheid draagt zorg voor gelijke behandeling, biedt soms ondersteuning, maar mag niet de ene

religie of levensbeschouwing voorrang geven boven de andere. Het Nederlandse stelsel is gebaseerd op deze vorm van neutraliteit.

3. **Compenserende neutraliteit**: om de gelijkheid van alle godsdiensten en levensbeschouwingen daadwerkelijk te garanderen kan de overheid in voorkomende gevallen groepen die achterblijven extra ondersteunen. De overheid zal die extra steun dan wel van geval tot geval moeten beargumenteren, al kan men proberen daar beleid op te voeren: achterstelling of sociale cohesie kunnen dergelijke argumenten zijn. Subsidiëring van (de activiteiten van) moskeekoepels en/of (migranten)kerken kunnen een instrument zijn in deze maatschappijvisie om ongelijkheid weg te nemen en iedereen, ongeacht religieuze of levensbeschouwelijke achtergrond, volwaardig deel te laten nemen aan de samenleving, aldus de notitie.

Volgens de notitie van 2008 heeft het toenmalige College van B&W van Amsterdam de maatschappijvisie van de compenserende neutraliteit aanvaard, voor het geval zich omstandigheden voordoen die daarom vragen: 'Ons College volgt in de regel de in de Nederlandse samenleving gangbare maatschappijvisie van een *inclusieve neutraliteit* van de (lokale) overheid. In voorkomende gevallen kunnen er zich omstandigheden voordoen waarbij de maatschappijvisie van de compenserende neutraliteit ook voor ons College de meest geëigende is. Zoals hiervoor betoogd zal een keuze voor compenserende neutraliteit telkens opnieuw moeten worden beargumenteerd.'

Sinds de notitie verscheen hebben beleidsontwikkelingen er echter toe geleid dat het compensatiebeginsel door de gemeente al snel weer is verlaten. In 2010 nam burgemeester Van der Laan expliciet afstand van dit door zijn voorganger Cohen bepleite beginsel. Zie Parool artikel 20-09-2010. In het beleidsdiscours is sindsdien minder plaats voor religie. Op basis van een quickscan over het in Amsterdam gevoerde radicaliseringsbeleid concluderen De Graaf en Weggemans (2018) dan ook dat in de discussies over dit beleid geregeld sprake lijkt te zijn van een 'religieuze ruis' en 'religieuze kramp', waarbij de betekenis van religie lijkt te worden veronachtzaamd. Vanuit de gemeente zou nagedacht moeten worden hoe die 'kramp' vermeden kan worden, zo luidt het advies. Sinds 2008, toen het College van B&W een aanzet gaf opnieuw na te denken over de scheiding tussen kerk en staat is, aldus de auteurs, minder strategisch nagedacht over hoe de (lokale) overheid kan samenwerken met religieuze instellingen.

Recent is, mede naar aanleiding van het advies, het voornemen geuit om hierin verandering te brengen, onder andere door de vorming van netwerken waarvan ook religieuze organisaties deel uitmaken. 'Het doel is het blijvend stimuleren van dialoog, het tot stand brengen van verbindingen en het hebben van een 'thermometer' in de buurt. Zo weten we elkaar ook in tijden van crises of incidenten goed en makkelijk te vinden', aldus de brief (21 juni 2018) waarin waarnemend burgemeester Van Aartsen reageert op het advies. Of en in hoeverre burgemeester Halsema dit voornemen onderschrijft is nog open.

3 Ruimte voor interpretatie: ‘contextuele oordeelsvorming’

Het beginsel van de scheiding tussen kerk en staat vormt geen beletsel voor overleg of dialoog tussen overheid en kerken en/of religieuze of levensbeschouwelijke organisaties, zoals hiervoor is besproken. Daarnaast bleek eveneens dat zich bijzondere omstandigheden kunnen voordoen die overheidssteun kunnen rechtvaardigen en dat het neutraliteitsbeginsel eveneens de mogelijkheid voor extra steun openhoudt. Ook kwam naar voren dat deze erkenning ruimte laat voor interpretatie: keuzen moeten van geval tot geval worden beargumenteerd. De context, maatschappijvisie en beleidsdoelen van de betreffende overheden spelen tot op zekere hoogte een rol bij de keuzen die men maakt, aldus ook de notitie van 2008. In de notitie wordt daarom gesproken van contextuele oordeelsvorming.

Dat hiervan sprake is blijkt ook uit de praktijk. Onderzoek naar de subsidiëring door gemeenten van levensbeschouwelijke organisaties laat behoorlijke verschillen zien, tussen en zelfs binnen gemeenten. Factoren als de samenstelling van de gemeenteraad en de invloed van religieuze tradities beïnvloeden gemaakte keuzen. Het zijn daarbij veelal de gevestigde organisaties van christelijke signatuur die subsidie ontvangen voor hun maatschappelijke activiteiten (Davelaar & Smits van Waesberghe, 2010).

Niettemin hebben in het verleden en heden ook niet-christelijke religieuze organisaties financiële steun ontvangen, vooral ten dienste van het door overheden gevoerde integratiebeleid. Er zijn talloze voorbeelden waaruit blijkt dat principes van scheiding van religie en staat plaats hebben gemaakt voor prioriteiten van het integratiebeleid. Zo zijn in de jaren tachtig activiteiten van organisaties van migranten, en dus ook religieuze organisaties, gesubsidieerd omdat men van mening was dat zij een belangrijke functie bij de integratie vervulden. Het ging hierbij strikt genomen om niet-religieuze activiteiten, maar die scheiding was vaak zeer moeilijk aan te brengen (Sunier, 2003 (Bureau de Helling, scheiding van Kerk en Staat, de Nederlandse praktijk; opgehaald 06-02-18)).

Als voorbeelden van activiteiten in de marge van de scheiding tussen kerk-staat in Amsterdam worden in de notitie van 2008 genoemd: het gebruik van religieuze (moslim) infrastructuur en personen om mogelijk ontsporende/radicaliserende jongeren weer op het rechte spoor te krijgen en veiligheidsrisico’s te verkleinen en de gemeentelijke bemoeienis met (het onderwijs op) islamitische scholen. Vandaag de dag is nog steeds sprake van gemeentelijke activiteiten op deze terreinen. Dit type activiteiten is overigens zeker niet uniek voor Amsterdam, maar terug te zien in vele andere gemeenten.

Pragmatisme lijkt een belangrijke leidraad bij het gevoerde beleid: het wordt vaak gestuurd door praktische overwegingen (zie ook Van den Toorn, Davelaar, De Winter-Koçak & Badou, 2018). Om met Smith (2010, aangehaald in Boutellier, 2015) te spreken: eerder dan te hameren op principiële grenzen kan een beetje smokkelen soms nodig zijn om het gesprek vlot te trekken en verder te komen. Afwegingen van beleidsmatige aard staan daarbij voorop, en daarnaast ook praktische aan samenwerking of financiering te stellen voorwaarden (Van den Toorn et al., ibid.). Uit het voorgaande valt ook op te maken dat de agenda van de gemeente, sinds deze eeuw zeker ook op het terrein van (preventie van) radicalisering, een belangrijke impuls vormt om betrekkingen met religieuze organisaties aan te gaan.

Gezien het feit dat contextuele oordeelsvorming nodig is bij door overheden te maken afwegingen, is inzicht gewenst in de huidige beleidscontext. Paragraaf 5 biedt daarom een schets van die context. Eerst volgen echter enkele casussen van contact en samenwerking met religieuze organisaties.

4 Contact en samenwerking: enkele voorbeelden

Het proces van scheiding tussen kerk en staat kent een lange geschiedenis. Nog steeds herinneren sommige conventies aan een verleden waarin deze scheiding minder vanzelfsprekend was, zoals de bede in de troonrede, het randschrift op de euro en het feit dat in sommige gemeenteraden de vergaderingen met gebed worden geopend en gesloten. Zoals hiervoor besproken, is in Nederland van exclusieve neutraliteit geen sprake, en vindt er allerlei uitwisseling en samenwerking met religieuze organisaties plaats, vooral met het oog op het behalen van beleidsdoelen op uiteenlopende terreinen. Deze paragraaf schetst daarvan enkele voorbeelden.

Den Haag: Samenwerking in het kader van de Wmo

Veel gemeenten achten goede contacten met religieuze organisaties waardevol (Van den Eijnden & Overdijk-Francis, 2010). De decentralisatie en de beleidsaandacht voor participatie hebben daar mede aan bijgedragen, vanuit de gedachte dat religieuze organisaties daarin een belangrijke functie kunnen vervullen, ook vanwege hun contacten met moeilijk bereikbare en kwetsbare inwoners. *Geloven in Amsterdam.* (Van Oordt, 2017, http://www.republiekallochtonie.nl/blog/opinie/geloven-in-amsterdam 06-02-2018)

Van den Toorn et al. (2018) deden recent vanuit deze optiek onderzoek voor de gemeente Den Haag. Vertegenwoordigers van levensbeschouwelijke organisaties en gemeenteambtenaren werd gevraagd hoe meer en beter samengewerkt kan worden om kwetsbare inwoners van Den Haag nog beter te bereiken en te ondersteunen. De onderzoekers onderscheiden een aantal functies die deze organisaties in een stad kunnen hebben:

- professionele dienstverlening aan specifieke doelgroepen binnen de kaders van het (lokale) beleid en onder regie van de overheid;
- ondersteuning van kwetsbare personen en groepen die buiten het bereik en/of blikveld van de officiële instanties vallen;
- informele hulp en onderlinge ondersteuning;
- werven, activeren en begeleiden van vrijwilligers uit specifieke geloofsgemeenschappen ten behoeve van activiteiten gericht op kwetsbare individuen en groepen.
- gemeenschapsopbouw en empowerment van de eigen of andere – achtergestelde – groepen;
- kwetsbare personen informeren over en in contact brengen met de beschikbare vormen van ondersteuning;
- signaleren en agenderen van problemen en stem geven aan groepen in de samenleving.

Al deze functies blijken in wisselende mate terug te zien in de Haagse praktijk. Activiteiten variëren van individuele hulp bij praktische of sociaal-emotionele vragen, voorlichtingsbijeenkomsten over inhoudelijke thema's voor de achterban en ondersteuning bij de integratie in Nederland (waaronder taallessen). Ook werken de organisaties met vrijwilligers, bijvoorbeeld bij maatjesprojecten voor jongeren, gezinnen, ouderen en mensen met schulden.

De onderzoekers bevelen aan te investeren in duurzaam vertrouwen, kennis over en waardering en leren van elkaars werk en expertise, overleg over raakvlakken, evenals goede organisatie van de samenwerking op basis van een gezamenlijke visie en uitgangspunten. Het gaat uiteindelijk om het bevorderen van meer directe contacten tussen hen en gemeenteambtenaren, wijkteams, reguliere aanbieders, wijkbureaus en bewonersorganisaties. Hoe de gemeente de samenwerking verder gestalte gaat geven naar aanleiding van het onderzoek is ten tijde van dit schrijven nog niet bekend.

Amsterdam: Pedagogische innovatie van moskeeonderwijs

Al een aantal jaren zijn er zorgen over het particuliere onderwijs in moskeeën, gericht op de religieuze educatie van kinderen. De zorgen betreffen de pedagogische en onderwijskundige kwaliteit (bv. gebruik van slaag, gebrek aan rendement van de lessen) en anti-integratieve boodschappen aan de leerlingen, en leven zowel bij ouders als bij overheden. Zij vormden in het verleden aanleiding voor onderzoeken in opdracht van de gemeenten Rotterdam (Pels,

Lahri & El Madkouri, 2006a, 2006b; Pels, Dogan & El Madkouri, 2006) en Utrecht (Pels, Hamdi, Klooster, Day & Lahri, 2016).

Recent liet ook stadsdeel Amsterdam West een verkenning uitvoeren naar het onderwijs voor kinderen van de negen moskeeën in het stadsdeel (Hamdi, Pels & ElJaouhari, 2017). Vanuit het stadsdeel wordt al langer samengewerkt met de moskeeën in het gebied en wordt ook nagedacht over mogelijkheden tot verbetering van de pedagogische kwaliteit en van de verbinding tussen de leefwereld van kinderen binnen en buiten de moskee. De verkenning liet zien dat er op in dezen nog belangrijke stappen te maken zijn. Het Stadsdeel zou met een of enkele moskeeën, en betrokkenheid van ouders, een innovatie-experiment in een veilige setting willen uitvoeren, met als doel de verbinding met en binding aan de bredere samenleving een duidelijke plek te geven in de lessen, in samenwerking met andere partijen in de pedagogische civil society, zoals de Vreedzame school en wijk. Een belangrijke voorwaarde voor het starten van een dergelijk experiment is dat het past binnen de grenzen die de scheiding tussen kerk en staat veronderstelt.

Pilot vijf gemeenten: opvoedondersteuning/preventie van radicalisering

Ouders met een migratieachtergrond ondervinden vaak extra uitdagingen in de opvoeding, die samenhangen met hun religieuze en migratieachtergrond, zoals omgaan met conflicterende normen en waarden, met uitsluiting en discriminatie en met polarisatie en radicalisering op religieuze basis. De reguliere opvoedondersteuning is hier nog weinig op afgestemd. In 2016 zijn het ministerie van SZW en vijf gemeenten (Culemborg, Delft, Leiden, Maastricht en Roosendaal) daarom gestart met pilots 'weerbaar opvoeden'. Weerbaar opvoeden is er op gericht opvoeders in staat te stellen om hun kinderen op zo'n manier te ondersteunen dat zij zich thuis voelen in en verbonden weten met Nederland, en weerbaar zijn tegen spanningen en negatieve ervaringen rondom de genoemde uitdagingen. In de pilots ontwikkelden en experimenteerden partijen met de samenwerking tussen formele organisaties en informele partijen als moskeeën en andere migrantenorganisaties, en met manieren om met ouders in gesprek te gaan over de omgang met 'heikele opvoedthema's'. Het hoofddoel van de pilots was om tot bouwstenen te komen voor aanvullend opvoedinstrumentarium gericht op de genoemde typen spanningsvolle thema's en daarmee samenhangende cultureel-religieuze dilemma's. De focus lag op islamitische ouders met een migratieachtergrond, omdat zij vaak extra worstelen met het verenigen van hun (religieus geïnspireerde) waarden met de waarden die in Nederland domineren, met het omgaan met fenomenen als discriminatie of radicalisering van kinderen.

In de pilots bleek dat veel potentie voor het werken met ouders rondom gevoelige thema's schuilt in het aansluiten op bestaande groepen en initiatieven van vrijwilligers en/of migrantenzelforganisaties zelf. Dergelijke initiatieven kennen vaak een vanzelfsprekender bereik, vertrouwen en bekendheid met wat onder de ouders leeft. Ook kunnen zij met hun aanpak tegemoet komen aan de behoefte van veel islamitische opvoeders aan religieuze rechtvaardiging van hun handelen, bijvoorbeeld door de inzet van een externe deskundige (theoloog of imam) of van een gespreksleider met religieuze kennis en autoriteit. In meerdere pilots zijn in samenwerking met moskeeën en andere organisaties activiteiten met ouders opgezet (Hamdi, Day, Jansma, Pels & Distelbrink, te verschijnen).

Utrecht: Bondgenotengesprekken

Een aantal jaren geleden deden zich in Utrecht veel spanningen voor rondom de islamitische gemeenschap. Dat was de aanleiding voor burgemeester Van Zanen om op structurele basis met moskeebesturen om de tafel te gaan en te praten over wat er leeft in de stad. Deze gesprekken vinden sindsdien minimaal vijf keer per jaar plaats, ook als er geen spanningen zijn. Bij actuele problemen kan men zonodig wel op korte termijn bij elkaar komen. Het doel is om eenduidige afspraken te maken met alle partijen en met dezelfde boodschap terug te gaan naar de gemeenschap.

Dit overleg met moskeebesturen is geënt op de reeds bestaande Bondgenotengesprekken die al in de wijken plaatsvonden. Hierbij zitten de belangrijkste sleutelfiguren en vertegenwoordigers uit verschillende gemeenschappen en netwerken uit de wijk bij elkaar met de gemeente en de politie, om kennis uit te wisselen en te leren van elkaar. Vaste agendapunten bij de Bondgenotengesprekken zijn: hoe staat het ervoor in de wijk, wat gaat goed, wat

kan nog beter en wat is er nodig om een bepaald probleem op te lossen. Dit is ook hoe het overleg met de moskeebesturen wordt vormgegeven (Michel Kok, senior adviseur veiligheid gemeente Utrecht, mondelinge mededeling 14-11-18).

Aandachtspunten

Een belangrijke rode draad in de voorbeelden is dat het contact en eventuele verdergaande samenwerking gericht is op een gezamenlijk ervaren maatschappelijk belang: het bereiken en ondersteunen van kwetsbare groepen, het ondersteunen van opvoeders of innovatie van de pedagogische kwaliteit van moskeeonderwijs. Dit punt kwam ook in het Kennisatelier Religie en samenleving van KIS (2018, zie noot 2) naar voren: een gezamenlijk bepaalde agenda is nodig om tot onderling vertrouwen en een duurzame samenwerking te komen.

Een tweede punt van aandacht Uit het Kennisatelier is dat religieuze organisaties naast religieuze doelen ook bredere educatieve of maatschappelijke doelen nastreven, maar dit wel doen vanuit hun religieuze inspiratie. Religieuze en andere activiteiten kunnen daarmee niet geheel losgekoppeld worden. Omgekeerd kan aandacht voor religieuze bronnen ook bijdragen aan het gezamenlijk bereiken van doelen, zoals het voorbeeld van de pilots 'Weerbaar opvoeden' laat zien: ondersteuning van ouders bij lastige opvoedkwesties kan soms effectiever zijn als zij ervaren dat verandering van opvattingen en gedrag religieus gerechtvaardigd zijn.

Bij de samenwerking is het dan, ten derde, voor de gemeente vooral belangrijk alert te zijn op de feitelijke activiteiten van organisaties binnen de samenwerking, op het gedrag van degenen die ze uitvoeren en op de vraag of de opbrengsten overeenkomen met de gezamenlijk bepaalde doelen. Een hiermee samenhangende aanbeveling uit het Kennisatelier over samenwerking met moskeeën was om niet uit te gaan van beeldvorming, bijvoorbeeld over de mate van orthodoxie van de moskee, maar te onderzoeken welke belangen en perspectieven spelen, en alert te zijn op eventueel ongewenst gedrag.

Een andere aanbeveling betrof de ontwikkeling van een beoordelingskader (checklist) voor gemeenten voor samenwerking met religieuze organisaties. Aandachtspunten daarin zouden bijvoorbeeld kunnen zijn: leer organisaties eerst goed kennen, benoem het belang van transparantie en controle van activiteiten van een religieuze organisatie van binnenuit, voorkom dat organisaties een monopolie krijgen voor bepaalde dienstverlening.

5 Huidige beleidscontext gemeente Amsterdam

Beleidscontext Amsterdam

Zoals ook al uit de genoemde voorbeelden blijkt, hangen keuzen inzake het contact met religieuze organisaties samen met de maatschappijvisie die de gemeente voorstaat, gecombineerd met specifieke beleidsdoelstellingen. Voor inzicht daarin volgt een korte beschouwing van relevante aspecten van beleid in Amsterdam, met name het beleid aangaande integratie, diversiteit en jeugd.

Tegenwoordig wordt in Amsterdam gesproken van diversiteitsbeleid en inclusief beleid als het gaat om minderheidsgroepen, waaronder groepen met een (niet-westerse) migratieachtergrond. De laatst verschenen nota over integratiebeleid, 'Erbij horen en meedoen', dateert uit 2003. Sindsdien zijn geen beleidsvoornemens meer verschenen onder deze noemer, samenhangend met het verdwijnen van het 'doelgroepenbeleid' gericht op specifieke migrantengroepen. Enkele passages in de nota van 2003 laten duidelijk zien hoe de verantwoordelijkheid van de lokale overheid indertijd werd omschreven:

> *'(…) steun geven aan en de dialoog aangaan met organisaties en verbanden van burgers die het "erbij horen" en meedoen (dus: integratie) van een bevolkingsgroep bevorderen,en/of het vertrouwen tussen bevolkingsgroepen onderling versterken,* en/of uitnodigen tot participatie in de samenleving in dienst van anderen. Dit kunnen zowel seculiere als religieuze en zowel gemengde als etnische organisaties zijn – als ze maar de integratie bevorderen. (….)
>
> Ons College draagt in het kader van het integratiebeleid in woord en daad een *inclusieve – en in voorkomende gevallen een compenserende – maatschappijvisie* uit, waarbij enerzijds de uitoefening van fundamentele grondrechten van *alle* Amsterdammers wordt gefaciliteerd en anderzijds gebruik wordt gemaakt van de brede, diverse sociaal- maatschappelijke infrastructuur (en dus ook de religieuze) in de stad om haar beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. (…)
>
> Culturele diversiteit kan ook zorgen voor onbegrip, spanningen tussen bevolkingsgroepen en zelfs uitsluiting. *De gemeente zet daarom in op emancipatie en zelfontplooiing van individuen en groepen. En op programma's die de dialoog, het begrip en de verbinding tussen Amsterdammers vergroten.* (…)
>
> *In voorkomende gevallen kan de gemeentelijke overheid ertoe besluiten om mensen werkzaam bij kerken, moskeeën e.d. of bij instellingen op confessionele grondslag of individuen met een duidelijke religieuze, ideologische of levensbeschouwelijke overtuiging in te zetten om specifieke gemeentelijke beleidsdoelstellingen te realiseren.* Dat gebeurt bijvoorbeeld bij de aanpak van radicaliserende jongeren in Amsterdam.'

Op de huidige website van de gemeente is geen verwijzing meer terug te vinden naar de nota 'Erbij horen en meedoen' van 2003, noch naar de Notitie scheiding kerk-staat van 2008. Onder de noemer *diversiteit* valt het volgende te lezen:

> 'Onze diversiteit is onze kracht. Niet door onze aandacht te richten op de verschillen, maar op wat ons bindt. Waar mensen met een verschillende achtergrond samenwerken ontstaan nieuwe inzichten wat leidt tot innovatie en creativiteit.
>
> Daarom gaat het beleid van de gemeente niet over diversiteit. Maar juist over inclusiviteit. Over *hoe we er voor zorgen dat alle Amsterdammers mee kunnen doen en niemand aan de kant staat of zich er niet bij voelt horen. Want hoe meer mensen meedoen, des te sterker en dynamischer de stad is.* (https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/volg-beleid/diversiteit, opgehaald 31-10-2018).
> (cursiveringen tp)

Op de site van de Afdeling Onderwijs-Jeugd-Zorg is eveneens een pagina te vinden over diversiteit. Ook daaruit blijkt dat het mogelijk maken van verbinding en 'meedoen' van iedereen sinds de nota van 2003 nog steeds een belangrijk beleidsuitgangspunt is. De grote verscheidenheid naar achtergronden van Amsterdamse burgers maakt het, zo is te lezen, 'belangrijk om te zoeken naar wat alle Amsterdammers bindt. Door het 'Amsterdamse burgerschap' en de mensenrechten als uitgangpunt te nemen in haar beleid wil de gemeente het mogelijk maken dat alle Amsterdammers mee kunnen doen en verantwoordelijkheid nemen voor hun stad, voor de vrijheid, de veiligheid en het welzijn van iedereen.' De diversiteit kan gezien worden als kracht, maar daarnaast zijn er ook risico's, zo vervolgt de tekst: 'Culturele diversiteit kan ook zorgen voor onbegrip, spanningen tussen bevolkingsgroepen en zelfs uitsluiting. De gemeente zet daarom in op emancipatie en zelfontplooiing van indi-

viduen en groepen. En op *programma's die de dialoog, het begrip en de verbinding tussen Amsterdammers vergroten.'* (https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/sociaal/onderwijs-jeugd-zorg/diversiteit/; opgehaald 06-02-18).

In het jeugdbeleid gericht op de Vreedzame school en wijk, zoals dat ook in Amsterdam West vorm krijgt, zien we begrippen als meedoen, verbinding, sociaal klimaat terug. Ook het bevorderen van een positief pedagogisch klimaat wordt daarin als doel genoemd. Organisaties die met jeugd te maken hebben worden uitgenodigd daar aan bij te dragen: *Het uitgangspunt is 'dat de school en de wijk samenwerken aan één positief pedagogisch klimaat. Zo wordt het voor kinderen duidelijk dat er overal dezelfde normen en afspraken gelden. Kinderen ervaren zo de samenhang tussen de 'werelden' van school, buurt en thuis.* Jong in West leerde kinderen en jongeren: Je hoort erbij! Doe mee! Die boodschap draagt ook de Vreedzame Wijk uit. Het stadsdeel nodigt organisaties die met jeugd te maken hebben uit om mee te doen aan de Vreedzame Wijk. Om de principes van Vreedzaam te onderschrijven en deze te verbinden met hun eigen visie en organisatiestructuur. Zo stichten we een gemeenschap met gedeelde normen en uitgangspunten die we samen uitdragen en waar kinderen zich fijn bij voelen. Consistent met de bevindingen van De Graaf en Weggemans (2018), is dat religieuze organisaties in recente beleidsteksten niet apart als samenwerkingspartners worden benoemd.

Naast het diversiteitsbeleid en jeugdbeleid zijn er ook andere beleidsontwikkelingen die de behoefte aan samenwerking tussen gemeente en formele organisaties enerzijds en organisaties in het middenveld anderzijds in de hand werken. Voorbeelden zijn de Wmo, de transitie in de preventie en zorg voor jeugd, waarbij de kracht van (in)formele netwerken rondom jeugd en gezin uitdrukkelijk aangesproken dient te worden (zie bv.Ponzoni & Distelbrink, 2017; Kennedy, 2017), en de rol van levensbeschouwelijke verbanden in het signaleren van vormen van sociale uitsluiting en het bereiken van groepen waar de overheid minder zicht op heeft (zie bv. Elander, Davelaar & Walliser, 2012).

Bredere maatschappelijke context

De bandbreedte voor keuzen over contact met religieuze organisaties wordt mede beïnvloed door het maatschappelijke klimaat. Zoals in andere Europese landen is ook in Nederland een klimaat ontstaan dat gekenmerkt is door polarisatie rond kwesties van cultuur en religie (bv Moors, Balogh, Van Donselaar, & De Graaff, 2009), getuige ook de opkomst van partijen als de PVV en FvD. Daarbij scoort Nederland naar verhouding hoog wat betreft anti-moslim sentimenten (Savelkoul, Scheepers, van der Veld, & Hagendoorn, 2012). Een tweede factor die de houding ten aanzien van religieuze organisaties beïnvloedt is de toenemende secularisering onder grote delen van de bevolking. Beide factoren leiden tot een groeiende maatschappelijke weerstand tegen samenwerking met en subsidiëring van religieuze organisaties. Dit geldt zeker als deze orthodoxe of conservatieve waarden aanhangen die vloeken met de progressieve opvattingen van de meerderheid, aldus Nickolson (2013, verwijzend naar Duyvendak, 2011 in https://www.socialevraagstukken.nl/typisch-hollandse-benadering-van-scheiding-kerk-en-staat-is-achterhaald/#_edn5; opgehaald 06-02-2018).

Het al vermelde onderzoek uit 2010 naar de subsidiëring van religieuze organisaties (Davelaar et al., 2010) bevestigt deze terughoudendheid. Slechts een kleine meerderheid van de in dit onderzoek ondervraagde ambtenaren vindt dat de koers van hun gemeente het best aansluit bij het model van inclusieve neutraliteit. Ruim een derde ziet de lokale koers juist als voorbeeld van exclusieve neutraliteit. Gemeenten zijn niet echt genegen de bevoorrechting van christelijke organisaties te veranderen door andere religieuze organisaties in een achterstandspositie tijdelijk (extra) te ondersteunen. Het principe van compenserende neutraliteit lijkt weinig weerklank te vinden in de praktijk. Pragmatisme wat betreft het subsidiëren van compenserende activiteiten voert de boventoon boven beginselen van gelijkheid en bestrijden van achterstand. Ook de publieke opinie speelt een grote rol. 'Door aanzwellende kritiek zien gemeenten zelfs regelmatig af van samenwerking en subsidies', stelt Nickolson (2013), refererend aan voornoemd onderzoek.

Daarnaast speelt ook een toenemende onwetendheid en onwennigheid onder ambtenaren en politici mee aangaande de omgang met de scheiding kerk – staat, aldus Kennedy (2017:-Kerk-staat-verhoudingen-in-verandering-james-kennedy-amsterdam-29-november-2017. opgehaald 31-10-2018) 'Ontkerkelijking en toenemend pluralisme zorgen ervoor dat veel ambtenaren en politici weinig weten over religie; overdreven laksheid of strengheid kan het gevolg zijn'. Kennedy acht in de huidige pluralistische maatschappij 'een ontspannen, onbevangen en nieuwsgierige houding' noodzakelijk.

6 Beschouwing en conclusie

Samenvattend zien we dat in Nederland de maatschappijvisie van inclusieve neutraliteit van de (lokale) overheid tot nu toe het meest gangbaar is. Al naar gelang de omstandigheden blijkt ook compenserende neutraliteit mogelijk, zij het dat deze van geval tot geval moet worden onderbouwd. De beleidspraktijk van de laatste jaren is op dat punt wisselend, afhankelijk van pragmatische afwegingen van kosten en baten. Compenserende neutraliteit is duidelijk niet de norm. Daarbij lijkt ook een groeiende weerstand te ontstaan tegen compensatie van achterstand, terwijl het beginsel van inclusieve neutraliteit in de uitvoeringspraktijk slechts op een krappe meerderheid blijkt te kunnen rekenen bij gemeentelijke ambtenaren. Vermeldenswaard is in dat verband dat (gevestigde) christelijke organisaties op meer overheidssteun kunnen bogen, en weerstanden het sterkst voor islamitische organisaties lijken te gelden.

De keuze voor compensatie kan daarom, in het bijzonder wanneer het gaat om islamitische organisaties, het risico meebrengen van maatschappelijke weerstand. Het hangt dan van de maatschappijvisie van de gemeente af, evenals van beleidsprioriteiten, of en in hoeverre er bereidheid is dit risico te nemen. Immers, de in Nederland gangbare uitgangspunten rondom de scheiding tussen kerk en staat laten ruimte voor interpretatie. 'Contextuele oordeelsvorming' is nodig om de vraag te kunnen beantwoorden of en in hoeverre de voorgenomen activiteiten ten behoeve van innovatie van het moskeeonderwijs te verantwoorden zijn. Daarbij moet uiteraard ook steeds de vraag gesteld worden of compensatie wel te rechtvaardigen is, en ten slotte, of gesproken kan worden van neutraliteit: afwezigheid van inmenging, laat staan zeggenschap, in religieuze kwesties.

Sluit contact aan op de gemeentevisie betreffende omgang met religieuze organisaties?

Wat betreft de maatschappijvisie van de gemeente Amsterdam, specifiek op het punt van omgang en samenwerking met religieuze organisaties, bestaat op dit moment geen duidelijkheid. In een Raadsbrief (19-02-18) in reactie op de quickscan van De Graaf en Weggemans (2018) kondigt het College van B&W wel aan de aanbeveling over te nemen om te investeren in de discussie over religie in het publieke domein. Of en in hoeverre de gemeente zal gaan investeren in netwerkvorming met ook religieuze organisaties is momenteel nog geen uitgemaakte zaak.

Sluit contact of verdergaande samenwerking aan bij belangrijke beleidsdoelen?

Wat wel kan worden bekeken: of de doelen die met contact of eventuele samenwerking worden beoogd aansluiten bij beleidsdoelen van de gemeente.

Om te beginnen bezien we de (Amsterdamse) casus van het moskeeonderwijs. In het beoogde experiment gericht op pedagogische innovatie van het moskeeonderwijs ligt het accent op 1) verbetering van de pedagogische kwaliteit, mede met het oog op betere aansluiting bij de pedagogische praktijk in het formele onderwijs, en 2) het overbruggen van de afstand tussen de leefwereld van kinderen in de moskee en de bredere samenleving. Een belangrijk middel hiertoe zou samenwerking zijn met de Vreedzame school en wijk.

Geconcludeerd kan worden dat de beoogde doelen nauw overeenkomen met de centrale doelen die de gemeente met haar integratie-, diversiteits- en jeugdbeleid voor ogen staan: het bevorderen van dialoog, begrip, erbij horen, meedoen, verbinding, evenals van samenhang tussen de werelden van school, buurt en thuis, en van het ontwikkelen van een 'gemeenschap

met gedeelde normen en uitgangspunten die we samen uitdragen'. Daaraan kan worden toegevoegd dat de beoogde verbetering van het moskeeonderwijs ook kan bijdragen aan het voorkomen van radicalisering (ook al is dat geen doel op zich van het voorgenomen project). Dit zowel door bij te dragen aan de bovengenoemde beleidsdoelen, als door het vergroten van hun aantrekkelijkheid voor ouders en leerlingen, in concurrentie met meer (extreem) fundamentalistische moskeescholen. Moslim ouders die op zoek zijn naar religieuze educatie voor hun kinderen klagen nogal eens over het gebrek aan pedagogische kwaliteit van moskeescholen, die weinig bijdragen aan de (religieuze, identiteits- en taal) ontwikkeling van hun kinderen (Pels, Distelbrink & Postma, 2009). Momenteel springen (extreem-) fundamentalistische aanbieders in dit gat, met moskeeonderwijs dat aantrekkelijk is vanwege de hoge mate van professionaliteit, ook voor ouders die zelf minder orthodox zijn (Pels et al., 2016).

Voor de andere besproken casussen geldt eveneens dat de nagestreefde doelen goed zouden aansluiten bij een of meer doelen van het gemeentebeleid (al zijn de voorbeelden in dit geval afkomstig van andere steden dan Amsterdam): beter bereiken en bedienen van kwetsbare inwoners (Wmo Den Haag), voeling houden met wat er leeft in de stad en tot gezamenlijk gedragen afspraken komen, al dan niet bij eventuele spanningen (bondgenotengesprekken Utrecht), ondersteunen van islamitische ouders bij weerbaar opvoeden van hun kinderen, zoals omgaan met conflicterende normen en waarden, met discriminatie en met radicalisering (pilot vijf gemeenten).

Kan compensatie in sommige gevallen nodig zijn?

Een volgende vraag is of en wanneer compensatie nodig is: is er sprake van achterstand die compensatie rechtvaardigt? Van de besproken casussen zijn in dit verband die van ondersteuning van het moskeeonderwijs ten behoeve van pedagogische innovatie en van ouders ten behoeve van weerbaar opvoeden relevant.

Het antwoord op deze vraag kwam impliciet al in de voorgaande paragraaf aan de orde. Bij het moskeeonderwijs ontbreekt het in de ogen van veel ouders aan pedagogische kwaliteit, zowel wat betreft pedagogische aanpak in de lessen als de overbrugging van de afstand tussen de verschillende werelden waarin de kinderen leven (Pels, 2014). Hoe gaan de (meestal vrijwillige) leerkrachten om met cultuurverschillen, interetnisch conflict, beeldvorming over en weer en vooral met de plaatsbepaling van opgroeiende kinderen als 'moslim in Nederland'? Het is nog lang niet zover dat een antwoord op deze vragen kan worden geformuleerd (Pels, ibid.). Er is, ook ten opzichte van 'zondagsonderwijs' van andere religieuze signatuur, een inhaalslag nodig. Christelijke organisaties kennen een sterkere infrastructuur, waarvan onderlinge uitwisseling en ondersteuning van kwaliteitsverbetering belangrijke elementen vormen (Dijkstra, mondelinge mededeling 2017).[3] Bovendien, zo werd hiervoor aangehaald, hebben christelijke organisaties tot op heden een streepje voor bij financiering van hun maatschappelijke activiteiten vanuit overheden.

Ook de opvoedondersteuning aan migrantenouders, i.c. islamitische ouders, verdient extra aandacht. De huidige voorzieningen voor opvoedondersteuning zijn nog sterk gericht op de mainstream en vragen en behoeften die daar leven, en er is nog weinig oog voor specifieke kwesties en cultureel-religieuze dilemma's waarover opvoeders met een migratieachtergrond zich het hoofd breken.

Is de neutraliteit van de overheid in het geding?

Een belangrijke laatste vraag is of de neutraliteit van de overheid ten opzichte van religieuze organisaties op enigerlei wijze in het geding is bij contact of verdergaande samenwerking. Kan, bijvoorbeeld bij een experiment voor innovatie van moskeeonderwijs, of voor ondersteuning van migrantenouders bij het omgaan met spanningen en cultureel-religieuze dilemma's, sprake zijn van institutionele of inhoudelijke inmenging van de gemeente?

3 Bij inspanningen gericht op innovatie van het moskeeonderwijs kunnen naast kwaliteitscriteria (Hamdi et al., te verschijnen) ook 'good practices' uit andere regio's en religieuze gemeenschappen (zie bv. Van den Toorn et al., 2018) een belangrijke inspiratiebron vormen.

Zoals spreekt uit de doelen van het innovatieproject voor moskeescholen, gaat het niet om de godsdienstige, maar om de pedagogische kwaliteit van het moskeeonderwijs. Beoogd wordt verbetering van het pedagogische instrumentarium, gericht op meer overeenstemming met wat in het regulier onderwijs gangbaar is en op verbinding tussen de leefwereld van de leerlingen in de moskeeschool en de bredere samenleving. Het is overigens niet helemaal uit te sluiten dat de religieuze ontwikkeling van kinderen indirect wel wordt beïnvloed. Een meer Interactieve stijl van onderwijs, die kinderen ruimte biedt om meer te reflecteren op de lesstof of hun ervaringen, de verbinding met organisaties die een dergelijke stijl uitdragen, evenals de inhoudelijke verbinding tussen de leefwerelden van kinderen, al de hierop gerichte inspanningen kunnen van meer diepgaande invloed zijn. Ze zullen goed aansluiten bij (en dus niet interveniëren in) de opvattingen en praktijken van moskeescholen met een meer liberale religieuze signatuur. Maar dergelijke doelen kunnen op gespannen voet staan of zelfs strijdig zijn met meer hiërarchische en dogmatische uitgangspunten zoals die in extreem fundamentalistische of salafistische stromingen gelden (zie bv. Pels et al., 2017, over het moskeeonderwijs van de Stichting alFitrah). Het is echter weinig aannemelijk dat laatstgenoemd type moskeescholen bij de ontwikkeling van hun onderwijs de beoogde innovatie zullen ambiëren. De keuze om het innovatieproces in te gaan is aan de moskeeën zelf, er is geen sprake van inmenging of dwang. Het betreft tenslotte particulier en ongesubsidieerd onderwijs. Bij veel moskeeën bestaat de behoefte aan pedagogische innovatie, maar draagvlak voor en eigenaarschap van het veranderingsproces is een cruciale voorwaarde voor het slagen daarvan.

Voor het faciliteren en ondersteunen door gemeenten van religieuze organisaties, zoals moskeeën, ten behoeve van op (islamitische) migrantenouders toegespitste opvoedondersteuning, het andere voorbeeld, gaat eenzelfde redenering op: het uiteindelijke doel is verbinding tussen de leefwereld van kinderen en de bredere samenleving. Ook hier is niet helemaal uit te sluiten dat processen van bewustwording en reflectie op opvoeddilemma's een verandering van religieuze opvattingen en daarop geïnspireerd gedrag kunnen meebrengen. Omgekeerd werd duidelijk dat opvoedondersteuning bij islamitische ouders effectiever kan zijn wanneer religieuze bronnen van inspiratie niet buiten de deur worden gehouden.

Uiteindelijk is in beide gevallen het doel van het contact en de samenwerking echter niet inmenging in religieuze instituties of inhouden, maar een met de betreffende organisaties realiseren van gezamenlijk geformuleerde maatschappelijke doelen. Zoals in paragraaf 4 geopperd, is het dan voor de gemeente vooral belangrijk alert te zijn op de feitelijke aanpak, op het gedrag van uitvoerenden en op de vraag of de opbrengsten overeenkomen met de doelen.

Conclusie

Past contact en eventuele samenwerking vanuit de gemeente met religieuze organisaties binnen de marges die de scheiding tussen kerk en staat veronderstelt? Dit is de vraag waarop de voorliggende beschouwing antwoord poogt te bieden. Een vraag die des te relevanter is nu religie een belangrijk onderdeel uitmaakt van de identiteit van veel inwoners in de gemeente.

Het antwoord op de voornoemde vraag is: ja, mits met goede redenen omkleed. De scheiding tussen kerk en staat is geen wettelijk gegeven, maar een afspraak, die in feite veel ruimte laat. Nederland erkent het recht om vanuit de eigen religie of levensbeschouwing te spreken en te handelen, ook in de publieke sfeer (inclusieve neutraliteit). Van exclusieve neutraliteit, het bannen van religieuze uitingen in de publieke sfeer) is in ons land geen sprake. Zolang er geen inmenging is over en weer is contact en verdergaande samenwerking goed mogelijk. De overheid moet daarbij zorgen voor gelijke behandeling, en kan groepen die achterblijven extra ondersteunen (compenserende neutraliteit). De keuze daarvoor is afhankelijk van 'contextuele oordeelsvorming': extra steun moet per geval worden beargumenteerd, en kan mede op beleidsdoelen worden gestoeld, bijvoorbeeld sociale cohesie of het bereiken en ondersteunen van gezinnen waar veel risico's spelen.

Uiteindelijk gaat het bij dergelijke keuzen om een pragmatische afweging van risico's en kansen, een afweging die op politiek niveau moet worden gemaakt. Voor bijvoorbeeld het moskeeonderwijs lijkt compensatie gerechtvaardigd: er is een inhaalslag nodig ten opzichte van 'zondagsonderwijs'; de beoogde innovatie betreft daarbij de pedagogische kwaliteit, niet godsdienstige activiteiten van moskeeonderwijs, en sluit aan op belangrijke doelen van het gemeentelijke integratie- en jeugdbeleid, zoals verbinding tussen de leefwerelden van kinderen en een gunstig pedagogisch klimaat in de wijk.

In grote lijnen zijn drie scenario's te onderscheiden wat betreft het contact en eventueel verder gaande samenwerking van de gemeente met religieuze organisaties: 1) geen contact en samenwerking, 2) contact en daarmee voeling houden met ontwikkelingen in het veld en 3) samen aan de slag voor het realiseren van gezamenlijk als belangrijk ervaren maatschappelijke doelen en daarin investeren (financieel of anderszins).

In het eerste geval zal de gemeente hoogstens ingrijpen bij misstanden, zoals bij mishandeling of ondemocratische boodschappen aan leerlingen in het moskeeonderwijs. Het gaat dan om ad hoc beleid, achteraf, terwijl van (preventief) beleid gericht op belangrijke beleidsdoelen meer effect is te verwachten, zoals het bereiken en beter ondersteunen van kwetsbare inwoners, of ondersteunen van opvoeders en moskeescholen om de verbinding van kinderen met de bredere samenleving te verbeteren. De tweede variant neemt naar te verwachten opbrengsten een tussenpositie in. De derde variant, de meest actieve en 'compenserende', biedt de meeste kansen op gunstige uitkomsten, die aansluiten op belangrijke doelen van gemeentelijk beleid. Daarbij blijft het uiteraard zaak alert te zijn op feitelijke activiteiten, op het gedrag van uitvoerenden en op de vraag of de opbrengsten overeenkomen met de doelen. Verder zou de gemeente, bij de keuze voor de scenario's 2 en 3, baat kunnen hebben bij uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden met andere gemeenten en bij een beoordelingskader voor contact en samenwerking met religieuze organisaties.

Literatuur

Bijsterveld, S.C. van (2008). *Overheid en godsdienst: Herijking van een onderlinge relatie.* Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Boutellier, H. (2015). *Het seculiere experiment. Hoe we van God los gingen samenleven.* Amsterdam: Boom.

Davelaar, M., & Smits van Waesberghe, E. (2010). *Tussen principes en pragmatisme. Een onderzoek onder Nederlandse gemeenten naar de subsidiëring van religieuze organisaties* Utrecht: FORUM.

De Graaf, B.A., & Weggemans, D.J. (14 februari 2018). *Quickscan Amsterdamse aanpak radicalisering en terrorisme*. Universiteit Utrecht/Universiteit leiden.

De Koning, M. (2008). *Zoeken naar een 'zuivere' islam. Geloofsbeleving en identiteitsvorming van jonge Marokkaans-Nederlandse moslims.* Amsterdam: Bert Bakker.

Duyvendak, J.W. (2011). *The Politics of Home. Belonging and Nostalgia in Europe and the United States*, Houndmills.

Elander, I., Davelaar, M., & Walliser, A. (2012). Faith-based organisations, urban governance and welfare state retrenchment. In J. Beaumont & P. Cloke, *Faith-based organisations and exclusion in European cities* (pp. 81-104). Bristol: The Policy Press.

Hamdi, A., Pels, T., & ElJaouhari, S. (2017). Informeel Islamitisch onderwijs in Amsterdam-West. Quick scan van het pedagogisch klimaat, de inhoud en inrichting van informeel moskee-onderwijs in Amsterdam-West. Utrecht: Verwey-Jonker instituut.

Hamdi, A., Pels, T., Jonkman, H., ElJaouhari, S. (te verschijnen). M*oskeeonderwijs: verkenning van mogelijkheden van zelfbeoordeling.* Utrecht: KIS/Verwey-Jonker instituut.

Hamdi, Day, Jansma, Pels (te verschijnen). *Ouders ondersteunen bij weerbaar opvoeden. Actieonderzoek vijf gemeentelijke pilots.* Kennisplatform Integratie & Samenleving/ Verwey-Jonkerinstituut.

Nickolson, L. (2013). *'Typisch Nederlandse' kerk-staat-verhoudingen zijn achterhaald.* Verkregen via: https://www.socialevraagstukken.nl/typisch-hollandse-benadering-van-scheiding-kerk-en-staat-is-achterhaald

Pels, T., Gruijter, M. de & Lahri, F. (2008). *Jongeren en hun islam. Jongeren over hun ondersteuning als moslim in Nederland*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut/FORUM

Pels, T., Distelbrink, M. & Postma, L. (2009). Opvoeding in de migratiecontext. Review van recent onderzoek naar de opvoeding in gezinnen van nieuwe Nederlanders, in opdracht van NWO. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Pels, T., Lahri, F., & El Madkouri, H. (2006a) *Pedagogiek in moskee Othman*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut en FORUM.

Pels, T., Lahri, F., & El Madkouri, H. (2006b) *Pedagogiek in moskee Al Wahda*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut en FORUM.

Pels, T., Dogan, G., & El Madkouri, H. (2006) *Pedagogiek in moskee Ayasofya.* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut en FORUM.

Pels, T. (2014). *Voorkomen van radicalisering: óók een pedagogische opdracht! Advies aan Directie Integratie/SZW.* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Pels, T. (2014). Dilemmas of educating Muslim children in the Dutch immigration context. In M. Sedgwick (ed.), *Making European Muslims. Religious socialization among young Muslims in Scandinavia and Western Europe, pp. 56-73.* New York & London: Routledge.2014

Pels, T., Hamdi, A., Klooster, E., Day, M., & Lahri, F. (2016). *Pedagogiek Dar al-Hudaa. Een analyse van de pedagogiek van islamitisch onderwijs van de Stichting alFitrah*. Utrecht: Verwey-Jonker instituut.

Ponzoni, E., & Distelbrink, M. (2017). *Opvoedondersteuning in de multi-etnische wijk: verbindingen tussen wijkteams en informele ondersteuners*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.

Ponzoni, E., & Pels, T. (2016). *The role of immigrant organisations in the transforming welfare state: revealing blind spots in the Netherlands.* In E. Ponzoni, Creating Space: Enabling inclusion in social policy through participatory research (pp. 47–66). Amsterdam: Vrije Universiteit (proefschrift).

Raadsbrief college van Burgemeester en Wethouders Amsterdam (19 februari 2018).

Smith, D. (2010). *The disenchantment of secular discourse.* Cambridge: Harvard University Press.

Van den Eijnden, P. & Overdijk-Francis, J.E. (2010). Tweeluik Religie en Publiek Domein. Handvatten voor gemeenten. *Tijdschrift voor Religie*, Recht en Beleid 2010, p. 14-15.

Van der Burg, W. (2009). *Het ideaal van de neutrale staat: Inclusieve, exclusieve en compenserende visies op godsdienst en cultuur* (Inaugurele rede Erasmus Universiteit Rotterdam). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Van den Toorn, J., Davelaar, M., De Winter-Koçak, S., & Badou, M. (2018). Levensbeschouwelijke organisaties en de Wmo in Den Haag. *Een inventarisatie onder levensbeschouwelijke organisaties en gemeentelijke vertegenwoordigers naar kansen voor samenwerking.* Utrecht: Verwey-Jonker instituut.

Colofon

Opdrachtgever	Stadsdeel West, Gemeente Amsterdam
Auteurs	Em. prof. dr. T.V.M. Pels
Omslag	Ontwerppartners, Breda
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

ISBN 978-90-5830-920-4

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2019.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld. The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.

VERWEY-JONKER INSTITUUT
Kromme Nieuwegracht 6
3512 HG Utrecht

T 030 230 07 99
E secr@verwey-jonker.nl
I www.verwey-jonker.nl