

Verslag Masterclass *Tussen principes en pragmatisme*

Met Wibren van der Burg, Paul Cliteur, Ineke Smidt en Maarten Davelaar

In het kader van het FORUM-programma
Democratische Rechtsstaat, Maatschappelijke Betrokkenheid

Karel V, Utrecht
23 september 2010

**Inleiding: Tussen principes en pragmatisme**

Subsidiëring van levensbeschouwelijke organisaties is een thema waarover verhitte debatten worden gevoerd. Mag de overheid de bouw van een gebedshuis financieren? Welke activiteiten van een religieuze organisatie kan een gemeente ondersteunen, en welke niet? Mogen er eisen gesteld worden aan het personeelsbeleid van een ingehuurde organisatie? Bij dergelijke vraagstukken is er zelden informatie voorhanden over de feitelijke praktijk. Reden voor FORUM om in samenwerking met het Verwey-Jonker Instituut een uitgebreid onderzoek naar deze praktijk uit te voeren. Met de masterclass *Tussen principes en pragmatisme* wil FORUM de resultaten van dit onderzoek delen met ambtenaren en bestuurders van Nederlandse gemeenten, en op basis van deze feiten een reflectie rondom dit thema aanjagen.

Tijdens de masterclass is het onderzoeksrapport overhandigd aan Mark Frequin, Directeur-generaal Wonen, Wijken en Integratie. Vervolgens zijn rechtsfilosofen Wibren van der Burg en Paul Cliteur vanuit hun wetenschappelijke discipline ingegaan op de verhouding tussen overheid en religie. Maarten Davelaar (Verwey-Jonker Instituut) heeft daarna de bevindingen en conclusies van het onderzoek naar de subsidiëring van levensbeschouwelijke organisaties door Nederlandse gemeenten gepresenteerd, en Ineke Smidt heeft een reactie op deze resultaten uitgesproken vanuit haar functie als wethouder Wmo, Participatie, Zorg en Inkomen van de gemeente Almere. Ten slotte is er met de deelnemers gediscussieerd over de onderzoeksresultaten en de diverse vraagstukken.

Wibren van der Burg: “De grondwet biedt weinig houvast”

Nadat hij het eerste exemplaar van *Tussen principes en pragmatisme* in ontvangst heeft genomen, constateert Mark Frequin onder meer dat er over de subsidiëring van religieuze organisaties eigenlijk niets in de Grondwet staat. Dit leidt volgens hem op lokaal niveau nog wel eens tot onduidelijkheid of handelingsverlegenheid.

Wibren van der Burg beaamt dit: de grondwet biedt inderdaad weinig houvast. Wel zijn er vier beginselen, waarvan er twee zijn vastgelegd in de grondwet, die relevant zijn voor de subsidiëring van religieuze organisaties:

1. Artikel 1 Grondwet: non-discriminatie
2. Artikel 6 Grondwet: vrijheid van godsdienst
3. De scheiding van kerk en staat
4. Neutraliteit

Artikel 1 van de grondwet wordt door velen onterecht gezien als het fundamentele grondrecht. Het beginsel is pas in 1983 aan de grondwet toegevoegd, en lange tijd wist men niet hoe men er precies inhoud aan moest geven. Het artikel betekent nu onder meer dat er geen verschil gemaakt mag worden op basis van religie en cultuur, en dat levensbeschouwelijke organisaties daarom ook niet bij voorbaat ugesloten mogen worden van subsidiëring. Subsidieaanvragen voor religieuze activiteiten mogen echter wel geweigerd worden.



De vrijheid van godsdienst, artikel 6 van de grondwet, heeft een ruim bereik. Ook het leven volgens een godsdienst (“in erediensten, in onderricht, in praktische toepassing ervan en in *het onderhouden van geboden en voorschriften*” art. 9 EVRM, vgl. ook art 18 IVBPR) valt hieronder. Daardoor is de vraag niet of iets onder het bereik van de godsdienstvrijheid valt, maar vooral of er rechtvaardigingen zijn voor inperkingen of botsingen met andere grondrechten. Alleen als men goede gronden heeft mag men deze vrijheid inperken. Daarnaast houdt de vrijheid van godsdienst ook in dat de overheid zelf geen uitspraak doet over wat als godsdienst geldt; dit noemt men ook wel de leer van interpretatieve terughoudendheid.

Dan komt Van der Burg te spreken over de overige twee relevante principes, die niet in de wet zijn verankerd. Ten eerste is dat de scheiding van kerk en staat, een principe waaraan vaak gerefereerd wordt in discussies over de subsidiëring van levensbeschouwelijke organisaties. Het valt op dat dergelijke referenties vaak niet kloppen; de scheiding van kerk en staat wordt vaak verkeerd of (te) ruim uitgelegd. In feite betekent het principe ‘slechts’ dat de staat en de kerk zich niet inhoudelijk met elkaar bemoeien; er mag geen inmenging zijn in de geloofsleer of ieders interne organisatie of besluitvorming. Religie en politiek hoeven dus niet van elkaar gescheiden te zijn, en de staat hoeft zich niet verre te houden van confessionele organisaties.

Ten tweede is ook de neutraliteit van de overheid een principe dat zeer regelmatig wordt aangehaald in maatschappelijke en politieke discussies, maar waaraan uiteenlopende interpretaties worden gegeven. Al die interpretaties zijn volgens Wibren van der Burg in principe ook legitiem, omdat de overheid, op nationaal en lokaal niveau, op dit gebied een hoge mate van beleidsvrijheid kent. Hij onderscheidt drie varianten van neutraliteit: inclusieve neutraliteit, exclusieve neutraliteit en compenserende neutraliteit.¹ Inclusieve neutraliteit

¹ Zie voor een uitvoerige uiteenzetting van de drie neutraliteitsvarianten ook Wibren van der Burg (2009) *Het ideaal van de neutrale staat*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

houdt in dat iedereen overal vrijuit haar religie en cultuur kan beleven en in politieke discussies ook met levensbeschouwelijke argumenten anderen mag proberen te overtuigen. Inclusieve neutraliteit is verbonden met de idee van proportionaliteit; de overheid geeft iedere burger evenveel steun voor het beleven van zijn religieuze en culturele identiteit en dus, in het verlengde daarvan, ook aan levensbeschouwelijke en culturele organisaties. Exclusieve neutraliteit eist dat de overheid zich ver houdt van religie, cultuur en levensstijlen. Niemand mag zijn cultuur of religie beleven in de publieke ruimte; beide zijn puur een privézaak. De overheid subsidieert geen levensbeschouwelijke organisaties. Compenserende neutraliteit vereist dat de staat in bijzondere gevallen extra steun geeft aan minderheden die anders in de praktijk onvoldoende tot hun recht zouden komen.

Wibren van der Burg vindt om verschillende redenen dat inclusieve neutraliteit in principe de voorkeur verdient. Zo worden met deze vorm de godsdienstige opvattingen van burgers serieus genomen en zullen religieuze en culturele minderheden minder snel vervreemd raken van de staat. In sommige gevallen is exclusieve neutraliteit volgens hem echter ook gepast, bijvoorbeeld wanneer de inclusieve variant niet mogelijk is - een inclusief ambtsgebed is geen realistische optie -, of wanneer inclusieve neutraliteit tot grote sociale druk leidt. In maatschappijen waar één godsdienst overheerst, zorgt inclusieve neutraliteit er bijvoorbeeld al snel voor dat de religieuze minderheden in de verdrukking komen. Tot slot is compenserende neutraliteit soms wenselijk, bijvoorbeeld wanneer een bepaalde geloofsgemeenschap zich structureel in een achtergestelde positie bevindt. Al met al geeft het neutraliteitsbegrip ook geen pasklare antwoorden, en moet iedere gemeente voor zichzelf bepalen welk type neutraliteit er in ieder afzonderlijk geval moet worden gevolgd.

Paul Cliteur: ‘De juridische kaders zullen drastisch veranderen’

Het verhaal van Wibren van der Burg is zeer helder, vindt Paul Cliteur. Het is wel vooral juridisch van aard, terwijl Cliteur het onderwerp vooral vanuit filosofisch perspectief wil benaderen. Het belangrijkste punt wat hij hierbij wil maken is dat de feitelijke juridische kaders in de toekomst dramatisch zullen veranderen. De door Van der Burg aangehaalde exclusieve neutraliteit zal sterk aan populariteit winnen, voorspelt Cliteur, en compenserende en inclusieve neutraliteit zullen steeds minder vaak in praktijk worden gebracht omdat deze vormen van neutraliteit niet alleen schadelijk voor de maatschappij, maar ook nog eens onrechtvaardig zijn.



De oorzaak voor deze verschuiving is volgens Cliteur gelegen in de groeiende invloed van radicalisme op het debat over religie. Dat er sprake is van een nieuwe historische situatie blijkt bijvoorbeeld uit de recente commotie rondom de geplande koranverbranding in de Verenigde Staten. Protesten van een kleine groep radicalen maakte zichtbaar dusdanig indruk op Obama dat hij bereid lijkt te zijn de vrijheid van een burger, de dominee Terry Jones, in te perken.

In deze omstandigheden moet er goed nagedacht worden over de manier waarop de overheid zich verhoudt tot religie, waarbij Cliteur onderscheid maakt tussen vijf wegen die bewandeld kunnen worden. Het eerste ‘model’ kan betiteld worden als politiek atheïsme: de staat vindt godsdienst zo gevaarlijk dat ze deze probeert uit te roeien. Deze radicale zienswijze is in het verleden al een aantal keer in praktijk gebracht, maar is nu geen optie en moet worden afgeschreven. De tweede weg die men kan bewandelen is even radicaal als de vorige, maar gaat er juist van uit dat de staat zich moet identificeren met een religie. Dit theocratische model is vooral in islamitische landen invloedrijk, maar moet uiteraard verworpen worden. In het derde model is er ook sprake van een religieuze ‘Leitkultur’, maar blijft er wel ruimte bestaan voor andere religies. Zo wordt er in Nederland vaak gewezen op de Joods-christelijke traditie, die volgens sommigen ook leidend moet zijn voor de overheid. Hoewel deze optie voor een deel van de samenleving verleidelijk is, vindt Cliteur het teveel op het verleden gericht. Het doet geen recht aan de huidige (en toekomstige) realiteit van een pluriforme samenleving.



Dan blijven er volgens Cliteur nog twee modellen over, te weten die van de multiculturele staat en de seculiere staat. In de eerste mag de overheid wel een godsdienst faciliteren, als dit tenminste maar voor alle godsdiensten gelijkelijk gebeurt. Dit komt overeen met Van de Burgs inclusieve neutraliteit, maar is volgens Cliteur niet echt neutraal te noemen: mensen moeten volgens hem meebetalen aan een godsdienst omdat men er van uit gaat dat godsdienst goed voor de samenleving is. Godsdienst zorgt echter alleen voor de binding tussen gelovigen en niet voor binding met de samenleving. Daarnaast is een fundamenteel probleem van de multiculturele staat dat de criteria voor wat in aanmerking komt voor de titel ‘godsdienst’ niet duidelijk zijn. Vaak komt het er op neer dat vooral de

traditionele godsdiensten worden gesteund, en anders- of niet-gelovigen over het hoofd worden gezien. Cliteur voert dan ook een pleidooi voor het laatste model, dat van de seculiere staat. De overheid zou zich ver moeten houden van godsdienst, en dus een exclusieve neutraliteit moeten uitdragen. Uiteraard kan er in sommige gevallen voor een zekere mate van compenserende of inclusieve neutraliteit gekozen worden, maar uiteindelijk moet de overheid omwille van de neutraliteit zoveel mogelijk seculier van aard zijn.

De gemeentelijke praktijk; pragmatisme of principes?

Na de theoretische verhandelingen van Wibren van der Burg en Paul Cliteur schetst **Maarten Davelaar** een beeld van de gemeentelijke praktijk: in hoeverre vindt subsidiëring van levensbeschouwelijke organisaties nu werkelijk plaats, en wat vinden ambtenaren daarvan? Op basis van het onderzoek [Tussen principes en pragmatisme](#) stelt hij dat er erg veel variatie bestaat in de gemeentelijke visies en praktijken. Lokale overheden kennen zeer uiteenlopende



vormen en maten van contact, subsidiegronden, en daadwerkelijke subsidiëring. De invloed van de 'couleur locale' is dus groot. Toch kan over het algemeen geconstateerd worden dat de omvang van de subsidies veelal bescheiden is, en dat het subsidiëren van algemene en neutrale organisaties de norm is. Ook blijkt dat weinig gemeenten beleid hebben geformuleerd op dit gebied, hoewel dat door hen niet altijd als probleem wordt ervaren. Zij staan vaak pragmatisch in dit soort zaken, en kijken dus vooral naar wat werkt.

Hoewel het ontbreken van beleid vaak niet als problematisch ervaren wordt, zorgt het in de praktijk ook wel eens voor onduidelijkheid, zo blijkt uit het onderzoek. Zo is het voor sommige ambtenaren moeilijk het onderscheid te maken tussen maatschappelijke activiteiten (die wel mogen worden gefinancierd) en religieuze activiteiten (die niet mogen worden gesubsidieerd). Daarnaast kunnen veel ambtenaren niet met zekerheid zeggen of er tijdens gesubsidieerde activiteiten wel of geen zieltjes worden gewonnen. Echter, ondanks deze overheersend pragmatische invalshoek constateert Maarten Davelaar wel dat er een bepaalde aanscherping in het beleid plaatsvindt. Gemeenten zijn in sommige gevallen toch ook wat terughoudender geworden in het verstrekken van subsidies aan levensbeschouwelijke organisaties. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat ruim een derde van de ambtenaren stelt dat het beleid van zijn of haar gemeente het meest aansluit op de zogenaamde exclusieve neutraliteit.



Wethouder **Ineke Smidt** ziet veel van het door Maarten Davelaar geschetste beeld in haar eigen gemeente terug. Ze herkent de moeilijke afweging tussen pragmatisme en principes die bestuurders moeten maken. In Almere worden de regels duidelijk geformuleerd en gecommuniceerd, maar toch lijken ze in sommige gevallen niet duidelijk op het netvlies te staan. Emotie speelt daarbij een belangrijke rol, maar er is ook vaak een gebrek aan kennis en bewustzijn van de wetgeving. Als ambtenaar kun je nooit volledig op de hoogte zijn van het juridische kader, dat vrij ingewikkeld is. Juridische aspecten en vraagstukken raken dan ook vaak ondergesneeuwd.

Daarnaast constateert Smidt in Almere tegelijkertijd ook een aanscherping van het beleid ten aanzien van de subsidiëring van levensbeschouwelijke organisaties. Deze terughoudendheid vindt zij in veel gevallen ook gerechtvaardigd. Toen ze als bestuurder in de zorg- en

welzijnssector actief was, ageerde ze al tegen het (indirecte) financieren van zendingswerk door het inhuren van organisaties als Youth for Christ. Ze erkent dat religieuze organisaties goed werk verrichten, maar adviseert wel om enige terughoudendheid te betrachten. Als blijkt dat een dergelijke instelling vooral haar eigen gedachtegoed wil verspreiden, is het wellicht beter om als gemeente eerst verder te zoeken. Ze is het dan ook niet eens met het advies om vooral naar de doelmatigheid van de organisatie te kijken, want dat kan ten koste gaan van de neutraliteit van dat werk. Als ambtenaar of bestuurder moet je je altijd afvragen wat je precies wilt bereiken, maar ook of je alles wat je doet kan uitleggen aan de gemeenteraad. "Bezint eer ge begint", zo stelt ze.

Discussie

De discussie wordt afgetrapt door Ineke Smidt, die stelt dat er niet alleen gekeken moet worden naar de doelmatigheid van een organisatie. Dan loop je namelijk de kans dat je bijvoorbeeld indirect zendingswerk financiert. Wibren van der Burg vindt het echter te gemakkelijk om te concluderen dat religieuze organisaties in de eerste instantie willen evangeliseren: dat is lang niet altijd het geval. Toch blijft Smidt zich afvragen of het onderscheid tussen een religieuze en een maatschappelijke activiteit wel goed gemaakt kan worden. Op de locaties waar deze activiteiten georganiseerd worden liggen bijvoorbeeld vaak bijbels of hangen regelmatig kruizen aan de muur. Een deelnemer stelt echter dat een activiteit niet volledig neutraal maar *voldoende* neutraal moet zijn, en krijgt daarin bijval van anderen; ieder mens handelt vanuit een bepaalde inspiratie, zo wordt onder meer gesteld. Anderen blijken toch ook het effect van de activiteit het belangrijkste te vinden: “De kwaliteit is goed, dus het is jammer dat de discussie nu alleen over principes gaat.”

Van der Burg benadrukt dat een ingehuurde organisatie haar identiteit niet onder stoelen of banken hoeft te steken, als er maar keuzevrijheid is voor de burger. Op die wijze kan iedereen geholpen worden door een organisatie waar hij of zij zich het best bij voelt. Paul Cliteur heeft wel kritiek op deze oplossing, want op deze wijze wordt er van uitgegaan dat de identiteit van de organisatie aansluit op de behoefte van de burger. Door het aanbieden van bepaalde diensten vanuit een geloofsovertuiging versterk je die religieuze activiteiten als overheid juist ook actief, terwijl je dat helemaal niet moet willen. Daarnaast vindt Ineke Smidt een dergelijke benadering teveel lijken op het doelgroepenbeleid waar de overheid nu juist steeds meer afstand van neemt. Vanuit het publiek wordt opgemerkt dat er soms niet voldoende aanbieders zijn om de keuzevrijheid te waarborgen. Van der Burg onderkent dit probleem en vindt dat de overheid op dat moment de verantwoordelijkheid heeft om het maatschappelijk middenveld uit te dagen wanneer het steken laat vallen.



Mag de overheid zich richten op specifieke doelgroepen, of moet elke gesubsidieerde activiteit van een religieuze organisatie voor iedereen toegankelijk zijn? Van der Burg stelt naar aanleiding van de kritische opmerking van Cliteur dat er weliswaar goed gekeken moet worden naar de daadwerkelijke vraag van vermeende groeperingen uit de samenleving, maar betoogt ook dat je als overheid moet accepteren dat bepaalde organisaties voor een specifieke doelgroep gaan. Bepaalde activiteiten kunnen dan veel effectiever zijn. Maarten Davelaar stelt dat dergelijke specifieke activiteiten goed als aanvulling kunnen worden georganiseerd. Zo blijkt uit een Europees onderzoek waar hij bij betrokken is bijvoorbeeld dat er in Rotterdam een grotere behoefte is aan religieuze islamitische instellingen dan wordt aangenomen. Hoewel sommigen hierop instemmend reageren, vinden andere aanwezigen toch dat activiteiten algemeen toegankelijk moeten zijn. Ineke Smidt stelt bovendien dat je door het ophangen van een (christelijk) kruis bij een activiteit bepaalde mensen onterecht uitsluit.

Paul Cliteur vindt ook dat gefinancierde activiteiten algemeen toegankelijk moeten zijn, en betwijfelt of het aanbieden van diensten in de moskee verstandig is. Waarom zou je die activiteiten niet in een buurthuis houden, en in de moskee mensen oproepen om naar het buurthuis te komen? Niet iedereen heeft echter moeite met dergelijke locaties voor overheidsactiviteiten. Zo gaan er verschillende stemmen op die stellen dat activiteiten in een moskee meer mensen bereiken, en daarom efficiënter zijn. Anderen stellen dat de moskee als locatie wellicht niet ideaal is, maar dat uiteindelijk gekozen moet worden voor de locatie met het grootste bereik. Belangrijk is ook dat erover gesproken wordt; is het mogelijk om de activiteit misschien op een meer 'neutrale' locatie te laten plaatsvinden?

Hoewel de meeste aanwezigen boven alles waarde hechten aan het effect van een gesubsidieerde activiteit, laten sommigen van hen ook weten dat het belangrijk is om als overheid duidelijke voorwaarden te stellen, en met de organisaties in gesprek te gaan. Zo kan de organisatie gevraagd worden om een inhoudelijk jaarverslag te maken, en kan er afgesproken worden dat de organisatie tijdens het uitvoeren van de activiteiten niet mag evangeliseren. Want men beseft ook dat incidenten rondom dergelijke subsidies veelal uitvergroot worden: "In deze tijd moeten we nu eenmaal ook rekening houden met de pers en het politieke klimaat." Juist door het aanscherpen of beter communiceren van beleid of regelgeving kan commotie voorkomen worden.

Als belangrijkste advies wil Van der Burg de deelnemers graag meegeven dat ze vooral pragmatisch moeten blijven handelen, zo lang het juridisch verantwoord is en je het kunt uitleggen. Ook Cliteur stelt dat gemeenten vooral datgene moeten doen dat werkt, maar dat betekent volgens hem dat er zo min mogelijk geld naar religieuze organisaties moet gaan. Maarten Davelaar adviseert om uit te dragen dat de overheid weliswaar overwegend seculier handelt, maar wel religieuze organisaties mag financieren. Gemeenten moeten wel zorgen dat het beleid en de voorwaarden bij subsidies helder worden gecommuniceerd, ook naar de organisaties toe. Op die manier kunnen incidenten worden voorkomen, en worden gemeenten niet gedwongen om achteraf rechtvaardigingen voor hun handelen te formuleren.