

# Scheiding van kerk en staat en de islam op gemeentelijk niveau

*M.J.M. Maussen\**

Gemeenten hebben op tal van manieren te maken met moslim-organisaties en met de vestiging en het functioneren van islamitische religieuze voorzieningen. Gemeentelijke bestuurders en beleidsmakers moeten reageren op bouwaanvragen voor moskeeën, op aanvragen voor de oprichting van islamitische scholen en van islamitisch begraafgelegenheden. Ook moeten zij toezicht houden op het functioneren van voorzieningen, bijvoorbeeld wanneer het gaat om de handhaving van algemene regels voor brandveiligheid, milieu en de beperking van overlast. De lokale overheid moet zich ook verhouden tot de islamitische geloofsbeleving en islamitische instituties vanuit het oogpunt van integratie- en welzijnsbeleid en in het kader van allerlei projecten ter bevordering van actief burgerschap, sociale cohesie en democratische weerbaarheid. Een terugkerend thema daarbij is de rol die islamitische zelforganisaties wel en niet kunnen vervullen in het maatschappelijk middenveld en welke opstelling van de overheid daarbij gepast is. Meer recentelijk is ook de problematiek rond radicalisering en mogelijke spanningen tussen verschillende bevolkingsgroepen in toenemende mate een thema geworden voor Nederlandse gemeenten.<sup>1</sup>

Bepalen wat wijs en effectief beleid is wanneer het gaat om de mogelijkheden en beperkingen van de islamitische geloofsbeleving in Nederland en welke maatregelen en vormen van overheidsinterventie wel of niet gewenst zijn, is een ingewikkelde aangelegenheid. Enerzijds zijn wezenlijke principes van de rechtsstaat in het geding,

\* Drs. Marcel Maussen is werkzaam als docent bij de Afdeling Politicologie en als onderzoeker bij het Instituut voor Migratie en Etnische Studies (IMES) aan de Universiteit van Amsterdam.

1 Zie in dat verband bijvoorbeeld beleidsnota's waarin de contouren van een lokaal antiradicaliseringsbeleid uiteen worden gezet. Voor Amsterdam: *Actieplan 'Wij Amsterdammers'* (2005). Voor Rotterdam: *Meedoen of achterblijven. Actieplan tegen radicalisering en voor kansen voor Rotterdammers* (2005). Voor Utrecht: *Aanpak van radicalisering en terrorisme. Utrecht = van ons allemaal, dat laten we ons niet afnemen!* (2006). Voor een analyse van gemeentelijk antiradicaliseringsbeleid zie Maussen, 2006.

zoals de godsdienstvrijheid en de scheiding van kerk en staat, anderzijds wordt verwacht dat bestuurders daadkrachtig optreden om ingrijpende maatschappelijke problemen aan te pakken, zoals discriminatie, radicalisering, geweld, achterstand en uitsluiting. Bovendien worden ideeën en maatregelen niet ontwikkeld en geïmplementeerd in de luwte van het maatschappelijke debat maar juist tegen de achtergrond van een politiek en publiek debat dat sinds enkele jaren op een uiterst scherpe toon gevoerd wordt.

Ik begin dit artikel met een korte verkenning van het soort beleid en het soort maatregelen die spelen rond 'de islam' op gemeentelijk niveau. Vervolgens betoog ik dat, gezien de complexiteit van dit beleidsveld, het belang van contextuele oordeelsvorming moet worden ingezien, waarbij de opgave voor bestuurders en beleidsmakers erin bestaat om wijs beleid te ontwikkelen en te implementeren waarbij zij *tegelijktijd* rekening houden met wezenlijke rechtsstatelijke beginselen en wettelijke bepalingen, met noties van het algemeen belang in verschillende beleidsdomeinen (ruimtelijke inrichting, onderwijs, integratie, sociale cohesie enzovoort) en met meer pragmatische overwegingen. Er is behoefte aan studies die vergelijkenderwijze het feitelijke beleid en de keuzes die gemaakt worden beschrijven en daarbij aandacht besteden aan de uitkomsten en effecten van verschillende beleidsmaatregelen en -initiatieven. Toch kan niet worden volstaan met een beschrijving van beleid, er is ook behoefte aan een meer modelmatige en abstraherende analyse. In het tweede deel van het artikel komen in dat verband het Nederlandse stelsel van verhoudingen van kerk en staat en verschillende beleidsvisies ten aanzien van diversiteit en integratie aan bod.

### **Gemeentelijk beleid**

Recente discussies in Amsterdam kunnen als illustratie dienen voor het soort van onderwerpen en overwegingen dat van belang is bij gemeentelijk beleid rond de islam. In november 2006 ontstond bijvoorbeeld discussie over de gemeentelijke subsidie voor een nieuw Huis voor de Dialoog in Amsterdam, opgezet door de stichting Marhaba. In het nieuwe centrum, dat door tegenstanders wordt omschreven als een 'islamitisch debatcentrum', moeten activiteiten en debatten worden georganiseerd die mensen met elkaar in contact brengen en er komt aandacht voor kunst en cultuur en voor de

islamitische beschaving in brede zin. Ook moet het centrum vooral moslimjongeren in Amsterdam een plek bieden om te discussiëren over actuele thema's en over geloof, identiteit en cultuur. Tegenstanders vinden dat de overheid geen subsidie moet geven voor dit debatcentrum omdat het een islamitisch, religieus karakter heeft. Bovendien worden er vraagtekens geplaatst bij het expliciete streven van de Amsterdamse bestuurders om met overheidsgeld de ontwikkeling van een 'liberale islam' in Nederland te promoten. Volgens verschillende Amsterdamse gemeenteraadsleden en leden van de Tweede Kamer (CDA, SP, VVD en de PVV) is een subsidie in strijd met de scheiding van kerk en staat.<sup>2</sup>

In de hoofdstad ontstond in 2006 ook opnieuw discussie over de nieuw te bouwen Westermoskee in stadsdeel De Baarsjes. In de jaren negentig was er al een conflict tussen het moskeebestuur en het stadsdeelbestuur over de komst van een nieuwe moskee, onder meer omdat deelgemeentebestuurders en omwonenden vreesden dat de moskee een 'bovenwijkse voorziening' zou worden die voor parkeeroverlast zou zorgen en zou uitgroeien tot een 'Turks bolwerk' in de wijk (zie Lindo, 1999). Uiteindelijk werd een compromis gevonden in de vorm van een plan waarbij de moskee zou worden gebouwd als onderdeel van een groter bouwproject, waarbij ook 111 woningen, bedrijfsruimten en een parkeergarage zouden worden gebouwd. Dat geïntegreerde plan werd ontwikkeld door woningbouwcorporatie Het Oosten. Het deelgemeentebestuur en het voormalige bestuur van de moskeevereniging Ayasofia hebben in een convenant vastgelegd dat de moskeevereniging een liberale en op integratie gerichte koers zou varen en dat de moskee onafhankelijk zou blijven ten opzichte van het in Duitsland gevestigde Europese hoofdkantoor van Milli Görü. Sinds een vanuit Duitsland georchestreerde bestuurswisseling bij de moskeevereniging in oktober 2006 zijn de plannen in Amsterdam op losse schroeven komen te staan.<sup>3</sup> Nu dreigt de woningbouwvereniging zich terug te trekken. Om zakelijke redenen, maar ook omdat men vindt dat het nieuwe moskeebestuur te conservatief is en lijkt te kiezen voor een

2 Zie 'Harde taal over Huis voor Dialoog' in *Het Parool*, 25 november 2006; 'Voorzitter Yasmine Allas verbijsterd na kritiek op debatcentrum' in *Het Parool* 28 november 2006; 'Triest dat politici ons zien als PvdA-speeltje' Directeur Haci Karacaer over de nieuwe stichting Marhaba' in *NRC Handelsblad* 30 november 2006.

3 Zie 'Zonder Het Oosten geen Westermoskee' in *Het Parool* 11 november 2006.

moskee die 'naar binnen gekeerd is'.<sup>4</sup> Critici stellen dat het niet aan een woningbouwcorporatie of deelgemeentebestuur is om zich te bemoeien met de koers van een religieuze organisatie.<sup>5</sup> Bovendien is het de vraag of een moslimorganisatie die als 'te conservatief' wordt bestempeld daarmee het recht kan worden ontnomen om een nieuw gebedshuis te bouwen. Immers er zijn in Nederland ook andere religieuze stromingen en organisaties die 'conservatief' zijn en de katholieke kerken in Nederland worden ook aangestuurd 'vanuit het buitenland'. Toch zullen weinig mensen beweren dat deze organisaties voorlopig geen gebedshuizen meer mogen bouwen in Amsterdam.

Nader bezien zijn er in de genoemde voorbeelden meerdere rechtsstatelijke beginselen in het geding en spelen ook andere overwegingen een rol. Daarbij is niet op voorhand duidelijk wat de precieze betekenis is van principes als de scheiding van kerk en staat of gelijke behandeling. Er kunnen bijvoorbeeld vraagtekens worden geplaatst bij de algemene stelling dat in Nederland de overheid nooit geld geeft aan 'religieuze instellingen'. De overheid betaalt immers ook mee aan godsdienstonderwijs op bijzondere scholen, aan de geestelijke verzorging in gevangenissen of aan de totstandkoming van een geschikte lesmethode voor islamitisch godsdienstonderwijs. Zelfs wanneer men vindt dat de overheid geen religieuze activiteiten mag subsidiëren, is de vraag of daarvan sprake is bij de financiële ondersteuning van een debatcentrum waar aandacht wordt besteed aan levensbeschouwing en aan islamitische kunst en cultuur.

Een andere vraag is hoe de overheid het principe van gelijke behandeling toepast. Christelijke gemeenschappen beschikken in Nederland over veel meer voorzieningen en instituties dan moslims, en dat komt mede doordat zij in het verleden lange tijd wel hebben geprofiteerd van allerlei vormen van overheidssteun. Op grond van het principe van gelijke behandeling kan dus ook beargumenteerd worden dat de overheid moet bijspringen om ervoor te zorgen dat

4 Directeur Het Oosten Woningcorporatie, Frans Bijdendijk, in 'Het Oosten bemoeit zich niet met koers' in *Het Parool* 1 december 2006.

5 Zie P. Dortweg 'Het Oosten misbruikt positie' in *Het Parool* 18 november 2006; en G. de Bruin 'Waar blijft tegengeluid? Westermoskee, juist nu!' in *Het Parool* 22 november 2006. Zie ook de documentaire van het KRO-programma *Reporter* uitgezonden op 4 februari 2007.

ook relatief nieuw gevestigde religieuze minderheden in Nederland van hun religieuze vrijheid gebruik kunnen maken en beschikken over voldoende en adequate voorzieningen.

Ten slotte is er de vraag of de overheid zo duidelijk een voorkeur mag uitspreken voor een 'liberale islam'. Er zijn anno 2007 misschien goede redenen voor gemeenten om het debat binnen islamitische gemeenschappen te stimuleren en om, bijvoorbeeld als tegenwicht tegen fundamentalistische of conservatieve stromingen in de islam die soms steun krijgen uit het buitenland, ook de meer liberale stemmen in de Nederlandse islam een steun in de rug te geven en een platform te bieden. Maar kan een stadsdeelbestuur door middel van een convenant de 'liberale koers' van een religieuze organisatie proberen vast te leggen? Of schendt zij daarmee de beginselen van neutraliteit en van scheiding van kerk en staat?

### **Praktische oordeelsvorming**

Uit deze discussies blijkt enerzijds dat er meerdere wezenlijke rechtsstatelijke principes tegelijkertijd in het geding zijn en anderzijds dat rechtsstatelijke principes en wettelijke bepalingen vaak 'ondergespecificeerd' ('underdetermined') zijn en interpretatie behoeven in het licht van specifieke situaties en omstandigheden (Bader en Engelen, 2003, p. 380). Bovendien spelen overwegingen op grond van beginselen, principes en wetsbepalingen een rol naast een reeks andersoortige overwegingen, bijvoorbeeld over wat gepast is gezien het bestaande beleid, wat wel en niet mogelijk is gezien de beschikbare middelen en welke bedoelde en onbedoelde gevolgen een bepaalde vorm van overheidsoptreden kan hebben. Zo bezien is rechtvaardig en wijs handelen en optreden gebaat bij een contextuele oordeelsvorming. Juist wanneer het gaat om de islam is het dan ook van belang om meer studies te doen die van nut zijn voor bestuurders en beleidsmakers die te maken hebben met vraagstukken die tegelijkertijd zeer ingewikkeld en heel urgent zijn en die gaandeweg hun vermogen tot contextuele oordeelsvorming moeten ontwikkelen.

Wanneer erkend wordt dat contextuele oordeelsvorming onvermijdelijk is, betekent dit ook dat onderzoekers die zich bezighouden met dit soort beleid – beleidswetenschappers, juristen, filosofen, politicologen en bestuurskundigen – niet kunnen volstaan met een analyse van

principes en regels. Zij moeten ook oog hebben voor de praktische oordeelsvorming in een complexe sociale werkelijkheid. Waar behoefte aan is, zijn relatief uitvoerige beschrijvingen van de bestuurlijke en beleidsmatige praktijk in verschillende deelgemeenten en steden, zowel in Nederland als daarbuiten. Alleen op die manier zijn we in staat de veelvoudige overwegingen – die vaak op verschillende niveaus spelen – in kaart te brengen, te laten zien om welke redenen bepaalde keuzen worden gemaakt en wat wel en niet werkt.

Een voorbeeld is een analyse van de vele initiatieven tot ‘dialogo’ of ‘debat’ rond de islam die de afgelopen jaren zijn ontwikkeld. Sinds de aanslagen van 11 september 2001, de moord op Theo van Gogh en de aanslagen op islamitische scholen en moskeeën die daarop volgden, ontstonden in verschillende gemeenten initiatieven om debat, dialoog en uitwisseling tussen burgers over thema’s als integratie en de islam op gang te brengen. De afgelopen jaren zijn daarbij verschillende debatvormen ontwikkeld, zoals het project ‘islam in discussie’ dat in Rotterdam werd georganiseerd, de jaarlijkse ‘dag van de dialoog’ in Amsterdam en Rotterdam, of de ‘stads gesprekken’ die door het toenmalige Ministerie van Grote Steden- en Integratiebeleid werd ontwikkeld om wantrouwen tussen moslims en niet-moslims weg te nemen na de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten.

Vaak blijken de doelstellingen nogal uiteen te lopen. Sommige debatten moeten bijdragen aan het bespreekbaar maken van ergernissen, overlast of gevoelens van angst. Soms willen de organisatoren discussie en reflectie stimuleren onder moslims in Nederland over onderwerpen als opvoeding, emancipatie, vrijheid van meningsuiting of homoseksualiteit. Weer anders van opzet zijn debatten tussen moslims en niet-moslims over maatschappelijke thema’s en over de waarden en vormen van gedrag die in de huidige Nederlandse samenleving als wenselijk, toelaatbaar of verwerpelijk worden gezien. Getailleerde beschrijvingen van de doelstellingen, de verschillende overwegingen, de uiteindelijke opzet van debatten en de uitkomsten kunnen belangrijke lessen opleveren voor bestuurders en beleidsmakers (zie Maussen, 2006).

In de Rotterdamse wijk Charlois slaagden buurtbewoners erin een debat op gang te brengen tussen wijkbewoners door te kiezen voor kleine kringgesprekken, waarbij ook minder assertieve en taalvaardige buurtbewoners hun zegje konden doen. Ook bleken in Rotterdam de zogenoemde ‘interne debatten’ tussen moslims onderling

een goede opstap te vormen voor grootschaligere debatten. Andere onderdelen van het Rotterdamse project 'islam in discussie' waren minder geslaagd, zoals de polemische publieksdebatten waar een brede waaier aan maatschappelijke vraagstukken (zoals taalachterstand, eerwraak, onderwijs en 'groepsverkrachtingen') door de gemeentebestuurders werd opgediend als voorwerp van een discussie over 'de islam'. In Zaanstad lukte het om actuele maatschappelijke thema's en spanningen bespreekbaar te maken zonder bij voorbaat te vooronderstellen dat de belangrijkste tegenstellingen bestonden tussen 'moslims en niet-moslims' of tussen 'allochtonen en autochtonen'. Het gemeentebestuur benadrukte dat de inwoners van Zaanstad meerdere identiteiten hebben en niet alleen maar als 'allochtoon' of als 'moslim' hoeven te worden aangesproken, maar ook als buurtbewoner, burger, opvoeder, student of als werknemer. Het project 'dialogo in Zaanstad' bestond uit een reeks manifestaties, exposities en debatten waarbij ook werd gezocht naar wat 'Zaankanters' met elkaar verbond en niet alleen naar wat hen van elkaar scheidde.

Niet alleen wanneer het gaat om de vele initiatieven om debat en dialoog op gang te brengen zijn beleidsmakers en bestuurders gebaat bij beschrijvingen van verschillende initiatieven in Nederlandse gemeenten, dat geldt bijvoorbeeld ook wanneer het gaat om antiradicaliseringsbeleid, om beleid ten aanzien van moskeeën of islamitisch onderwijs. Dit soort uitvoerige beschrijvingen ('thick descriptions') laten de meervoudige overwegingen zien waarvoor beleidsmakers en bestuurders gesteld zijn en zij leveren zo belangrijke lessen op waar anderen hun voordeel mee kunnen doen. Toch is beschrijving alleen niet voldoende, er is ook behoefte aan beter begrip van de relevante rechtsstatelijke beginselen en aan de meer modelmatige beschrijving van beleidsvisies en normatieve keuzen. Daarbij moet de aandacht uitgaan enerzijds naar de omgang met religieuze diversiteit en in het bijzonder naar de verhouding tussen religie en overheid in Nederland en anderzijds naar verschillende beleidsvisies aangaande culturele diversiteit en integratie op lokaal niveau. Hieronder doe ik een voorzet voor een dergelijke analyse.

## Het Nederlandse model van verhoudingen tussen kerk en staat

Een van de vraagstukken in beleid rond de islam is, als gezegd, hoe de gemeentelijke overheid moet omgaan met religie en met religieuze organisaties. Beleidsmakers komen soms met een interpretatie van het beginsel van 'scheiding van kerk en staat' waar vraagtekens bij kunnen worden geplaatst. Zo meenden medewerkers van de Amsterdamse Dienst Ruimtelijke Ordening dat het principe van scheiding van kerk en staat betekende dat in Nederland geloof een 'privézaak' was.<sup>6</sup> In Rotterdam betoogden bestuurders en opiniemakers dat de bouw van grote en herkenbare moskeeën ongepast was in een 'geseculariseerde samenleving' en dat een al te zichtbare aanwezigheid van religie onwenselijk was omdat het stedelijke landschap modern, 'neutraal' en 'seculier' diende te zijn.<sup>7</sup> De contextuele oordeelsvorming op gemeentelijk niveau zou gebaat zijn bij een helderder begrip van enkele kernelementen van het Nederlandse stelsel van verhoudingen van kerk en staat. Onlangs betoogde Sophie van Bijsterveld dat in recente discussies over religie in het publieke domein in Nederland het beginsel van scheiding van kerk en staat wordt 'overvraagd' (Van Bijsterveld, 2006). Bij de verhouding tussen overheid en religie gaat het niet alleen om 'scheiding' maar zijn drie rechtsbeginselen van belang. In de eerste plaats het beginsel van *godsdienvrijheid*, waarbij de staat garandeert dat de burgers vrijelijk godsdienstige en levensbeschouwelijke overtuigingen kunnen aanhangen, dat zij hun leven naar die overtuigingen kunnen inrichten, dat zij hun religie ook in gemeenschap met anderen kunnen beleven en hun levensbeschouwelijke overtuigingen ook kunnen uiten, bijvoorbeeld in woord en geschrift of door het dragen van bepaalde kleding. De overheid kan onder bepaalde voorwaarden ook bijspringen wanneer voor bepaalde groepen de godsdienvrijheid 'illusoir' is, zoals in 1988 werd opgemerkt in een rapport over steunverlening aan kerkgenootschappen.<sup>8</sup> In de tweede plaats het beginsel van *neutraliteit* en van *gelijke*

6 *Ruimte voor religie; een verkennend onderzoek naar de ruimtevraag van religieuze instellingen* (2002, p. 5).

7 Zie bijvoorbeeld de column van Sylvain Ephimenco in *Trouw*, 5 december 2002.

8 Zie het rapport van de *Commissie van advies inzake de criteria voor steunverlening aan kerkgenootschappen en andere genootschappen op geestelijke grondslag* onder voorzitterschap van prof. mr. E.M.H.Hirsch-Ballin (1988).



*behandeling.* Dit betekent onder meer dat de overheid geen voorkeur uitspreekt voor een levensbeschouwing of religie boven een andere en dat burgers niet gediscrimineerd mogen worden vanwege hun geloofsovertuigingen.

In de derde plaats is er het beginsel van *scheiding van kerk en staat* dat verwijst naar het idee dat er in 'de verhouding tussen kerk en staat geen institutionele zeggenschap over en weer mag zijn, evenmin als rechtstreekse inhoudelijke zeggenschap' (Van Bijsterveld, 2006, p. 248). Dit beginsel betekent onder meer dat religieuze organisaties zelf kunnen bepalen wie zij aanstellen als 'bedienaren van de eredienst', dat de overheid niet gehouden is om te voorzien in de kosten van religieuze activiteiten en niet verplicht is om de salarissen van priesters of imams te betalen.

#### *Het Nederlandse model*

Het is belangrijk dat bestuurders en beleidsmakers zich ervan bewust zijn dat in de verhouding tussen overheid en religie al deze drie beginselen van belang zijn. Maar naast begrip van deze algemene beginselen is het ook goed om oog te hebben voor de specifieke kenmerken van het Nederlandse model. De specifieke kenmerken van het Nederlandse model zijn vooral gevormd in 19<sup>e</sup> en 20<sup>e</sup> eeuw, rond ontwikkelingen en politieke conflicten zoals de schoolstrijd, de periode van verzuiling en de latere ontzuiling, processen van secularisatie en ontkerkelijking en veranderende ideeën over de taak van de overheid (zie recentelijk Ten Hooven, 2006; Harinck, 2006; Van Bijsterveld, 2006).

In een vergelijkende studie naar de verhoudingen tussen kerk en staat in de Verenigde Staten, Nederland, Australië, Groot-Brittannië en Duitsland beschrijven de Amerikaanse politicologen Stephen Monsma en Christopher Soper het Nederlandse model als een model van 'principeel pluralisme' (Monsma en Soper, 1997, p. 51 e.v.). Voortbouwend op de analyse van Monsma en Soper onderscheid ik vier kernprincipes van het Nederlandse model (Maussen, 2006, p. 17 e.v.). Deze kernprincipes bieden beleidsmakers, bestuurders en burgers houvast voor de contextuele interpretatie van de verhouding tussen overheid en religie in Nederland. In de eerste plaats is er het beginsel van gelijke behandeling van de burgers en van levensbeschouwelijke en religieuze organisaties. De overheid moet de burgers gelijk behandelen ongeacht hun religieuze of

levensbeschouwelijke opvattingen. Ook ten aanzien van levensbeschouwelijke organisaties wordt in het Nederlandse model het principe van gelijke behandeling toegepast. Dit speelt bijvoorbeeld bij de financiering van openbare en bijzondere scholen en bij de verdeling van zendtijd op de publieke zenders. In de tweede plaats is er de erkenning dat de staat mede moet bijdragen aan de mogelijkhedenvoorwaarden van een pluriforme publieke sfeer. In het Nederlandse model hoeft de publieke sfeer niet 'neutraal' te zijn wanneer dat zou betekenen dat alle uitingen van groeps- of religieuze identiteit zoveel als mogelijk geweerd moeten worden. Het is voldoende wanneer er een pluraliteit bestaat van verschillende overtuigingen en levensbeschouwingen. Die pluraliteit komt onder meer tot uitdrukking in een veelvoud van maatschappelijke organisaties en instituties met een verschillende levensbeschouwelijke signatuur. In de derde plaats is er het idee dat organisaties op religieuze of levensbeschouwelijke grondslag van belang zijn voor burgers die een betekenisvol leven willen leiden en die zelfredzaam zijn. Deze benadering past bij het belang dat in het Nederlandse model wordt toegekend aan een sterk maatschappelijk middenveld waarin individuele burgers zich verbinden tot groeperingen en verenigingen en dat kan functioneren als tegenwicht tegen een alomtegenwoordige staat.<sup>9</sup> In de vierde plaats is er het idee dat de staat de individuele keuzevrijheid van burgers erkent en beschermt. Dit betekent onder meer dat er voor de individuele burger iets te kiezen moet zijn en dat de Nederlandse overheid haar burgers bijvoorbeeld niet verplicht om allemaal hetzelfde type onderwijs te volgen. Instellingen die (mede) met overheidsgeld worden gefinancierd kunnen in Nederland een bepaalde levensbeschouwelijke signatuur hebben, zolang er maar een voldoende divers aanbod bestaat dat voldoet aan de wensen en behoeften van religieuze en niet-religieuze burgers. De overheid kan de burgers ook in bescherming nemen en een uitweg bieden wanneer hun keuzevrijheid wordt bedreigd of ingeperkt, bijvoorbeeld wanneer in een religieuze gemeenschap sprake is van geloofsdwang of dreiging met geweld.

9 Zie De Hart en Dekker (2006) voor een analyse van de veranderende rol van kerken in de Nederlandse civil society.

*Laïcité*

De specifieke kenmerken van het Nederlandse model kunnen ook worden verduidelijkt door het model te vergelijken met het Franse model dat is gebaseerd op het principe van *laïcité*.<sup>10</sup> Ook het Franse model is gebaseerd op kernbeginselen zoals godsdienstvrijheid, gelijke behandeling en scheiding van kerk en staat, maar de manier waarop deze beginselen in Frankrijk vorm hebben gekregen verschilt wezenlijk van het Nederlandse model. Zo is het Franse model gebaseerd op een zeer strikte interpretatie van scheiding van kerk en staat, waarbij er geen ruimte kan zijn voor enigerlei vorm van uiting van religieuze identiteit in de instituties die op een of andere manier een onderdeel zijn van de staat. Het verbod op opzichtige religieuze symbolen op openbare scholen is illustratief voor dit aspect van het Franse model. Een ander kenmerk van het Franse model is het idee dat gelijke behandeling van de burgers mogelijk is wanneer de staat volledig 'neutraal' is en iedere burger uitsluitend tegemoet treedt als een 'citoyen' en niet als lid van een bepaalde groepering of etnische, culturele of religieuze gemeenschap. Ook de republikeinse opvatting van democratie en burgerschap is van belang om het Franse stelsel van scheiding van kerk en staat te begrijpen. In die democratieopvatting is het onwenselijk dat burgers zich verenigen in gemeenschappen die hun deelbelangen plaatsen boven het algemeen belang.

Wanneer we de stelsels vergelijken, valt bijvoorbeeld op dat het Franse streven naar een 'neutrale' publieke sfeer wezenlijk verschilt van het Nederlandse streven naar een 'pluriforme' publieke sfeer. Zo zou het in het Franse model voor de hand liggen om alle officiële feestdagen die een religieuze connotatie hebben af te schaffen, terwijl het bij het Nederlandse model zou passen om juist een veelvoud aan religieuze en niet-religieuze feestdagen officieel te erkennen. In Frankrijk gaan stemmen op om 'opzichtige uitingen van religieuze identiteit' niet alleen te weren in het openbare onderwijs, maar ook in andere 'openbare' ruimten of instellingen, zoals in het stadhuis of in het 'openbaar vervoer' (zie Bowen, 2006). In Nederland is er

10 Voor recente analyses van het Franse stelsel van de verhouding van kerk en staat zie onder meer Baubérot (2005); Fetzer en Soper (2005); Maussen (2006) en Jansen (2006). Zie ook het onlangs gepubliceerde rapport van de *Commission de réflexion juridique sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics* (2006).

minder huiver voor uitingen van religieuze identiteit, zolang er maar ruimte blijft voor verschillende uitingen.

### **Beleidsvisies en culturele diversiteit**

Bij de omgang met islamitische organisaties en voorzieningen spelen voor gemeentelijke overheden niet alleen vraagstukken van de omgang met religieuze instellingen en van de verhouding tussen kerk en staat. Minstens zo belangrijk zijn beleidsvisies die betrekking hebben op integratie en op de manier waarop de overheid moet inspelen op nieuwe vormen van culturele, ideologische en etnische diversiteit. Gemeenten proberen op verschillende manieren mede vorm te geven aan een lokale samenleving waarin ruimte is voor diversiteit maar waarin ook sprake is van integratie, wederzijds begrip, insluiting, emancipatie en interactie tussen bevolkingsgroepen. Wanneer het gaat om integratiebeleid en de omgang met culturele diversiteit kunnen vier beleidsvisies worden onderscheiden: een marginaliserende, een assimilerende, een pluralistische en een dialogische visie (Maussen, 2006, p. 54 e.v.).

In de *marginaliserende beleidsvisie* kunnen migranten alleen een onderdeel vormen van de samenleving wanneer zij 'hun cultuur' niet al te uitbundig uitdragen en wanneer zij geen uitgebreide gemeenschapsinfrastructuur opzetten die door de meerderheid als bedreigend wordt ervaren. Het gedrag en de opvattingen van nieuwkomers wordt vaak voorgesteld als vreemd en traditioneel en wordt afgezet tegenover wat gebruikelijk is in moderne, westerse samenlevingen.<sup>11</sup>

In de *assimilerende beleidsvisie* kunnen immigranten in de samenleving worden opgenomen via een eenzijdig proces van aanpassing, waarbij zij hun taal en culturele identiteit opgeven en opgaan in de cultuur van de ontvangende samenleving. Nieuwkomers moeten niet alleen de wet respecteren en de taal spreken van het 'land van aankomst', zij moeten ook de heersende normen en waarden van de Nederlandse samenleving overnemen.

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld de verschillende opiniestukken van de filosoof Herman Philipse over wat hij omschrijft als de 'tribalisering van Nederland', zoals 'Stop de tribalisering van Nederland; veel allochtonen nemen waarden mee die niet passen in onze samenleving' in *NRC Handelsblad*, 27-28 september 2003.

In de *pluralistische beleidsvisie*, ook wel omschreven als het model van multiculturalisme, staat voorop dat immigranten kunnen worden opgenomen in de samenleving als leden van etnische gemeenschappen die op grond van kenmerken als taal, cultuur, religie en organisatievormen gedurende meerdere generaties onderscheidbaar zullen blijven van de meerderheid van de bevolking. De integratie van nieuwkomers is gebaat bij de sociale binding die ontstaat binnen etnische gemeenschappen, bij groepsgewijze emancipatie en bij een afwijkende collectieve identiteitsbeleving.

In de *dialogische beleidsvisie*, ten slotte, staat voorop dat nieuwkomers en 'gevestigden' verweekeld moeten raken in een wederzijds proces van culturele ontwikkeling en dialoog waarin zij voortdurend opnieuw bepalen wat hun onderlinge overeenkomsten en verschillen zijn. Interactie tussen burgers onderling, individuele emancipatie en de 'exit' uit geïnstitutionaliseerde organisaties en gemeenschappen krijgt in deze visie sterk de nadruk.

In het publieke en politieke debat over de islam in Nederland van de laatste jaren zijn veel ideeën en beleidsvoorstellen geventileerd die passen in de marginaliserende beleidsvisie. In Rotterdam presenteerde toenmalig wethouder Marco Pastors een beleidsnota die de bouw van moskeeën in een 'afwijkende bouwstijl' zou verbieden (Maussen, 2006, p. 136 e.v.). Kamerleden Geert Wilders en Hilbrand Nawijn pleitten al enige jaren voor een verbod op nieuwe moskeeën en islamitische scholen en op het 'afpakken van paspoorten' van radicaliserende Nederlandse moslims van Marokkaanse of Turkse komaf zodat zij Nederland kunnen worden uitgezet. Toch zijn weinig van deze voorstellen omgezet in beleidsmaatregelen. Dit komt mede doordat zij op gespannen voet staan met de Nederlandse Grondwet en met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en met beginselen als godsdienstvrijheid en gelijke behandeling. Ook ideeën die passen in de assimilerende beleidsvisies, zoals de oproep aan moslims om zich aan te passen aan de Nederlandse *Leitkultur*, blijken weinig weerslag te vinden in beleid. In assimilatie-vertogen wordt vaak gesteld dat de islam eigenlijk geen onderdeel is van 'de Nederlandse cultuur' omdat die cultuur gekenmerkt zou worden door de 'joods-christelijke-humanistische traditie'. Daarmee ontstaat een tegenstrijdige boodschap omdat van moslims wordt geëist dat zij zich aanpassen aan een nationale cultuur die hun geloof per definitie lijkt uit te sluiten. In de grotere steden is bovendien sprake van een lokale samenleving die in cul-

tureel, religieus en etnisch opzicht al zo divers is dat de oproep aan nieuwkomers om zich aan te passen aan 'de' Nederlandse cultuur onwerkelijk aandoet. Bestuurders en beleidsmakers benadrukken juist de rol die de stedelijke identiteit speelt als verbindend element en wijzen op de vormen van gemeenschappelijkheid die bestaan tussen 'Amsterdammers', 'Rotterdammers' of 'Zaankanters'.

### **Pluralistische en dialogische beleidsvisies**

Een analyse van beleid rond de islam in Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Zaanstad laat zien dat sinds de jaren negentig van de vorige eeuw bestuurders en beleidsmakers door een combinatie van pluralistische en dialogische beleidsvisies het beste van twee werelden proberen te combineren. Bestuurders vinden overwegend dat moslims in Nederland recht hebben op gelijke behandeling, op de bouw van moskeeën en begraafgelegenheden die voldoen aan hun behoeften en op de vestiging van islamitische scholen. In veel van die instituties en voorzieningen krijgt een collectieve etnisch-religieuze identiteitsbeleving vorm, bijvoorbeeld omdat er sprake is van Turkse, Marokkaanse, Bosnische of Surinaamse moskeeën. Deze vorm van groepsgewijze incorporatie van culturele diversiteit – het vermaarde ideaal van 'integratie met behoud van identiteit' – past bij een pluralistische beleidsvisie. Maar sinds de jaren negentig maken pleidooien voor het recht op behoud van identiteit steeds meer plaats voor pleidooien voor de verdere ontwikkeling van geloofsbeleving en culturele identiteit van moslimimmigranten in interactie met de Nederlandse samenleving. Enerzijds is dit een gevolg van een interne dynamiek van moslimorganisaties die proberen in te spelen op de veranderde behoefte van hun achterban en op de wensen van jongere generaties die zijn geboren en getogen in Nederland. Anderzijds benadrukken bestuurders en beleidsmakers dat het van belang is om islamitische religieuze voorzieningen verder te ontwikkelen zodat zij geen 'eilanden' zijn binnen de Nederlandse samenleving, maar juist een onderdeel van de wijk samenleving en van de stedelijke gemeenschap. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in pleidooien voor vernieuwende moskeearchitectuur ('poldermoskeeën') en voor de organisatie van *iftar*-maaltijden samen met buurtbewoners. Ook islamitische scholen moeten volgens gemeentebestuurders niet met hun rug naar de Nederlandse samenleving staan. Initiatieven van besturen van islamitische scholen om

bijvoorbeeld een sportdag te organiseren samen met christelijke en openbare scholen worden aangemoedigd. Dergelijke initiatieven passen in een dialogische beleidsvisie.

Ook bij de gemeentelijke omgang met moslimorganisaties is een combinatie van pluralistische en dialogische visies zichtbaar. Er is behoefte aan krachtige zelforganisaties die als gesprekspartner kunnen dienen voor de lokale overheid en die een kader kunnen bieden voor de islamitische geloofsbeleving in Nederland. Islamitische zelforganisaties kunnen ervoor zorgen dat moslims opkomen voor hun wensen en belangen, zodat er meer vertrouwen en sociaal kapitaal kan ontstaan in moslimgemeenschappen. Ook in het licht van de problematiek van radicalisering wordt gewezen op het belang van een stevige islamitische religieuze infrastructuur die tegenwicht kan bieden aan de radicale ideologieën en opvattingen die beschikbaar zijn op het internet. Tegelijkertijd vinden gemeentebestuurders dat moslimorganisaties van het eerste uur vaak nog onvoldoende kunnen inspelen op de nieuwe behoeften van moslimjongeren die geboren en getogen zijn in Nederland. Moslims in Nederland maken onderdeel uit van verschillende sociale verbanden en er is ook behoefte aan meer betekenisvolle uitwisseling tussen moslims en niet-moslims. Op grond van een dialogische beleidsvisie geven gemeenten volop de ruimte aan initiatieven en manifestaties zoals het 'Ramadanfestival' of de 'Vrouwenmoskee', waarbij meer ruimte is voor discussie over onderwerpen die moslimjongeren in Nederland bezighouden. Deze vormen van debat moeten er mede toe bijdragen dat de islambeleving van vooral jongeren wordt ontwikkeld in het licht van de vereisten van een moderne, cultureel diverse Nederlandse samenleving.

Het gemeentelijke schipperen tussen pluralistische en dialogische beleidsvisies heeft ook betekenis voor de manier waarop het Nederlandse stelsel van verhoudingen tussen kerk en staat wordt geïnterpreteerd door beleidsmakers en bestuurders. In veel opzichten sluit het Nederlandse model van omgang met religieuze diversiteit het best aan bij een pluralistische visie op culturele diversiteit. Immers in het Nederlandse model ligt traditioneel veel nadruk op de collectieve aspecten van geloofsbeleving, op 'emancipatie in eigen kring' en op de grote rol van religieuze en levensbeschouwelijke organisaties in het maatschappelijk middenveld. In de dialogische beleidsvisie worden andere accenten gelegd bij de interpretatie van godsdienstvrijheid en de scheiding van kerk en staat. Niet zozeer de

collectieve aspecten van religiebeleving en de gelijke behandeling van religieuze gemeenschappen staan centraal, maar de vrijheid en autonomie van het individu. De moderne burger wil, zo is de gedachte, met enige flexibiliteit en ironie kunnen omgaan met religie en identiteit en de overheid moet voorkomen dat religieuze gemeenschappen, organisaties en instellingen een obstakel gaan vormen voor de individuele emancipatie en voor de betekenisvolle interacties tussen burgers met verschillende ideologische opvattingen en culturele achtergronden. Deze discussies over de precieze betekenis van het Nederlandse model van godsdienstvrijheid en scheiding van kerk en staat spelen nu met name rond de islam. De toekomst moet uitwijzen of dit op termijn zal leiden tot een verandering van het Nederlandse stelsel van verhoudingen tussen kerk en staat.

## Literatuur

### **Bader, V.M., E.R. Engelen**

*Taking pluralism seriously; arguing for an institutional turn in political philosophy*

Philosophy and social criticism, 29e jrg., nr. 4, 2003, p. 375-406

### **Baubérot, J.**

*Histoire de la laïcité en France*  
Parijs, PUF, Collectie Que sais-je, 2005

### **Bijsterveld, S. van**

*'Scheiding van kerk en staat; een klassieke norm in een moderne tijd'*

In: W. van de Donk, A. Jonkers e.a. (red.), *Geloven in het publieke domein; verkenningen van een dubbele transformatie*, Amsterdam, AUP, WRR Verkenningen, 2006, p. 227-259

### **Bowen, J.R.**

*Why the French don't like headscarves; Islam, the state and public space*

Princeton en Oxford, Princeton University Press, 2006

### **Fetzer, J.S., C.J. Soper**

*Muslims and the State in Britain, France, and Germany*

Cambridge, Cambridge University Press, 2005

### **Harinck, G.**

*Een leefbare oplossing; katholieke en protestantse tradities en de scheiding van kerk en staat*

In: M. ten Hooven en T. de Wit (red.), *Ongewenste goden; de publieke rol van religie in Nederland*, Amsterdam, SUN, 2006, p. 106-130



**Hart, J. de, P. Dekker**

*Kerken in de Nederlandse civil society; institutionele grondslag en individuele inspiratiebron*

In: W. van de Donk, G. Jonker e.a. (red.), *Geloven in het publieke domein; verkenningen van een dubbele transformatie*, Amsterdam, AUP, WRR Verkenningen, 2006, p. 139-169

**Hooven, M. ten**

*Religie verdeelt Nederland; een oude scheidslijn in een nieuwe gedaante*

In: M. ten Hooven, T. de Wit (red.), *Ongewenste goden; de publieke rol van religie in Nederland*, Amsterdam, SUN, 2006, p. 13-37

**Jansen, Y.**

*Stuck in a revolving door; secularism, assimilation and democratic pluralism*

Amsterdam, UvA, 2006 (diss.)

**Lindo, F.**

*Heilige wijsheid in Amsterdam; Ayasofia, stadsdeel De Baarsjes en de strijd om het Riva terrein*  
Amsterdam, Het Spinhuis, 1999

**Maussen, M.**

*Ruimte voor de islam? Stedelijk beleid, voorzieningen, organisaties*

Apeldoorn/Antwerpen, Het Spinhuis, 2006

**Monsma, S.V., S.J. Soper**

*The challenge of pluralism; church and state in five democracies*

New York, Rowman&Littlefield, 1997