

**Een wereld te winnen:  
gemeenten, religies en het algemeen belang**

**Presentatie Tweeluik Religie en Publiek Domein**

vrijdag 7 februari, Utrecht

**Sophie van Bijsterveld**

Radboud Universiteit



Vandaag wordt het Tweeluik Religie in het Publieke Domein gepresenteerd. Bij deze presentatie waarbij de gemeenten centraal staan, wil ik u eerst meenemen naar de EU en de VN, om daarna bij de gemeenten uit te komen.

Jean Monnet, een van de Founding Fathers van de Europese Unie zou eens over zijn Europese project gezegd hebben, 'Wanneer ik opnieuw zou moeten beginnen, zou ik met de cultuur beginnen'.<sup>1</sup> Wat als hij dat gedaan had? Zou de EU dan ook zijn uitgegroeid tot die machtige, effectieve door supranationale regelgeving gedreven machinerie die zij nu is? Of zou zijn net als de Raad van Europa haar werkerrein nu vooral in de sfeer van mensenrechten, waarden, democratie en rechtsstaat hebben gezien met vergelijkbare doorzettingmacht – of iets ertussenin? Hoe de antwoorden op deze vragen ook luiden, het zou mij niet verbazen wanneer de loyaliteit van de burgers ten opzichte van de EU en de gedragenheid door burgers van de EU dan van een andere orde zou zijn geweest.

Het is niet voor niets dat de toenmalige voorzitter van de Europese Commissie, Jacques Delors, in een beroemd geworden lezing van 1990, verklaarde dat de Europa 'een ziel' nodig had.<sup>2</sup> En het is ook niet voor niets dat er sindsdien allerlei projecten zijn gestart die tot doel hebben om 'Europa dichterbij de burgers te brengen'. Het verwezenlijken van die beide doelen is niet zo eenvoudig: het ontwikkelen van 'een ziel' voor een institutie of de gemeenschap waarbinnen die institutie functioneert – (burger)liefde – kan niet per wet verordonneerd worden. En voor een institutie als de EU die per

definitie nauwelijks in rechtstreeks contact komt met burgers, maar slechts via bemiddeling van nationale instanties, is het lastig om werkelijk dichtbij de burger te komen!

Hoe anders is de positie van een Nederlandse gemeente! Een Nederlandse gemeente is de dagelijkse belevingswereld van de burger nabij. Dat is altijd zo geweest. De directe leefomgeving van ons allen, praktische dienstverlening en het stimuleren van zaken als sport, cultuur en welzijn – van al deze zaken die ons als burger na aan het hart liggen, is de gemeente het concrete gezicht. De gemeente is onze primaire bestuurslaag en dat is altijd al zo geweest, ook al zijn er ontwikkelingen die dat gevoel enigszins onder druk zetten. De ziel van mensen is dichtbij huis en dat begrijpen gemeenten goed.

Van het Europese niveau klim ik nu naar het mondiale niveau – om weer bij de gemeente uit te komen. In 2004 werd door de toenmalige Secretaris-Generaal van de VN, Kofi Anan, het zgn. Global Compact gelanceerd. Dat is een VN-initiatief waarbij het bedrijfsleven en de *non-business sector*, waaronder overheden en *civil society* organisaties, samenwerken om de ideële doelen zoals in de Sustainable Development Goals (de SDG) zijn genoemd, vorm te geven.<sup>3</sup> Het meewerken hieraan is compleet vrijwillig. Organisaties kunnen zich zelf aanmelden en op de website van het Global Compact is te zien welke organisaties zich per land daaraan gecommitteerd hebben.

Waarom noem ik dit? In mijn optiek is dit VN-initiatief bijzonder niet alleen omdat een publieke instantie deelnemers verleidt zich voor het algemeen belang in te zetten, en niet alleen omdat medewerking alleen op vrijwillige basis is. Het is vooral bijzonder omdat hier sectoren samenwerken die in de klassieke visie vooral ieder in de eigen sector bezig zijn; sectoren die bovendien vaak gezien worden gezien worden onderling tegengestelde belangen te hebben: alléén een winst oogmerk, alléén het stellen van regels vanuit een door de politiek gedreven dynamiek, alleen het opkomen voor bepaalde maatschappelijke belangen. Het Global Compact initiatief ademt het besef uit dat sectoren wel gescheiden rollen kunnen hebben, maar dat zij ook kunnen samenwerken ten bate van het algemeen belang en dat zij daartoe ook intrinsiek gemotiveerd zijn of kunnen worden. Soft is het niet. Het gaat om keiharde inzet.

Hoewel dit op internationale schaal heel bijzonder is, zo niet revolutionair, hebben gemeenten de wijsheid al die in de manier van werken van het Global Compact naar voren komt. Zij kennen de lokale samenleving. Zij torenen er niet bovenuit. Zij zijn daarin geworteld en zij weten dat een winkeliersvereniging, maatschappelijke instellingen en zichzelf zich gezamenlijk kunnen inzetten voor gemeenschappelijke doelen en de samenleving tot meer kunnen maken dan een paar straten waar mensen ieder voor zich hun eigen leven leiden. Het dienen van het algemeen belang is niet exclusief bij één sector belegd. Voor de overheid is dat weliswaar *core business*, maar anderen kunnen daaraan

zeker een bijdrage leveren. Verbinding, samenwerking en ontmoeting brengen meer teweeg dan ieder voor zich.

Beide bovenationale voorbeelden laten zien dat gemeenten een voorsprong hebben, zo niet voorop lopen als het gaat om inzichten zoals die net de revue gepasseerd zijn. En dat is ook van belang bij de presentatie van de Nieuwe Tweeluik Religie en Publiek Domein. Het eerste voorbeeld benadrukt het belang van de nabijheid tot de burger en de betekenis van een ziel voor een gemeenschap. Het tweede voorbeeld laat de positieve kracht zien van samenwerking ten dienste van het algemeen belang, over de grenzen van sectoren heen. Tot de sectoren die deel uitmaken van het weefsel van die gemeentelijke samenleving horen óók de kerken en andere religieuze en levensbeschouwelijke groepen. Sterker nog, zij staan traditioneel bij uitstek zelf model voor bezielende verbanden en nabijheid tot mensen. In het licht van de geschetste trends is dan niet verwonderlijk dat gemeenten op allerlei manieren ook met deze groeperingen in verbinding staan. Het is onvermijdelijk. Maar het past ook in de tijdgeest en het past bij eigentijdse inzichten over openbaar bestuur. En dat roept soms staatsrechtelijke vragen op.

Dat gemeenten samenwerken met religieuze organisaties is niet nieuw. Ten tijde van de hoogtijdagen van de klassieke verzorgingsstaat was daarvan ook sprake. Die ‘samenwerking’ was dan vooral gegoten in de vorm van klassieke subsidierelaties. Bij het verlenen van subsidie mocht een gemeente geen onderscheid maken naar gelang de levensbeschouwelijke achtergrond van de aanvrager; slechts relevante zakelijke factoren mochten meespelen.<sup>4</sup> Die constellatie van subsidierelaties werd toen meestal niet gezien in termen van samenwerking, maar had vooral een plaats tegen de achtergrond van een scherp onderscheid tussen publiek – privé, waarin de overheid exclusief het publiek domein vulde.

Inmiddels is er wat veranderd: zowel aan de kant van de samenleving als aan de kant van de religies, en aan de kant van de overheid. Die veranderingen roepen nieuwe vragen op. Die vragen raken aan het klassieke thema van de verhouding tussen kerk en staat. Wat zijn die veranderingen?

In de samenleving zien wij ontwikkelingen als individualisering en pluralisme – die met de tijd eerder sterker dan zwakker worden: wij spreken tegenwoordig over hyper-individualisme en superdiversiteit. Polarisation in de samenleving rond een aantal thema’s is een feit; ook religie speelt daarin een rol.

In de sfeer van de religies zien wij dat op zich bekende thema’s als secularisering en de presentie van de islam sterker zichtbaar worden en eigen bestuurlijke vragen oproepen.

In het domein van de overheid is financiële terugtred steeds sterker voelbaar. Gemeenten ondervinden dit aan den lijve in de drie grote decentralisaties die extra taken en verantwoordelijkheden meebrachten onder gelijktijdige forse bezuinigingen door het Rijk. De participatiesamenleving is afgekondigd en burgers moeten zelfredzaam zijn, ook al zijn de voorwaarden daarvoor niet altijd aanwezig. Deze ontwikkelingen passen in een grootscheepse herijking van de houding van de overheid ten opzichte van de samenleving, een proces dat vanaf de jaren tachtig in gang is gezet.

Die drie soorten ontwikkelingen samen genomen, brengen nieuwe maatschappelijke en bestuurlijke vragen aan het licht of maken al eerder bekende vragen meer zichtbaar of urgent. Ik denk aan kwesties als weerbaarheid, preventie van radicalisering, concrete integratie- en participatiepraktijken, maar ook zaken als bestrijding en voorkoming van eenzaamheid en isolement, van schuldhulpverlening, het concreet maken van maatschappelijke ondersteuning of de omgang met religieus cultureel erfgoed.

Ook nieuwe praktijken van en behoeften aan het publiek uiting geven aan gevoelens van verontwaardiging en rouw bij crises of rampen of het herdenken van belangrijke lokale gebeurtenissen brengen religieuze en levensbeschouwelijke organisaties en de gemeente op nieuwe manieren samen. Religieuze organisaties dienen zich hierbij niet per definitie alleen aan als ‘vragende partij’, zoals dat in ‘klassieke subsidierelaties’ soms wel gezien kon worden. Zij zijn ook biedende partij.

Zo’n tien jaar geleden verschenen er onderzoeksrapporten, zoals ‘Tel je zegeningen!’ dat het maatschappelijke rendement van christelijke kerken in een grote stad in kaart bracht.<sup>5</sup> Andere rapporten volgden over andere steden en andere religies. Passend bij die tijd probeerden die rapporten publiekelijk het concrete maatschappelijk belang van religieuze groeperingen zichtbaar te maken. Passend bij een no-nonsense tijd werd die boodschap vooral gebracht in *financiële* termen. In die tijd waren zij een *eye opener*. Intussen is het besef van de maatschappelijk betekenis van religies meer gemeengoed geworden. Dat geldt ook voor het besef dat die betekenis niet alleen in financiële termen gezien hoeft te worden, maar ook in sociaal en spiritueel kapitaal.

Maar er is meer. Voor de overheid, ook de gemeentelijke overheid, zeker van die in grote steden, biedt contact met religieuze organisaties óók een middel om de eigen inwoners te bereiken: om te zorgen dat overheidsinformatie terecht komt bij mensen die anders niet daarmee in aanraking komen, maar ook om gevoel te ontwikkelen voor noden van inwoners, om samen te werken op terreinen die wederzijds van belang worden geacht en om effectief te opereren waar de overheid dat niet alleen kan.

Omgekeerd is het voor religieuze organisaties belangrijk om wensen en signalen vanuit hun achterban door de kunnen geven en te kunnen kanaliseren in de richting van de overheid. Religieuze organisaties zijn in dit alles niet exclusief van belang voor gemeenten, maar zij horen er wel bij.

Gemeenten zien dat ook zeker en zij handelen er vaak naar. Gemeenten zijn immers sterk in het met wijsheid en prudentie zoeken naar oplossingen die echt werken. Daarmee zijn gemeenten ook laboratoria van vernieuwing op deze fronten.

### **Overheid en religie: verwachte ontwikkelingen in bredere zin**

- **Meer differentiatie**
- **Meer communicatie en coördinatie**
- **Meer samenwerking**
- **Meer contractuele relaties**
- **Distantie én betrokkenheid**



De Engelse schrijver Oscar Wilde zei eens: *'It's hard to prophesize – especially about the future'*. Ik wil mij toch graag aan een kleine toekomstvoorspelling wagen over de manier waarop de relaties tussen gemeenten en religieuze organisaties in de lijn van de geschetste ontwikkelingen in de nabije toekomst zullen evolueren. Ik zie meer differentiatie ontstaan in de omgang van gemeenten met religies: niet omdat religies ongelijk behandeld worden, maar simpelweg omdat de gemeente religieuze organisaties op meer uiteenlopende manieren zal tegenkomen. In plaats van een nadruk op regelgeving, zie ik vooral informele communicatie en praktische coördinatie ontstaan. In plaats van het denken in termen van scheiding, verwacht ik meer een houding van het verkennen van zinvolle samenwerking. In plaats van louter subsidierelaties treden naar mijn verwachting contractuele relaties

meer naar voren – denk aan aanbestedingen. En in plaats van het eenzijdig benadrukken van afstand, zullen de ontwikkelingen leiden tot een combinatie van afstand én betrokkenheid.

Nieuwe vragen en nieuwe werkwijzen vragen erom dat klassieke rechtsbeginselen die de omgang van de overheid met religies betreffen, opnieuw gedefinieerd worden. Dit zijn de beginselen van scheiding van kerk en staat, van neutraliteit van de overheid ten aanzien van godsdienst en levensovertuiging, en van vrijheid van godsdienst. Die beginselen zijn fundamenteel. Van die beginselen is alleen het recht van vrijheid van godsdienst uitdrukkelijk in de Grondwet neergelegd. De andere twee beginselen worden wel geacht daarin besloten te liggen. Kenmerkend van het Nederlandse systeem is dat er over deze beginselen relatief weinig rechtspraak bestaat. En omdat religie lange tijd wat buiten beeld is geweest zijn wij lange tijd niet meer gewend geweest om hierover te spreken. In het denken over staat en staatsrecht komt de moderne theorievorming de laatste decennia pas weer goed op gang.

Het is belangrijk om helderheid te hebben over de spelregels die in de onderlinge relatie tussen gemeentelijke overheid en religies geëerd moeten worden: zonder in de valkuil te vallen van een vlucht naar voren die aan spelregels voorbij gaat én zonder in een voorbije ideologie te blijven hangen. Het bieden van een praktische handreiking op dit terrein, gestoeld op een heldere uiteenzetting van de belangrijke rechtsbeginselen, is wat het Tweeluik Religie en Publiek Domein tien jaar geleden deed.

### Tweeluik in Tweevoud



Het is wat het nieuwe Tweeluik voor de komende tijd doet. Het uitbrengen van het Tweeluik door het ministerie van BZK en de VNG in samenwerking met SZW is daarmee een uitstekend initiatief.

Met uit het leven gegrepen situaties brengt het Tweeluik de raakvlakken tussen gemeenten en religies en religieuze organisaties in kaart. Het geeft op een handzame manier de geldende beginselen en *randvoorwaarden* weer. Het laat zien dat daarbinnen een speelruimte is voor beleidsafwegingen die gemeenten op basis van hun *eigen autonomie* inhoudelijk kunnen maken al naar gelang hun eigen situatie en hun eigen inzichten, en *het reikt overwegingen aan* die bij die invulling aan de orde kunnen zijn. Kortom, een prachtige combinatie van praktijk en principes, met gemeentelijke autonomie als kern en het algemeen belang als leidend beginsel.

Graag wil ik het ministerie en de VNG – en eigenlijk alle gemeenten – feliciteren met de totstandkoming van het hernieuwde Tweeluik en ik hoop dat ook dit Tweeluik zijn weg naar de praktijk weet te vinden.

---

<sup>1</sup> Ook geciteerd in < <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2011/html/sp110602.en.html>> (geraadpleegd 6 februari 2020).

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld < <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20101006STO85428/jacques-delors-europe-needs-a-soul>> (geraadpleegd 6 februari 2020).

<sup>3</sup> Zie <https://www.unglobalcompact.org/about> (geraadpleegd 6 februari 2020).

<sup>4</sup> Zie de klassiek geworden uitspraak van de toenmalige Afdeling Rechtspraak van de Raad van State, ARRvS 18 december 1986, AB 1987, 260 (Jeugdcentrale Hellevoetsluis).

<sup>5</sup> J.E. Castillo Guerra, M. Glashouwer, J. Kregting, *Tel je zegeningen: Het maatschappelijk rendement van christelijke kerken in Rotterdam en hun bijdrage aan sociale cohesie*, Nijmegen: Nijmeegs Instituut voor Missiewetenschappen 2008. Zie bijvoorbeeld ook Jaap van der Sar en Roos Visser, *Gratis en waardevol. Rol, positie en maatschappelijk rendement van migrantenkerken in Den Haag*, Stichting Oikos 2006, <[https://59b1869c-9b2b-4045-b54c-0de8f16c3c38.filesusr.com/ugd/b0a256\\_cedc5ed44f0ba1ed4493eb9c21905c18.pdf](https://59b1869c-9b2b-4045-b54c-0de8f16c3c38.filesusr.com/ugd/b0a256_cedc5ed44f0ba1ed4493eb9c21905c18.pdf)> (geraadpleegd 6 februari 2020).