

# DWU: Een goede koers voor een complex probleem

DR. SOPHIE VAN BIJSTERVELD

Sophie van Bijsterveld - deskundige op het gebied van 'kerk en staat' en betrokken bij de opstelling van 'Diversity within Unity' (DWU) - is het 'hartgrondig on-eens' met Hollinger die 'disestablishment' bepleit. Zij vindt dat DWU een goede koers voor een complex probleem heeft gekozen. DWU kiest nadrukkelijk niet voor een scherpe scheiding tussen kerk en staat gecombineerd met een volstrekt gelijke behandeling van verschillende godsdiensten, maar heeft een tussenweg gezocht: zowel de dogmatische 'disestablishment' als het onverkort vasthouden aan de traditionele verhoudingen ('establishment') worden terecht afgewezen. De dogmatische rechtzinnigheid van Hollinger leidt niet tot echte oplossingen van bestaande problemen. Zijn te rigide en formalistische benadering van gelijkheid kan uiteindelijk in zijn tegendeel verkeren en brengt niets positiefs.

Een van de uitdagende elementen van het DWU-project is zijn transatlantische karakter. De vragen rond burgerschap, multiculturalisme en integratie die DWU aan de orde stelt, doen zich aan beide zijden van de Oceaan voor. De uitgangspunten die DWU hanteert (zie mijn eerdere bijdrage in dit blad), zijn even vruchtbaar en aantrekkelijk voor beide continenten. De samenlevingen waarin de benadering uiteindelijk toepassing zal moeten vinden, zijn uiteraard verschillend. Dit geldt ook voor de juridische basispatronen van die samenlevingen; de manier waarop de overheid met godsdienst omgaat, is daarvan een goed voorbeeld.

De DWU-paragraaf over staat en godsdienst schetst een aantal alternatieve manieren om met de godsdienstige diversiteit om te gaan zoals die zich nu in veel Westerse staten manifesteert, met name als gevolg van de confrontatie met de Islam. Het eerste is de bestaande *status quo* zoveel mogelijk handhaven. Het tweede is een radicale gelijkstelling van de verschillende godsdiensten. Met name in stelsels waarin traditioneel een of meer denominaties juridisch of feitelijk een dominante positie innemen, legt het eerste alternatief volgens DWU een te sterke nadruk op assimilatie; het tweede doet een directe aanslag op de historische en culturele traditie en ondermijnt daardoor hoogstwaarschijnlijk teveel de noodzakelijke eenheid. Het derde alternatief houdt, uitgaande van de bestaande stelsels, een "opwaardering" in van nieuwe denominaties. Zo wordt zoveel mogelijk bevorderd dat de godsdienst van immigranten eenzelfde plaats krijgt als de reeds gevestigde, en zich geleidelijk een nieuw evenwicht zal ontwikkelen. Het is voor dit laatste alternatief dat DWU een voorkeur uitspreekt. De gedachte daarachter is dat immigranten zo een gelijkwaardige positie krijgen, ook waar het de status van



Foto: Dolph Cantrijn

DR. SOPHIE VAN BIJSTERVELD

hun godsdienst betreft. Zo draagt dit bij aan het gevoel van volwaardig burgerschap en biedt het een goede balans tussen multiculturalisme en integratie. In zijn kritiek op de paragraaf over staat en godsdienst stelt David Hollinger dat deze keuze niet past binnen de DWU-benadering. De “*religious establishment*” die veel Westeuropese staten kennen, is in zijn ogen problematisch voor immigranten en religieuze minderheidsgroeperingen in het algemeen. Goede lezing van zijn kritiek laat zien dat Hollinger eigenlijk ook los van immigratie- en minderheidsvraagstukken tegen enig “*establishment*” is van kerk of godsdienst. Dat kritiek van deze aard op het keuzemodel in DWU eens zou komen, verwondert mij niet. Tijdens de totstandkoming van DWU bleek al dat er hier een gevoeligheid lag, met name waar het Europa en de Verenigde Staten betrof. Maar ook binnen Europa wordt deze kritiek gehoord en leeft de visie die Hollinger ons voorhoudt. Naar mijn mening heeft het DWU-*paper* hier wel een goede koers gekozen. Ik ben het dan ook hartgrondig oneens met David Hollinger. Het betreft daarbij zowel zijn waardering van de Europese stelsels, als ook zijn stelling dat het DWU-*paper* ten aanzien van dit onderwerp zijn belofte niet waarmaakt. Hollinger opent met de stelling dat de “*established churches*” van veel Westeuropese staten een problematisch element vormen in debatten over de positie van immigranten en andere minderheidsgroepen. Daaruit volgt dan uiteindelijk zijn conclusie dat “*disestablishment*” (dat wil zeggen een scherpe scheiding van kerk en staat, gecombineerd met een volstrekt gelijke behandeling van godsdiensten) het publieke domein of de algemene cultuur van die samenlevingen meer ontvankelijk maakt voor immigranten en waarschijnlijk beter de eisen van verscheidenheid en eenheid kan verzoenen. Hij acht het overigens niet zo waarschijnlijk dat Westeuropese staten gevolg zullen willen geven aan zijn oproep gezien de sterke “symbolische gehechtheid” aan de bestaande systemen als ook vanwege het feit dat veel traditionele gezindten een actieve rol spelen in de maatschappelijke dienstverlening. Hollinger kleurt het begrip “*establishment*” niet in. Wij denken bij die term misschien aan de positie van de *Church of England* en zeker niet aan bijvoorbeeld de situatie in Nederland. Vanuit de optiek van het Amerikaanse systeem is dat veel minder evident. Zo werd een kerststalletje in een openbare ruimte in de Verenigde Staten (zij het uiteindelijk vergeefs) bestreden met de “*no establishment*”-clausule van de Grondwet in de hand. Met enige regelmaat worden strijdpunten over allerlei varianten van een schoolgebed – en zelfs neutrale momenten van stilte – tot het hoogste juridische niveau uitgevochten in termen van “*establishment*”. Ook werd eens een concreet geval van een door de overheid aangeboden extra lesprogramma aan confessionele-schoolkinderen met achterstanden in strijd met de Grondwet geacht. Om enige religieuze betrokkenheid van de speciaal ingezette docenten uit te sluiten, was een systeem van toezicht gecreëerd. Dit systeem resulteerde volgens het *U.S. Supreme Court* in een “*excessive entanglement of church and state*” en was daarmee in strijd met de Grondwet. Denkend vanuit een dergelijk systeem – Jefferson sprak in dit verband van een “*Wall of Separation*” – is een staatskerk of

*Een (te) rigide en formalistische benadering van gelijkheid, ook in het omgaan van de overheid met godsdienst, kan uiteindelijk in zijn tegendeel verkeren en brengt niets positiefs.*

zelfs onderling verschil in juridische positie van godsdienst of kerken al snel een vreemde zaak. Als daarbij een sterk overheersend gevoel voor gelijke behandeling komt en voorzieningen als “privileges” worden gezien, krijgen Europese stelsels al snel iets verdachts, afgezien wellicht van het Franse. Zo'n benadering doet echter totaal geen recht aan de verschillende Westeuropese stelsels.

Ik zou tegenover de visie van Hollinger een heel ander perspectief willen stellen. Een (te) rigide en formalistische benadering van gelijkheid, ook in het omgaan van de overheid met godsdienst, kan uiteindelijk in zijn tegendeel verkeren en brengt niets positiefs. Dat geldt voor de Verenigde Staten; het geldt in sterkere mate voor Europa. Samenhangend met het bovenstaande is nog het volgende van belang. Allereerst bepaalt de ideologische vooronderstelling van de “no establishment”-clausule zo sterk de Amerikaanse blik op het eigen systeem, dat vaak over het hoofd wordt gezien dat er allerlei met Europese stelsels vergelijkbare constructies bestaan waardoor de situatie op een aantal punten niet zo verschillend is als die lijkt. Dit relateert de kritiek vanuit dat perspectief op Europese stelsels.

Ten tweede moet de verhouding tussen kerk en staat in de Europese stelsels gezien worden in het licht van de bredere ordening van de samenleving en de rol van de overheid daarin; dit bredere perspectief geeft ook een andere kijk op de hier aanwezige verschillen tussen de Verenigde Staten en Europa ten aanzien van godsdienst en kerken.

Ten derde - en daarmee komen wij meer terecht op het eigenlijke terrein van DWU - zijn de Europese stelsels niet alleen zinvol in zichzelf. Als geheel genomen vormen zij ook geen bedreiging voor de positie van minderheden en nieuwkomers. Het tegendeel is zelfs het geval.

Tenslotte creëert een rigide gelijkheidsdenken zijn eigen ongelijkheden. Het gaat er uiteindelijk niet om formele gelijkheid in de zin van identieke behandeling na te streven als doel op zich, maar om te komen tot een gelijkwaardige en adequate behandeling van alle gezindten. Daarvoor is een meer genuanceerde en minder eenzijdige blik nodig.

### **Ideologie en werkelijkheid**

Het valt niet te ontkennen dat er grote verschillen bestaan in theorie en praktijk van de manier waarop overheden in de Westerse wereld met godsdienst omgaan. Deze verschillen worden traditioneel uitgedrukt in de typen van stelsels die er zijn: staatskerken, stelsels van samenwerking tussen kerk en staat, en stelsels van scheiding tussen kerk en staat. Te sterke nadruk op die etiketten vertroebelt echter een zicht op de werkelijkheid. Er zijn veel meer overeenkomsten tussen de stelsels dan die kwalificatie doet vermoeden. Dit is ook zo wanneer wij kijken naar stelsels van strikte scheiding tussen kerk en staat (zoals Frankrijk en de Verenigde Staten zich graag zien) en andere stelsels. Zo kennen de laatstgenoemde stelsels geestelijke zorg in instellingen van justitie en de krijgsmacht. Zo zijn in beide stel-

*In Westeuropese staten is het buitensluiten van confessionele organisaties uit de algemene infrastructuur niet te rechtvaardigen.*

sels ook (zij het op onderling heel verschillende manieren en vanuit verschillende (historische) achtergronden) ook manieren gevonden voor subsidiëring van kerkgebouwen of kerkelijke monumenten. Zo kennen zij ook bepaalde belastingvoorzieningen. De precieze constructie en mate van toeschietelijkheid kunnen best verschillen, maar daar gaat het hier niet om. Het feit is dat zij er zijn. Juist op deze gronden zeggen wij bijvoorbeeld van Nederland dat er géén systeem van strikte scheiding is, en onder meer op deze gronden van andere systemen, dat er sprake is van samenwerking. Het maakt dus alles uit welk perspectief men kiest. Waar het gaat om toepassing in de praktijk zullen er net als op andere rechtsgebieden altijd interpretatievragen kunnen ontstaan. Immers, ook al kennen Frankrijk en de Verenigde Staten geen “erkende” kerkgenootschappen, er zal ook daar bij toepassing van regels op godsdienstige groepen of uitingen op de een of andere manier getoetst moeten worden of er sprake is van een kerk of een godsdienst. Denk voor Nederland aan het begrip “richting” in het onderwijsrecht of de (marginale) toetsing door bestuur of rechter van wat een “kerkgenootschap” is. Rechtsbegrippen brengen zowel hier als op andere terreinen van het recht altijd een zekere differentiatie teweeg. Dit vergt aandacht, maar is op zichzelf niet problematisch. Sterker nog, differentiatie kan juist nodig zijn. Gelijke behandeling vooronderstelt immers gelijke gevallen.

### **Staat en infrastructuur**

In veel Europese systemen spelen kerken en vooral christelijke organisaties een rol van betekenis binnen het publieke systeem van maatschappelijke dienstverlening, zoals in onderwijs, zorg, welzijn en de media. De Verenigde Staten zijn het land van het particuliere initiatief en de conclusie is dan ook snel getrokken dat kerken en confessionele instellingen maar een commerciële, althans private aanpak moeten kiezen.

De plaats van kerken en confessionele instellingen moet hier echter gezien worden in een breder kader. In vergelijking tot de Verenigde Staten is in West-Europa de rol van de overheid in de organisatie van het maatschappelijk leven en in de herverdeling van middelen een totaal andere. De interventiegraad van de overheid is in West-Europa vele malen hoger. Men hoeft nu geen keuze te maken welk systeem absoluut of relatief gezien beter is dan het andere. Mijn punt is wel dat gegeven het systeem, de plaats van confessionele maatschappelijke voorzieningen in de samenleving bepaald moet worden. In de Verenigde Staten zou een zware positieve overheidsinterventie ten gunste van confessionele activiteiten niet passen in het algemene systeem; in Westeuropese staten is het buitensluiten van confessionele organisaties uit de algemene infrastructuur niet te rechtvaardigen. Geldstromen in de maatschappelijke sector worden bij ons meer door de staat gestuurd dan in de Verenigde Staten, waar traditioneel juist meer nadruk ligt op marktwerking en eigen vrije keuze. Maar ook dan moeten wij onder ogen zien dat

het Amerikaanse rechtssysteem het belastingstelsel hierop heeft ingericht en dat vrijgevigheid bovendien ook via giftenaftrekregelingen wordt gestimuleerd. De (impliciete) stelling, dat de staat kerken de hand boven het hoofd houdt en dat als dit niet gebeurt zij gedoemd zijn te verdwijnen of dat zij vitaler zouden worden wanneer zij “op eigen kracht” varen, is daarom veel te simpel.

Het is evident dat grote en goed georganiseerde kerken of de daaraan gelieerde organisaties makkelijker in staat zullen zijn een rol te vervullen in de maatschappelijke dienstverlening dan kleine minderheden. Is dit nu problematisch? Naar mijn idee zeker niet. Deels kan het inherent zijn aan een overgangssituatie. Deels is het een maatschappelijke realiteit die zich in de meeste Westeuropese systemen binnen de publieke sector manifesteert; in de Verenigde Staten manifesteert dit zich net zozeer, maar dan binnen de private sector. Waarschijnlijk bestaan er zelfs binnen de Europese traditie meer mogelijkheden om met minderheden en nieuwkomers rekening te houden dan binnen een traditie van een zeer strikte scheiding.

### Gelijkheid of differentiatie?<sup>1</sup>

In de vanouds pluralistische Nederlandse samenleving is een hoge mate van identieke behandeling te realiseren. Daaraan kan echter niet altijd gestalte gegeven worden, zoals hierboven genoemde voorbeelden al impliceren (toegang tot de media, oprichting van scholen, aanbod van geestelijke zorg in instellingen). Ook anderszins zijn er vanouds wettelijke *algemene* voorzieningen die zijn toegesneden op de wensen en verlangens van *bepaalde* godsdienstige groepen. Te denken valt aan allerlei uitzonderingsmogelijkheden voor minderheden (in het kader van voedselvoorschriften, verzekeringsplicht, religieuze feest- en rustdagen e.a.).

In Westeuropese landen met een andere godsdienstige en levensbeschouwelijke demografische structuur, en daarmee samenhangend, vaak een andere verhouding tussen kerk en staat, komt dit nog duidelijker naar voren.

Op het eerste gezicht lijkt dit strijdig met de eis van gelijke behandeling. Gelijke behandeling betekent echter niet dat juridische voorzieningen ten behoeve van godsdienst hoeven te sneuvelen indien niet alle gezindten op dezelfde wijze daarvan gebruik maken of wanneer zij niet voor alle gezindten met hetzelfde resultaat gerealiseerd (kunnen) worden. Zo zien wij in andere Westeuropese stelsels een tendens tot het creëren van adequate voorzieningen voor minderheden in plaats van het creëren van een formele gelijkheid door het afschaffen van voorzieningen voor alle gezindten. In Denemarken bijvoorbeeld kunnen leden van de staatskerk van oudsher een kerkelijk huwelijk sluiten met civiel effect. In plaats van het afschaffen daarvan is ervoor gekozen om het ook voor leden van andere kerken dan de staatskerk mogelijk te maken om een kerkelijk huwelijk met civiel effect te sluiten.<sup>2</sup>

Een formalistische benadering van gelijkheid doet niet altijd recht aan ieders godsdienstvrijheid. De ene gelijkheid creëert overigens weer andere ongelijkheid. Zo kan men zich afvragen of het onderwijssysteem in de Verenigde Staten niet ten

*Zelfs in Frankrijk wordt duidelijk dat het verschijnsel van de Islam noopt tot bezinning en dat geloof een complexe realiteit is die niet alleen met de traditionele dogmatiek van de “laïcité” tegemoet kan worden getreden.*

*Een formalistische benadering van gelijkheid doet niet altijd recht aan ieders godsdienstvrijheid.*

nadele werkt van degenen die de veelal kostbare particuliere scholen niet kunnen bekostigen en voor wie daarom bij voorbaat al confessioneel onderwijs buiten bereik ligt (onder wie ook nieuwkomers). Dat er in stelsels met een bepaalde institutionalisering van godsdienst in het publieke systeem sprake is van een anachronisme waar "verlichte geesten" het hunne over moeten denken, zoals Hollinger aangeeft, kan ik ook om deze reden niet delen.

Daarbij komt nog het volgende. Voor godsdienstige minderheden is de aanwezigheid van respect voor meerderheden ook van praktisch belang: de garantie van een vrije zondag bijvoorbeeld voor een Christelijke meerderheid maakt de gevoeligheid voor de door religieuze overtuiging ingegeven wens van een vrije zaterdag (voor joodse gelovigen) of (een gedeelte van de) vrijdag (voor islamitische gelovigen) groter. Het bovenstaande moet natuurlijk niet opgevat worden als een pleidooi voor *ongelijke* behandeling. Het is uiteraard ook geen pleidooi voor een statische benadering van de verhouding tussen godsdienst en recht waarin voor veranderingen en bijstellingen geen plaats is. Van belang is het waarborgen van een effectieve vrijheid en van evenwichten die recht doen aan minderheden en (de traditioneel aanwezige) meerderheden.<sup>3</sup>

### Vrijheid of rechtlijnigheid?

Juist de komst van de Islam in Europa heeft weer het besef gewekt van het belang van een goed doordachte en eigentijdse verhouding van de overheid tot godsdienst. In Nederland uit dit zich bijvoorbeeld in de interesse van de overheid in initiatieven tot Nederlandse imamopleidingen en inburgeringscursussen toegesneden op imams. Wij kunnen ook denken aan het stimuleren van de oprichting van representatieve islamitische organisaties als gesprekspartner voor de overheid. Anderzijds komt dit tot uiting in discussies over waarden en normen en de grenzen van de uitoefening van godsdienstvrijheid. Zelfs in Frankrijk wordt duidelijk dat het verschijnsel van de Islam noopt tot bezinning en dat geloof een complexe realiteit is, die niet alleen met de traditionele dogmatiek van de "laïcité" tegemoet kan worden getreden.

Voor een goede benadering van burgerschap, immigratie en integratie schiet een krampachtige wijze van omgaan met verscheidenheid, ook waar het geloof betreft, zijn doel voorbij. De DWU-benadering is naar mijn mening dan ook een goede. Het is wel duidelijk dat mijn voorkeur uitgaat naar een integratie van nieuwe godsdiensten in de bestaande nationale systemen, of die nu historisch een staatskerk kennen, meer tenderen naar een samenwerkingsmodel of uitgaan van een strikte scheiding. Ik kan mij voor de Verenigde Staten moeilijk een radicaal ander systeem voorstellen dan nu bestaat. Dit neemt niet weg dat Engeland of Denemarken bijvoorbeeld ook binnen de contouren van het daar geldende algemene bestel een adequate plaats kunnen bieden aan minderheidsgodsdiensten. Het gaat mij er ook niet om het stelsel van de Verenigde Staten te bekritisieren,

maar wel om te laten zien dat dit model - dat overigens in een aantal opzichten minder rechtlijnig is dan soms wordt gesuggereerd - niet als enig model een richting kan bieden voor een goede omgang met vragen over immigratie, integratie en godsdienst. Daarvoor is een breder perspectief op de juridische en maatschappelijke werkelijkheid nodig. Het gaat uiteindelijk om het bewerkstelligen van reële inburgering en van reële vrijheid.

Met het bovenstaande wordt niet beweerd dat bestaande stelsels niet voor verbetering of verandering vatbaar zijn. Hoezeer bepaalde stelsels ook geworteld zijn in een historische traditie, zij zijn niet statisch en in de praktijk ontwikkelen zij zich ook. Maar met dogmatische rechtzinnigheid die niet tot werkelijke oplossingen leidt van werkelijke problemen is niemand gediend.

*Dr. Sophie van Bijsterveld is verbonden aan de vakgroep Europees en Internationaal Publiekrecht van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Tilburg*

### Literatuur

- S.C. van Bijsterveld, *Godsdienstvrijheid in Europees perspectief*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998.
- P. Garde, 'Legal status of minority churches and religious communities in the Kingdom of Denmark. Liberty without equality', in *The legal status of religious minorities in the countries of the European Union*, European Consortium for Church and State Research, Thessaloniki/Milano: Sakkoulas/Giuffrè 1994, pp.81-114.
- M. Heckel, *Gleichheit oder Privilegien?: der Allgemeine und der Besondere Gleichheitssatz im Staatskirchenrecht*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) 1993.
- G.B. Tahzib, *Freedom of Religion or Belief. Ensuring Effective International Legal Protection*, 's-Gravenhage: Nijhoff 1996.

### Noten

- 1 Zie S.C. van Bijsterveld, *Godsdienstvrijheid in Europees perspectief*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998.
- 2 P. Garde, 'Legal status of minority churches and religious communities in the Kingdom of Denmark. Liberty without equality', in *The legal status of religious minorities in the countries of the European Union*, European Consortium for Church and State Research, Thessaloniki/Milano: Sakkoulas/Giuffrè 1994, pp.81-114. Voor Duitsland M. Heckel, *Gleichheit oder Privilegien?: der Allgemeine und der Besondere Gleichheitssatz im Staatskirchenrecht*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) 1993.
- 3 G.B. Tahzib, *Freedom of Religion or Belief. Ensuring Effective International Legal Protection*, 's-Gravenhage: Nijhoff 1996.