

# Subsidie aan levensbeschouwelijke organisaties is ook van deze tijd

Jaco van den Brink<sup>1</sup>

**Instellingen op levensbeschouwelijke grondslag voorzien mede in elementaire maatschappelijke behoeften. Uit de maatschappelijke activiteit blijkt doorgaans aan wat voor instellingen en van welke levensbeschouwelijke kleur er ergens vooral behoefte bestaat. Het uitgangspunt dat levensbeschouwelijke organisaties mede in aanmerking komen voor publieke en gesubsidieerde taken kent een solide basis, niet alleen in de Nederlandse geschiedenis en politieke cultuur, maar ook in theorievorming over wat de samenleving nodig heeft.**

**G**edurende het vorig politieke seizoen een terugkerend onderwerp van debat: de subsidiëring van keuzehulporganisatie Siriz. Siriz biedt hulp bij ongewenste zwangerschap, kent een christelijke identiteit en was gelieerd aan de VBOK, een vereniging met een uitgesproken pro-life standpunt. Critici plaatsten twijfels of de door Siriz geboden keuzehulp wel adequaat zou zijn en of de overheid een dergelijke levensbeschouwelijk georiënteerde organisatie wel kon subsidiëren; anderen stelden dat het wel degelijk heel goed mogelijk is om gevraagde keuzebegeleiding te bieden vanuit een christelijke identiteit; de hulp moet immers hoe dan ook professioneel cliëntgericht zijn en soms zal er juist behoefte zijn aan begeleiding die rechtstreeks aansluit bij een eigen religieus waardenkader.

In dit artikel gaat het mij om een specifiek aspect van de discussie: de vraag wat de 'scheiding van kerk en staat' hierin te betekenen heeft. In sommige kritische geluiden leek namelijk de veronderstelling door te klinken dat het dubieus is om als neutrale staat subsidie te verstrekken aan een organisatie die een publiek, althans wettelijk belang dient en dit expliciet doet vanuit een levensbeschouwelijke identiteit. Dergelijke twijfels worden vaker geuit, bijvoorbeeld in het gemeentebestuur van Amsterdam rondom subsidies of overheidsopdrachten aan jeugdhulporganisatie Youth for Christ en de welzijnsorganisatie Tot Heil des Volks.

Nu wordt het Nederlandse publieke stelsel al vele decennia lang gekenmerkt door levensbeschouwelijke organisaties die met publieke middelen publieke taken uitvoeren. De rechtsorde kenmerkt zich niet door de principes van de laïcité, maar door een stelsel van accommodatie waarin – kortweg – voor levensbeschouwelijk georiënteerde instellingen gelijke mogelijkheden bestaan om publieke faciliteiten te krijgen als niet expliciet levensbeschouwelijke instellingen. De 'scheiding van kerk en staat' doet dan dus niets af aan de mogelijkheid van overheden om voor publieke belangen samen te werken met levensbeschouwelijke organisaties.

Hieronder geef ik allereerst een korte, historische en actuele schets van de rol van private, levensbeschouwelijke organisaties in de Nederlandse maatschappij en bij het vervullen van wettelijke taken; daarbij gaat het meer om de abstracte algemene lijnen en uitgangspunten, zonder heel concreet allerlei voorbeelden te beschrijven. Vervolgens ga ik in op de redenen die er zijn om aan dit uitgangspunt van accommodatie ook vandaag vast te houden.

## Cultuur van accommodatie

In de Nederlandse politieke cultuur is gedurende het jongste constitutioneel bestel een cruciale maatschappelijke rol weggelegd voor private instellingen. Het meest in het oog springende voorbeeld is dat van het bijzonder onderwijs. Sinds de grondwet van 1848 was het geven van onderwijs vrij, en sinds de grondwettelijke financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs in 1917 wordt ook het bijzonder onderwijs (veelal op levensbeschouwelijke grondslag) geheel uit publieke middelen bekostigd. Gedurende de twintigste eeuw kenmerkte de samenleving zich door actieve organisatievorming langs de levensbeschouwelijke lijnen van de verschillende confessionele en niet-confessionele zuilen. Vanaf de jaren 1960 vervaagden weliswaar grotendeels de zuilgrenzen, maar ook nu zijn nog steeds allerlei levensbeschouwelijke organisaties actief (Aerts, Lijphart en Kennedy).

Welke rol speelde dan het beginsel van scheiding van kerk en staat? In een inzicht gevend artikel schetst historicus Mart Rutjes de diverse tijdperken sinds de achttiende eeuw, waarin dit begrip telkens een verschillende toepassing had. In de achttiende eeuw werd geageerd tegen de verwevenheid van de overheid van de Republiek met

Auteur

1. Mr. drs. J. van den Brink is advocaat bij BVD Advocaten en houdt zich onder meer bezig met vraagstukken rond recht en religie.



© Todd Davidson / Getty Images

de Gereformeerde Kerk; in de loop van de negentiende eeuw werd van belang geacht om een dam op te werpen tegen de bemoeienis van de koning in het kerkelijk leven. In de tweede helft van de negentiende en in de twintigste eeuw werden de onderscheiden verantwoordelijkheden benadrukt van overheid en religieuze organisaties. Pas in de jaren 1980 en 1990 werd door sommigen de vraag gesteld (naar aanleiding van de toegenomen pluraliteit in de samenleving) of dit beginsel wel toeliet dat er samenwerking plaatsvindt. Ten Napel wijst er eveneens op dat dit beginsel vanaf de Middeleeuwen de maatschappelijke verhoudingen in het westen gestempeld heeft, niet alleen om de kerk te weerhouden van politieke macht, maar juist ook om de staat te weerhouden van invloed in de kerk. Beide instituties kunnen naast elkaar bestaan en hebben elk hun eigen maatschappelijke rol (Ten Napel, p. 129). In

die betekenis verzet 'de scheiding' zich niet tegen samenwerking op zekere terreinen.

### Het uitgangspunt van samenwerking

Behalve in het onderwijs, verrichten ook op allerlei andere terreinen private organisaties diensten die ook een zodanig publiek belang raken dat de overheid (landelijk of lokaal) zich erbij betreft. En op die terreinen zijn dan doorgaans ook levensbeschouwelijke organisaties actief. Bijvoorbeeld veel organisaties voor thuiszorg, ouderenzorg, jeugdzorg en welzijn kennen een levensbeschouwelijke grondslag. Ook bekostigde omroepzenders konden en kunnen een levensbeschouwelijke identiteit hebben. Voor alle duidelijkheid: voor die vormen van samenwerking tussen overheid en levensbeschouwelijke organisaties geldt niet dat de laatste hun identiteit moeten 'afschermen'. Dat de identiteit (meer of minder expliciet) tot uiting komt in de wijze waarop de organisaties hun werk doen, is in het algemeen inherent aan de combinatie van doel en grondslag van de instelling. Veel organisaties zien daarin ook hun bestaansrecht.

Uit dit alles blijkt het uitgangspunt in het Nederlandse stelsel dat het goed is als publieke taken (mede) door private organisaties worden uitgevoerd – steeds in enige, vaak financiële, vorm van samenwerking met de overheid. En daarbij maakt het voor de overheid niet uit of die organisaties dit al dan niet doen vanuit een levensbeschouwelijke grondslag (zolang het publieke doel maar daadwerkelijk door de activiteiten wordt gediend). Ook het feit dat de staat voorziet in geestelijke verzorging onder militairen en in godsdienstonderwijs op scholen voor openbaar onderwijs, wijst op het uitgangspunt in ons rechtsstelsel dat de staat kan samenwerken met allerlei levensbeschouwelijke organisaties zonder zijn neutraal karakter geweld aan te doen.

Waar blijkt dat er in de samenleving behoefte is aan levensbeschouwelijk georiënteerde 'dienstverlening' en dit tevens een publiek belang raakt waardoor facilitering door de overheid noodzakelijk of gewenst is, werkt de overheid evenzeer mee als wanneer het aanbod minder levensbeschouwelijk gebaseerd is. Juist daarin komt de overheidsneutraliteit tot uiting, evenals in de samenwerking met een diversiteit aan organisaties. Met welke organisaties er dan precies wordt samengewerkt, wordt vooral bepaald door wat zich aanbiedt. Over het algemeen kan er (gelet op de organisatievrijheid) ook vanuit worden gegaan dat die aanwezigheid ook de praktische actuele maatschappelijke behoefte weerspiegelt.

### Recht en beleid

Ook uit jurisprudentie blijkt dit uitgangspunt. Een duidelijk voorbeeld is een uitspraak van de Afdeling Recht-

**De vrijheid van godsdienst en levensovertuiging kent behalve een individuele, ook een collectieve dimensie**

spraak van de Raad van State uit 1986, over een in de Gemeente Hellevoetsluis gehanteerd beleid dat erop neerkwam dat organisaties voor jeugdwerk van subsidiëring werden uitgesloten wanneer zij een levensbeschouwelijke grondslag hadden. De Raad van State achtte dit beleid in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

‘Het door de raad gevoerde beleid houdt in dat bepaalde instellingen, ook al verrichten zij op het gebied van het georganiseerde jeugdwerk activiteiten die naar hun aard en inhoud op een lijn kunnen worden gesteld met activiteiten die door andere instellingen worden verricht, uitsluitend vanwege het feit dat deze activiteiten vanuit een levensbeschouwelijke achtergrond worden verricht, van subsidiëring worden uitgesloten. Naar het oordeel van de Afd. houdt het door de raad gevoerde beleid aldus een ongelijke behandeling van gelijke gevallen in, welke is gebaseerd op discriminatie naar godsdienst en levensovertuiging. Dit beleid is dan ook in strijd met art. 1 Grondwet te achten.’

(ARRS 18 december 1986, AB 1987, 260)

In het *Tweeluik Religie en Publiek domein*, in 2009 uitgegeven door de Vereniging Nederlandse Gemeenten, wordt ook het uitgangspunt aanbevolen dat overheden met diverse levensbeschouwelijke organisaties kunnen samenwerken. Deze *Handreiking* benoemt daarbij drie randvoorwaarden:

- 1) De contacten mogen niet leiden tot inhoudelijke bemoeienis met het geloof zelf, de wijze waarop het geloof wordt beleden, of intern-kerkelijke aangelegenheden;
- 2) De contacten moeten dienen ter verwezenlijking van niet-geloofsgebonden publiek relevante belangen;
- 3) De contacten mogen niet leiden tot ongelijke behandeling van levensbeschouwelijke organisaties.

Overigens volgt uit het private karakter van dergelijke *faith based* organisaties dat zij het recht hebben om een identiteitsbeleid te voeren, en bijvoorbeeld de daartoe benodigde selectie toe te passen in het personeelsbeleid. Bijvoorbeeld in de Algemene wet gelijke behandeling is beoogd aan instellingen op een levensbeschouwelijke grondslag de vrijheid te waarborgen om een effectief identiteitsbeleid te voeren.

De vrijheid van godsdienst en levensovertuiging kent behalve een individuele, ook een collectieve dimensie. Het grondrecht beschermt de vrijheid om ook samen met anderen een levensovertuiging te belijden en in praktijk te brengen, en waarborgt de interne autonomie van levensbeschouwelijke organisaties. In de woorden van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens: ‘Were the organisational life of the community not protected by Article 9 of the Convention, all other aspects of the individual’s freedom of religion would become vulnerable.’ Daarmee beantwoordt het EVRM uiteraard nog niet de vraag in hoeverre overheden kunnen samenwerken met levensbeschouwelijke organisaties (ook een *État laïque* als Frankrijk behoort immers tot de Raad van Europa). De waarde van collectieve godsdienstvrijheid (zoals ook internationaalrechtelijk erkend) houdt mijns inziens echter

wel verband met de waarde van actieve levensbeschouwelijke instituties voor de samenleving.

### **Civil society als spiegel van maatschappelijke behoeften**

Het uitgangspunt dat de overheid samenwerkt met private, waaronder levensbeschouwelijke organisaties, heeft niet alleen als achtergrond het belang van het ‘accommoderen’ van religieus gemotiveerde wensen in de samenleving. Fundamenteeler is de waarde van de *civil society* voor de samenleving en de staat.

De aanwezigheid van private organisaties weerspiegelt de menselijke behoefte om zich te organiseren en gezamenlijk instituties te runnen voor een maatschappelijk belang, voor wederkerige hulp, voor het gezamenlijk leveren van positieve bijdragen aan het leven van anderen om zich heen. Voor mensen met een levensbeschouwelijke identiteit kan die identiteit ook wezenlijk zijn aan het roepingsbesef. De religie of levensbeschouwing is in veler leven geen strikt persoonlijke ‘kers op de taart’, maar een essentieel aspect dat al onze activiteiten doortrekt (bewust of onbewust). De levensbeschouwelijke identiteit van de sociale instituties is in veel gevallen wezenlijk voor de betrokkenen, als een gezamenlijk ervaren drijfveer en werkkompas. Om dergelijke potenties tot bloei te laten komen is overigens wel noodzakelijk dat ook de overheid erop let dat er geen beperkingen worden opgelegd door onnodige regels of voorwaarden (zie ook Ten Napel).

In de diverse sectoren van onderwijs, zorg en welzijn zijn er private instellingen waarbinnen deze gedeelde levensbeschouwelijke drijfveer een cruciale rol speelt in de motivatie om de samenleving te dienen. Voor veel sectoren geldt daarnaast dat er ook expliciet maatschappelijke vraag is naar instellingen op levensbeschouwelijke grondslag. Voor gezinnen die hun leven langs religieuze lijnen willen inrichten, is bijvoorbeeld onderwijs op religieuze grondslag van groot belang, zodat het mens- en wereldbeeld dat in alle vakken naar voren komt, door die waarden is gestempeld die voor de ouders elementair zijn. Ook bijvoorbeeld voor ouderen die verpleegd worden is het wenselijk dat er in het verpleegtehuis aandacht is voor gezamenlijke geloofsbeleving.

We moeten dus in het oog houden dat onze samenleving niet alleen kan bestaan bij de gratie van de staat enerzijds en burgers anderzijds: de *civil society* van instituties als scholen, kerkgenootschappen, politieke partijen, zorginstellingen en welzijnsorganisaties en andere maatschappelijke organisaties vervult elementaire functies in veler leven. We weten immers (in elk geval sinds de 20<sup>e</sup> eeuw) dat de staat en de markt lang niet in alle belangrijke dingen kunnen voorzien.

Aldus één van de redenen waarom het goed is dat levensbeschouwelijke neutraliteit geen voorwaarde is voor overheidssubsidie op terreinen van publiek belang. Met die voorwaarde zouden we de sociale activiteit die zich ‘van onderop’ in de samenleving vertoont, tekort doen. Voorgescreven neutraliteit van al het aanbod is geen waardige vervanger voor een levensbeschouwelijke diversiteit in het aanbod. Het is immers de vraag of neutraliteit bestaat omdat er altijd een bepaald mens- en wereldbeeld en bijbehorend waardenkader ten grondslag ligt aan

ons optreden. En gelet op de waarde die mensen kunnen ontleen aan een gezamenlijke levensbeschouwelijke drijfveer en oriëntatie, zou het nodeloze vernietiging van sociaal kapitaal zijn om levensbeschouwelijke groeperingen links te laten liggen.

### Voor de democratische rechtsstaat

Die *civil society* is echter niet alleen van belang voor ons persoonlijk, maar ook nodig voor de instandhouding van de democratische rechtsstaat. Met name als intermediairs tussen overheid en burgers om de democratische rechtsstaat in stand te houden. Democratie veronderstelt betrokkenheid van zoveel mogelijk burgers en instellingen bij wetgeving en bestuur. Die instituties dragen bij aan gespecificeerd intrinsiek draagvlak voor de democratische rechtsstaat vanuit (vrijwel) alle denominaties. Wanneer de overheid nu met die instituties alleen zou willen samenwerken met bewuste oogkleppen voor de levensbeschouwelijke grondslag, treedt vervreemding op bij deze instellingen en hun achterban en verliest de democratische rechtsstaat onnodig aan draagvlak (zie ook Van Bijsterveld).

Van Bijsterveld wijst hierbij op het onderscheid tussen de functie van de democratie en die van de rechtsstaat: uiteraard dient de rechtsstaat te bewaken dat de overheidsbevoegdheden voor geëigende doeleinden, en binnen de rechtsstatelijke grenzen worden uitgeoefend. Maar in het kader van de democratie kan ondertussen binnen die kaders volop samengewerkt worden met allerlei levensbeschouwelijke groeperingen, juist omdat betrokkenheid van alle groeperingen nodig is voor de democratische rechtsstaat.

Daarnaast moet de moderne staat er voortdurend aan herinnerd worden dat de *civil society*-organisaties ook nodig zijn om *checks* en *balances* in stand te houden zodat de staat de grenzen van haar autoriteit niet overschrijdt en ervoor waakt om de samenleving in al haar geledingen naar zijn hand te willen zetten. Ook om die reden is zinvol dat dergelijke organisaties betrokken zijn bij maatschappelijke taken. Maar dan is ook cruciaal dat deze organisaties hun eigen morele kader ontwikkelen - zonder dat de staat alles wat kritisch is aan de zijlijn plaatst. Voorkomen moet worden dat, in de woorden van Hans-Martien ten Napel, 'these organizations no longer function as a check on state authority, but the state monitors the faith-based organizations.' (p. 129)

### Anno 2019

De tijd van nu kenmerkt zich enerzijds door pluralisme qua levensbeschouwingen, en anderzijds door een toegenomen pleidooi voor het bewaren en handhaven van Nederlandse waarden. Die behoefte kan legitiem zijn, maar in zoverre er consensus ontbreekt over (de reikwijdte van) deze waarden, moeten we het risico onder ogen zien dat overheidsinstrumenten te ver gaan in het inperken van maatschappelijke vrijheden. De genoemde *checks and balances* zijn ook nu dus onverminderd van belang.

Het waardenrelativisme heeft de laatste jaren aan draagvlak ingeboet in de publieke opinie. Mijns inziens een extra reden om respect op te brengen voor burgers bij wie een (vreedzaam) waardenkader is verankerd in een

## Het is de vraag of neutraliteit bestaat omdat er altijd een bepaald mens- en wereldbeeld en bijbehorend waardenkader ten grondslag ligt aan ons optreden

levensbeschouwing. Zolang er geen nationaal gedeelde levensbeschouwing is om nationale waarden in te verankeren, moeten we terughoudend zijn om betwiste waarden van overheidswege ver binnen het maatschappelijk leven aan de orde te stellen.

### Conclusie

Instellingen op levensbeschouwelijke grondslag voorzien mede in elementaire maatschappelijke behoeften. En uit de maatschappelijke activiteit blijkt doorgaans wel aan wat voor instellingen en van welke levensbeschouwelijke kleur er ergens vooral behoefte bestaat.

Het uitgangspunt dat levensbeschouwelijke organisaties mede in aanmerking komen voor publieke en gesubsidieerde taken kent dan ook een solide basis, niet alleen in de Nederlandse geschiedenis en politieke cultuur, maar ook in theorievorming over wat onze samenleving vandaag nodig heeft. Om terug te komen op de in de inleiding genoemde religieuze (keuzehulp)organisaties, zoals Siriz: ook voor dergelijke organisaties geldt dat we als staat de samenwerking en subsidiëring ten principale niet uit de weg moeten gaan. •

### Verwijzingen

R. Aerts e.a., *Land van kleine gebaren. een politieke geschiedenis van Nederland 1780-2012*, Amsterdam 2013

Sophie van Bijsterveld, *Overheid en godsdienst. Herijking van een onderlinge relatie*, Utrecht 2018

J. Kennedy, *Bezielende verbanden. Gedachten over religie, politiek en maatschappij in het moderne Nederland*, Amsterdam 2010

A. Lijphart, *Verzuiling, participatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Haarlem 1990

Hans-Martien ten Napel, *Constitutionalism, Democracy and Religious Freedom. To Be Fully Human*, Leiden 2017

Mart Rutjes, 'The Making of a Fundamental Value. A History of the Concept of Separation of Church and State in The Netherlands', in: *Contributions to the History of Concepts*, Volume 12, Issue 2 (2017): 29-49

Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Tweeluik religie en publiek domein: Handvatten voor gemeenten* (maart 2009)