

Sophie van Bijsterveld,  
Robert van Putten,  
Paul van Sasse van IJsselt  
(red.)

## Religie en lokaal bestuur

*(In)formele kaders, beleidspraktijken,  
religieuze geletterdheid en professionaliteit*



Uitgeverij Eburon  
Utrecht, 2025

Het Thijmgenootschap, vereniging voor wetenschap en levensbeschouwing, is opgericht in 1904 en draagt sinds 1947 de huidige naam, geïnspireerd op J.A. Alberdingk Thijm, literator, kunstkenner en cultuurdrager. Deze vereniging van christelijke intellectuelen zet zich in voor wetenschappelijke publicaties met een actueel, levensbeschouwelijk accent. Voor lidmaatschap zie de laatste pagina.

*Bestuur Thijmgenootschap*

Prof. dr. Wim B.H.J. van de Donk, voorzitter

Prof. dr. Eelke de Jong, vice-voorzitter

Eefje de Gelder MSc MA, secretaris

Drs. Roland E.C. van der Pluym, penningmeester

Prof. dr. Gabriël J.M. van den Brink

Drs. Maria J.Th. Martens

Annemiek M. Schilpzand MSc, LLM

ISBN 978 94 6301 522 6

Academische Uitgeverij Eburon, Utrecht

[www.eburon.nl](http://www.eburon.nl)

Omslagontwerp: Brigitte Slangen

Op de omslag: Aleksandra Ekster, Italiaanse stad aan de kust (1917), Olieverf en tempera op doek, Minneapolis Institute of Art Collection

© 2025 De auteurs / Thijmgenootschap. Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende.

# Inhoud

Religie en lokaal bestuur: inleiding	9
SOPHIE VAN BIJSTERVELD, ROBERT VAN PUTTEN EN PAUL VAN SASSE VAN IJSSELT	

## Deel I. (In)formele kaders

1. Relatie overheid en religieuze organisaties: rechtsstatelijke uitgangspunten	21
PAUL VAN SASSE VAN IJSSELT	
2. Kerk-staatverhoudingen in Nederland: in het belang van de staat	35
JAMES KENNEDY	
3. De ideologie van de Nederlandse kerk- staatverhoudingen	47
HANS-MARTIEN TEN NAPEL	
4. De kerk als verlengstuk van de staat? Perspectieven uit Engeland en Hongarije	61
MARIETTA VAN DER TOL	
5. Een wereld te winnen: gemeenten, religies en het algemeen belang	75
SOPHIE VAN BIJSTERVELD	

## Deel II. Beleidspraktijken

6. Samenspel en zoektocht: religie en overheid in het sociaal domein	89
WIM DEKKER EN MARJA JAGER-VREUGDENHIL	

7. Migranten, religieuze organisaties  
en de lokale overheid 103  
JORGE CASTILLO GUERRA
8. Een weg met obstakels: interreligieuze sa-  
menwerking in Den Haag 115  
AD VAN DER HELM
9. 'Hij is bij mij thuis geweest!'  
Vertrouwen tussen moslimorganisaties  
en lokale overheden 127  
MARTIJN DE KONING
10. Kerkenvisies: een gezamenlijke aanpak  
voor de toekomst van kerkgebouwen 139  
JUDITH TOEBAST

### Deel III. Religieuze geletterdheid

11. Rooms-katholicisme: gemeenschap, gerech-  
tigheid en waarheid 153  
INIGO BOCKEN
12. Protestantisme: dienstbaarheid, vrijheid en  
gehoorzaamheid 165  
ROB NIJHOFF EN ROBERT VAN PUTTEN
13. Jodendom: het goede doen als kleine  
gemeenschap 177  
RUBEN VIS
14. Islam: leer, praxis en ideologie 189  
MOHAMED AJOUAOU

## Deel IV. Professionaliteit

15. Lokaal religiebeleid: benodigde professionele kwaliteiten, attitudes en inzichten IGNACE DE HAES	203
16. Religie in het politievak: motivatie, richtsnoer en steun EMILIE VAN DE WIJER EN TEUN-PIETER DE SNOO	215
17. De burgemeester en geloofsgemeenschappen JOS WIENEN	229
Nawoord JOS DOUMA	241
Personalia	245



## Religie en lokaal bestuur: inleiding

SOPHIE VAN BIJSTERVELD, ROBERT VAN PUTTEN EN  
PAUL VAN SASSE VAN IJSSELT

De verhouding tussen religie en overheid toont zich vaak als nationale kwestie. Het parlement behandelt regelmatig politieke kwesties en wetgeving waarbij godsdienst een rol speelt.<sup>1</sup> Denk aan de arbeids- en winkeltijdenwetgeving voor zon- en feestdagen; het schrappen van smalende godslastering uit het *Wetboek van Strafrecht*; religieuze radicalisering; en discussies over de rituele slacht en de vrijheid van onderwijs. In de landelijke pers komt regelmatig het zichtbaar dragen van religieuze symbolen zoals kruisjes en hoofddoeken door ambtenaren in het nieuws. Kennisinstellingen van de Rijksoverheid doen regelmatig onderzoek naar religie in Nederland. Het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek publiceren periodiek studies en cijfers over religiositeit van Nederlanders en verschuivingen daarin.

Het vraagstuk van religie en overheid raakt echter ook de lokale samenleving en het lokaal bestuur. Dat hebben de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het ministerie van Binnenlandse Zaken goed begrepen toen zij het *Tweeluik religie en publiek domein* in 2009 voor het eerst uitbrachten. Dit tweeluik is uitgegeven als boekje dat gemeenten voorlicht over de spelregels waarmee zij contacten met religieuze gemeenschappen kunnen vormgeven. Ook bevat het tweeluik, dat in 2019 een tweede editie kreeg, praktische voorbeelden uit de lokale beleidspraktijk.<sup>2</sup> Het lokaal bestuur is voor veel burgers de nabijste overheid, die sinds de decentralisaties van 2015 steeds meer taken heeft gekregen, ook op het terrein waarop religieuze gemeenschappen actief zijn. Met de wending naar de

participatiesamenleving is de lokale overheid bovendien steeds meer aangewezen op het lokale sociaal kapitaal en de lokale civil society, waar religie en religieuze organisaties nadrukkelijk onderdeel van uitmaken.

Afgezien van het *Tweeluik religie en publiek domein* zijn er weinig substantiële publicaties over religie en lokaal bestuur voorhanden, laat staan publicaties die toegankelijk zijn voor en toegespitst zijn op lokale beleidsmakers, uitvoerders en bestuurders. Veel literatuur gaat over religie en overheid in den brede (soms ook kerk-staatverhoudingen genoemd) en heeft een hoog theoretisch en principiële karakter. Vooral juridische, filosofische, historische en theologische disciplines hebben over deze thematiek gepubliceerd, maar het vakgebied dat zich toelegt op de praktijk van het openbaar bestuur – de bestuurskunde – heeft weinig belangstelling voor religie en (lokaal) bestuur getoond.<sup>3</sup> Beleidsmakers kunnen weliswaar bij tijdschriften terecht, maar een multidisciplinair en samenhangend boek gericht op beleidsrelevante achtergrond- en handelingskennis rondom religie en lokaal bestuur is niet voorhanden. Deze bundel wil in die lacune voorzien.

De leidende vraag bij het maken van deze bundel was wat de lokale overheid moet weten om op een goede manier met religie in de lokale samenleving te kunnen omgaan. Welke kennis hebben beleidsmakers, uitvoerders en bestuurders nu nodig in contacten met religieuze gemeenschappen en religieuze organisaties om interactie en samenwerking adequaat vorm te geven? Hierbij denken wij aan een breed palet aan rollen: van burgemeester en wethouders tot ambtenaren op het gemeentehuis en frontliniewerkers in wijken en buurten. In deze bundel presenteren wij als antwoord hierop vier invalshoeken op religie en lokaal bestuur. Die vier invalshoeken zijn respectievelijk: (in)formele kaders, beleidspraktijken, religieuze geletterdheid en professionaliteit. Deze vier invalshoeken zien wij als complementair: het zijn elkaar aanvullende en elkaar versterkende perspectieven. Lokaal bestuur heeft die nodig



om goed met religie in de lokale samenleving om te gaan. In het vervolg van deze inleiding introduceren wij deze vier invalshoeken op religie en lokaal bestuur nader.

### (IN)FORMELE KADERS

Deel I schetst de kaders die bepalend zijn voor de vormgeving van de verhoudingen tussen religie en overheid. De politieke en ambtelijke interacties met religieuze gemeenschappen vinden plaats tegen een normatieve achtergrond en hebben een institutionele inbedding. Die bieden de grondslag, handvatten en infrastructuur die overheid en religieuze organisaties meestal nodig hebben om van betekenis te kunnen zijn voor elkaar. De kaders hebben deels een formele (grond)wettelijke status en zijn deels een kwestie van ingesleten gewoonten die gevoed zijn door overtuigingen en pragmatiek.<sup>4</sup> Daarom spreken wij over formele en informele kaders. Beide zijn van belang en werken op elkaar in, zo laat dit eerste deel zien.

Het formele kader wordt gevormd door de rechtsstatelijke beginselen die bekendstaan als de scheiding van kerk en staat; de neutraliteit van de overheid; en de grondrechten, met name de godsdienstvrijheid en het discriminatieverbod. Hoofdstuk 1 bespreekt die rechtsstatelijke beginselen en grondrechten en schetst welke wetgeving op het snijvlak van religie en gemeente de handelingsruimte bepaalt van het lokaal bestuur. Dit formele juridische kader is historisch gegroeid en ideologisch gekleurd. Dat laten de hoofdstukken 2 en 3 zien. Gedurende de geschiedenis van de verzorgingsstaat veranderde de mate van nabijheid en distantie tussen kerk en staat voortdurend, terwijl een instrumentele benadering van religie door de overheid de doorgaande lijn vormt. De ideologieën van het liberalisme en secularisme kleuren bovendien de hedendaagse opvatting van religie en tolerantie. Deze meer informele kaders blijven vaak onbenoemd, maar hebben in de praktijk wel

grote invloed op het denken en handelen van beleidsmakers, uitvoerders en bestuurders.

Maatschappelijke thema's waarmee het Nederlandse lokaal bestuur geconfronteerd wordt in de relatie tot religie, spelen veelal ook in de ons omringende landen. De reden daarvoor is dat wij met deze landen een cultuurgeschiedenis delen die is gestempeld door het christendom, maar ook dat zij evengoed ontwikkelingen doormaken die wij gewoonlijk betitelen als secularisatie, religieuze differentiatie en religieus pluralisme.<sup>5</sup> Er zijn daarentegen ook verschillen: die zijn historisch, juridisch en politiek bepaald. Door de combinatie van overeenkomsten en verschillen met andere landen is een vergelijking met lokaal bestuur in andere landen de moeite waard. Hoofdstuk 4 brengt twee internationale casestudies in beeld, die zich afspelen in twee buitenlandse lokale contexten. Hoofdstuk 5 signaleert enkele internationale ontwikkelingen op het gebied van religie en waarden en verbindt die met trends op het gebied van religie en lokaal bestuur in de Nederlandse context. Beide hoofdstukken bieden daarmee een bredere achtergrond voor Nederlandse gemeenten voor het leggen van eigen accenten in hun omgang met religie.

## BELEIDSPRAKTIJKEN

Deel II stelt de praktijk van het lokale samenleven en het lokaal bestuur centraal. De interactie tussen gemeentehuis en religieuze of levensbeschouwelijke gemeenschappen kan zich manifesteren op tal van maatschappelijke domeinen en beleidsterreinen. In dit deel over beleidspraktijken (en overigens ook in de delen daarna, zij het korter) zullen veel concrete beleidsterreinen en maatschappelijke kwesties de revue passeren: van het sociaal domein tot ruimtelijke ordening, van religieus erfgoed tot veiligheid en terrorisme, van overlegorganen met religieuze vertegenwoordigers tot religieuze begraafplaatsen.

In dit tweede deel komen een aantal prominente beleidsterreinen voorbij die voor veel gemeenten relevant zijn. In hoofdstuk 6 staat het sociaal domein centraal. Dat hoofdstuk laat zien hoe gemeenten in beleidsnota's over de sociale basis al of niet aandacht geven aan religie, en hoe samenwerking met religieuze organisaties en gemeenten vorm kan krijgen. Daarin staat een middelgrote gemeente centraal. Hoofdstuk 7, dat ook het sociaal domein op het oog heeft, richt zich op een specifieke maatschappelijke groep: religieuze migrantengemeenschappen. Dit hoofdstuk heeft een grootstedelijk perspectief en brengt diverse moeilijkheden voor deze religieuze gemeenschappen in beeld.

De verhouding tussen religie en lokaal bestuur verloopt niet vanzelfsprekend constructief en soepel. Hoofdstuk 8 schetst hoe in Den Haag interreligieuze samenwerking tussen het gemeentebestuur en vertegenwoordigers van verschillende godsdiensten soms moeizaam verloopt. Aan de hand van diverse casussen komen knelpunten en kwetsbaarheden aan bod. Hoofdstuk 9 analyseert de geheime monitoring van moslimgemeenschappen door de overheid – een kwestie die meermalen het nieuws heeft gehaald. De heimelijke monitoring blijkt niet alleen de relatie tussen religie en overheid te beschadigen, maar ook het vertrouwen binnen de religieuze gemeenschap zelf.

In de verhouding tussen religieuze gemeenschappen en lokaal bestuur speelt de Rijksoverheid soms ook een actieve rol. Dat is nadrukkelijk het geval op het gebied van religieus erfgoed, waar een rijksdienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken een grote verantwoordelijkheid in heeft. Voor veel gemeenten is dit een belangrijk thema. Hoofdstuk 10 gaat uitvoerig in op de zogenoemde gemeentelijke kerkenvisie die inmiddels in meer dan tweehonderd gemeenten tot stand is gekomen. Dit hoofdstuk laat zien dat de Rijksoverheid een ondersteunende en coördinerende rol kan spelen om samenwerking tussen religie en lokaal bestuur te bevorderen.

Aan kennis van (in)formele kaders en lessen uit beleidspraktijken hebben beleidsmakers, uitvoerders en bestuurders in het lokaal bestuur niet voldoende. Wij denken dat het voor de vormgeving van goede verhoudingen tussen religieuze gemeenschappen en lokaal bestuur ook nodig is dat beleidsmakers basiskennis nodig hebben van religies zelf. Door toenemende secularisatie is er steeds minder vanzelfsprekende kennis over de in Nederland aanwezige godsdiensten, over de geloofsinhouden en de publieke presentie ervan in de (lokale) samenleving. Tegelijkertijd blijven gemeenschappen vanuit uiteenlopende religieuze richtingen onderdeel van de maatschappelijke realiteit. Voor een goede omgang van lokale overheden met religie is (wederzijds) onbegrip funest. Daarom pleiten wij, net als sommige anderen, voor 'religieuze geletterdheid' in het lokaal bestuur.<sup>6</sup>

Dit sluit aan bij wat de Duitse socioloog en filosoof Jürgen Habermas aan het begin van deze eeuw al bepleitte.<sup>7</sup> Volgens hem moet een nieuwe wederkerigheid tussen gelovigen en niet-gelovigen in het publieke domein ontstaan. Gelovigen moeten zich inspannen om in publieke taal hun bijdragen aan democratie en publiek debat te leveren en zich aan de spelregels van de liberale democratie houden. Op hun beurt moeten niet-gelovigen volgens Habermas zich blijven inleven in en belang hechten aan de inbreng van religies in het publieke domein. Dit met het oog op het sociaal kapitaal en de morele verdieping die religies kunnen bieden voor een democratische rechtsstaat.

De vraag is natuurlijk wat wij concreet onder die religieuze geletterdheid kunnen of moeten verstaan. De religieuze kennis die beleidsmakers in het lokaal bestuur nodig hebben moet 'beleidsrelevant' zijn. Dan betreft het basale kennis over de betreffende godsdienst en de aanhangers ervan. In het bijzonder gaat het om kennis over de manieren waarop religie, cultuur, politiek en lokale samenleving elkaar raken. Natuurlijk hoeven representanten van

lokaal bestuur geen theologen te zijn, maar gevoel voor de religieuze bronnen die een gemeenschap bezielen, kan bijdragen aan wederzijds begrip en goed contact.

In deel III van deze bundel wordt een poging gedaan tot bevordering van religieuze geletterdheid voor de vier godsdiensten die het meest in de Nederland voorkomen. Vanwege de geschiedenis van het christendom in Nederland worden het rooms-katholicisme en het protestantisme afzonderlijk behandeld, in respectievelijk hoofdstuk 11 en 12. Beide hebben een omvangrijke en ook heel eigen wijze van publieke presentie in lokale samenlevingen ontwikkeld. In hoofdstuk 13 staat het jodendom centraal en in hoofdstuk 14 de islam. In elk van deze hoofdstukken wordt iets gezegd over kernovertuigingen van de betreffende godsdienst, waarna de publieke presentie in de lokale samenleving en dilemma's voor lokaal bestuur aan de orde komen. Wat deze hoofdstukken gezamenlijk tonen is niet alleen de religieuze pluriformiteit van de Nederlandse samenleving, maar ook het feit dat de lokale context de publieke presentie van de betreffende godsdienst kleurt.

#### PROFESSIONALITEIT

In deze bundel staan beleidsmakers, uitvoerders en bestuurders in het lokaal bestuur centraal. Dat betreft, zoals gezegd, een variëteit aan rollen: van burgemeester en wethouders, tot ambtenaren op het gemeentehuis en frontliniewerkers in wijken en buurten. Deel IV van de bundel richt zich op een aantal van die concrete rollen in het lokaal bestuur. Het laat zich indenken dat afhankelijk van de professionele rol de verhouding tot religie er anders uitziet.

Hoofdstuk 15 bevat een weergave van vier interviews, met drie beleidsambtenaren en een burgemeester. Dat hoofdstuk thematiseert expliciet welke kwaliteiten, attitudes en vaardigheden een publieke professional moet hebben om bij te dragen aan goede verhoudingen tussen religie en lokaal bestuur. In hoofdstuk 16 staat vervolgens

één specifieke beroepsgroep centraal: de politie. De politie is in de lokale samenleving present als bevoegd gezag, mede namens het lokaal bestuur. Politie mensen zijn bij uitstek frontliniewerkers, zoals bestuurskundigen dat noemen. Dit hoofdstuk brengt van binnenuit in kaart dat religie tot motivatie, richtsnoer en steun is in de uitvoeringspraktijk van het politiewerk. Hoofdstuk 17 geeft een inkijk in de manier waarop de burgemeester als lokaal bestuurder contact heeft met religieuze gemeenschappen. De verbindende taak van de burgemeester komt bij uitstek ook op het terrein van religie tot zijn recht.

Momenteel heeft het openbaar bestuur veel aandacht voor het fenomeen van ambtelijk vakmanschap. Daarin gaat het om het besef dat goed handelen als publieke professional gekarakteriseerd wordt door normativiteit en meervoudigheid van waarden en belangen. In andere sectoren is al langer een beweging van normatieve professionalisering gaande, waarbij het belang van waarden, levensbeschouwing en zingeving in de beroepsuitoefening worden herontdekt. In zekere zin sluit deel IV van deze bundel hierbij aan door de rol van religie te verkennen in relatie tot de beroepsuitoefening van publieke professionals in het lokaal bestuur. Dat is niet alleen van belang voor het rechtdoen aan religieuze gemeenschappen. Aandacht voor religie en spiritualiteit draagt eveneens bij aan de legitimiteit van overheidsoptreden.<sup>8</sup>

#### SLOT: GOED SAMENLEVEN

Naast de vier door ons gekozen invalshoeken zijn er ook andere (in)formele kaders die van belang zijn (bijvoorbeeld financiële), andere praktijken waar lokaal bestuur en religie elkaar raken (bijvoorbeeld zorg en onderwijs), andere godsdiensten (bijvoorbeeld Aziatische religies) en andere professionele rollen (zoals die van raadslid en wethouder). De in deze bundel gehanteerde invalshoeken zijn in onze visie echter in ieder geval van belang. Wij hopen dat de invalshoeken die in deze bundel zijn uitgewerkt, bijdragen aan een goede