

## **Het ideaal van de neutrale staat**

### **Inclusieve, exclusieve en compenserende visies op godsdienst en cultuur**

REDE

in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van  
hoogleraar Rechtsfilosofie en Rechtstheorie in de Faculteit der Rechtsgeleerdheid  
van de Erasmus Universiteit Rotterdam  
op vrijdag 24 april 2009  
door dr.mr. Wibren van der Burg

Boom Juridische uitgevers

Den Haag

2009

Mijnheer de Rector Magnificus,  
Geachte aanwezigen,

Mogen politieagentes een hoofddoek dragen? Mag Geert Wilders de Koran een fascistisch boek noemen? Dienen gemeentelijke zwembaden de mogelijkheid te bieden aan vrouwen om ongemengd te zwemmen? Mogen notarissen sharia-testamenten afsluiten? Zijn ziekenhuizen verplicht om een islamitische vrouw door een vrouwelijke arts te laten behandelen? Tot dergelijke vragen – op alle deelgebieden van het recht – geeft onze cultureel en religieus diverse samenleving aanleiding. De lijst laat zich gemakkelijk uitbreiden.

Rond deze vragen woeden soms heftige publieke debatten, waarin de tegenstanders onverzoenlijk tegenover elkaar staan. In het huidige politieke klimaat worden de tegenstellingen vaak verscherpt door het grove taalgebruik en het gebrek aan nuance. Als dé islam wordt aangevallen in grove termen is het voor de hand liggende gevolg dat ook gematigde moslims de rijen sluiten. Als een bewust provocerende advocaat – op ook in de islamitische wereld zeer ongebruikelijke gronden – weigert om op te staan voor een rechtbank, ondergraaft dit de positie van gematigden die op zich bereid zouden zijn om aan redelijke verzoeken tot accommodatie tegemoet te komen. Overigens is een dergelijke verscherping van tegenstellingen zeker niet onvermijdelijk wanneer men over deze thema's praat. Sommige toehoorders zullen onder de genoemde kwesties enkele hebben herkend waarover de eerbiedwaardige Nederlandse Juristenvereniging in juni 2008 juist op zeer beschaafde wijze discussieerde.

In veel van deze kwesties komen op een gegeven moment de instituties van het recht in beeld. De Commissie Gelijke Behandeling geeft een advies, de rechter beslecht een conflict, het parlement discussieert over een ministerieel beleid of over een wetsvoorstel. Opmerkelijk is dat in veel gevallen waarin een gezaghebbend juridisch orgaan adviseert of de knoop doorhakt, dit zware kritiek vanuit de samenleving oproept. De vroegere minister Verdonk stelde zelfs voor om de Commissie Gelijke Behandeling af te schaffen, nadat deze met een haar onwelgevallig advies was gekomen over een docente die weigerde om mannen een hand te geven.<sup>1</sup> Interventies van het recht leiden rond deze emotioneel geladen kwesties

---

<sup>1</sup> 'Verdonk wil commissie kwijt na uitspraak', *NRC-Handelsblad* 10 november 2006. Ze noemde de uitspraak 'te gek voor woorden'.

zelden tot een breed gedragen oplossing. De rechter of wetgever wordt zelf gezien als een partijdige instantie in plaats van als een gezaghebbende arbiter die na rijp beraad en nadat alle argumenten zorgvuldig zijn gewogen tot een verstandige uitspraak of wet komt. De onvrede blijft omdat – hoe de uitspraak ook uitvalt – altijd een minderheid zich niet serieus genomen voelt.

Er zijn meerdere verklaringen waarom het recht tekort schiet in zijn pacificerende functie. We moeten het pacificerende vermogen van het recht zeker niet overschatten – bij emotionele tegenstellingen kunnen ruziënde partijen zich vaak niet volledig neerleggen bij een uitspraak. Maar in dit geval is er ook iets in het recht zelf waardoor het minder goed in staat is om aan een op korte en lange termijn aanvaardbare oplossing voor culturele en religieuze verschillen een bijdrage te leveren. Dat is het feit dat het recht gebruik maakt van algemene categorieën, die onvoldoende aansluiten op de complexe en dynamische werkelijkheid. Daarmee bevordert het recht het denken in termen van groepen en vaste identiteiten, en belemmert het veranderingen en de ontwikkeling van gemengde identiteiten.

Dit bezwaar doet zich in het bijzonder voelen bij de problematiek van de multiculturele samenleving.<sup>2</sup> Anders dan in de tijd van de verzuiling gaat het hierbij niet om redelijk stabiele en scherp afgebakende groepen: de Nederlanders van Marokkaanse afkomst vormen bijvoorbeeld een zeer diverse groep. Er is sprake van meervoudige identificaties en snelle processen van identiteitsontwikkeling en aanpassing.<sup>3</sup> Er is grote variatie tussen moslims – in etnische achtergrond, in religieuze opvattingen en in hun integratie in de Nederlandse samenleving.<sup>4</sup> Juridische categorisering doorkruist deze dynamiek in identificaties door in generaliserende termen te spreken over bepaalde categorieën en algemene uitspraken te doen die juist op één specifiek kenmerk van identiteiten de nadruk leggen. Daarmee worden identiteiten gereïficeerd en tegenstellingen aangescherpt. Een voorbeeld is het dragen van hoofddoeken. Er bestaan hiervoor verschillende motieven die in allerlei combinaties een rol spelen wanneer vrouwen besluiten een hoofddoek te dragen. Het recht versimpelt en generaliseert deze motieven en reduceert ze meestal tot een beroep op een godsdienstig voorschrift.

---

<sup>2</sup> Ik zal hier gewoon over de multiculturele samenleving spreken, omdat dit begrip redelijk ingeburgerd is. Maar daarmee suggereer ik niet dat culturele en religieuze diversiteit uitsluitend in termen van groeps culturen moet worden begrepen; ik kies dus voor een ruim begrip van multiculturaliteit, zonder daarmee te willen impliceren dat dit moet leiden tot een geïnstitutionaliseerd multiculturalisme. Over de bezwaren daartegen zie de Rotterdamse oratie van Entzinger 2002. Vergelijk ook de titel van Phillips 2007, *Multiculturalism without Culture*.

<sup>3</sup> WRR 2007, p. 45 spreekt zelfs van ‘mengelmensen’; vgl. ook Entzinger 2002; Entzinger & Dourleijn 2008. Vgl. ook Doude van Troostwijk, Van den Berg & Oosterveen 2008.

<sup>4</sup> Vgl. de studies van Nabben, Yesilgöz & Korf 2006; Korf e.a. 2007; Korf e.a. 2008.

Ook beleidsmakers en politici zoeken naar heldere en toetsbare beleidsregels. Voor het beleid rond de multiculturele samenleving heeft dit vaak geleid tot een denken in termen van scherp afgebakende culturele groepen, liefst ook verbonden met herkenbare aparte organisaties.<sup>5</sup> Deze beleidsmatige en juridische neiging tot denken in geïnstitutionaliseerde aparte groepen en identiteiten wordt door Entzinger aangeduid als geïnstitutionaliseerd multiculturalisme.<sup>6</sup> Het is vooral door de uitwassen van deze geïnstitutionaliseerde vorm dat het multiculturalisme tegenwoordig in een slecht daglicht is komen te staan en er nauwelijks meer iemand lijkt te zijn in het publieke debat die het verdedigt. Het belangrijkste kritiekpunt tegen multiculturalisme is namelijk dat het teveel nadruk legt op de verschillen en dat het mensen ten onrechte vastlegt op hun groepsidentiteit. Dit zou kunnen leiden tot fossilisering van minderheidsculturen.<sup>7</sup> Daarmee versterkt geïnstitutionaliseerd multiculturalisme onder minderheden de neiging om zichzelf in termen van hun religieuze en culturele identiteit te zien en zichzelf ook onder die noemer te organiseren.<sup>8</sup>

Overigens bevinden recht en beleid zich hierbij in het gezelschap van de media en het politieke debat.<sup>9</sup> Ook daarin is vaak weinig ruimte voor nuance en voor de erkenning van verscheidenheid. Er wordt categorisch gesproken over dé Marokkanen, dé islam. Doorgaans worden die identiteiten geconstrueerd op basis van de meest orthodoxe en traditionele varianten, of eventueel ook op basis van de deelgroep die zich schuldig maakt aan criminaliteit. Een auteur als Ayaan Hirsi Ali die spreekt over de “ware moslim, dat wil zeggen de orthodoxe moslim” versterkt met dit essentialistisch denken indirect dus juist het geïnstitutionaliseerd multiculturalisme waar ze zich tegen verzet.<sup>10</sup> De behoefte aan snelle

---

<sup>5</sup> Een dergelijke benadering is rond religieuze organisaties nog steeds gangbaar in kringen van het CDA. Illustratief hiervoor is Van Bijsterveld (2008, Hfdst. 4) die geheel in lijn met de klassieke verzuilingsgedachte een pleidooi voert voor een erkenning van geloofsgemeenschappen door de overheid.

<sup>6</sup> Entzinger 2002, p. 25.

<sup>7</sup> Entzinger 2002, p. 27v.

<sup>8</sup> Vgl. ook Harchaoui 2006, p. 207: “Construeren we niet een homogeniteit voor de bühne, terwijl de individualisering en transnationalisering feitelijk de leidende ontwikkelingen zijn?”

<sup>9</sup> En natuurlijk ook van de filosofie, waar mijns inziens de grote pleitbezorger van multiculturalisme, Will Kymlicka, de discussie op een verkeerde manier heeft gestructureerd door culturen te eng te definiëren in termen van culturele gemeenschappen en door de argumenten voor bescherming van culturen primair te formuleren via het lidmaatschap van die gemeenschappen. (Kymlicka 1989, p. 167; 1995, p. 18) Dit is misschien voor de Canadese situatie van Quebec, de Inuit en de verschillende indiaanse stammen nog verdedigbaar, maar voor de Nederlandse en West-Europese situaties zet het ons op een verkeerd spoor. Aldus ook Galenkamp 1998; Carens 2000, Ch. 3; Phillips 2007, p. 8 en 19.

<sup>10</sup> Hirsi Ali 2004; voor een kritiek op dit generaliserende denken zie Cohen 2004. Veel radicale secularisten bedienen zich van dit soort essentialistisch denken om daarmee het gevaar van alle godsdienst aan te tonen; vgl. ook Cliteur 2002: “Tegelijkertijd is echter duidelijk dat een multiculturele samenleving met *echte* moslims en *echte* christenen een onleefbare samenleving is.” (Cliteur 2002, p. 87; curs. PC) Als je het gevaar zo zwaar aanzet, kom je al snel tot de opmerkelijk onliberale stap dat de overheid zich moet inzetten voor de secularisering van de moraal – een idee dat in strijd is met het denken van bijna alle klassieke liberale auteurs, om de godsdienstvrijheid en andere grondrechten nog maar niet te noemen.

soundbites en scherpe standpunten van de media versterkt deze versimpeling, omdat genuanceerde en dus ingewikkelder geluiden daarin minder gemakkelijk doordringen.

We moeten in het recht (maar ook in het beleid en het publieke debat) daarom naar mogelijkheden zoeken voor een én-én denken, waarin de standpunten van verschillende partijen beide als legitiem worden erkend, waarin je zowel moslim als democraat kunt zijn of zelfs, zoals honderd jaar geleden in Brits India nog kon, zowel moslim als hindoe.<sup>11</sup> En vooral moeten we zoeken naar mogelijkheden om ontwikkelingen in culturele en religieuze identificaties niet te frustreren, maar juist te bevorderen.

Het recht heeft een reïficerende tendens waarin identiteiten worden vastgelegd in scherpe categorieën, maar er zijn ook mogelijkheden om deze tendens tegen te gaan.<sup>12</sup> Mijn onderzoek in de vragen rond de multiculturele en multireligieuze samenleving is gericht op die spanning tussen vastleggen van identiteiten en openheid voor dynamiek. Een eerste onderzoekslijn zal zich richten op vragen van rechtsmethodologie: hoe kunnen we het recht, zowel in de rechtspraktijk van de wetgeving als in de praktijk van de rechtspraak, zo aanpassen dat het beter kan omgaan met verschillen en dynamiek? Dan hebben we het bijvoorbeeld over de noodzaak van interactieve wetgeving en responsieve rechtspraak. Maar er liggen ook mogelijkheden voor dynamiek en pluralisme in een sterkere oriëntatie op open normen en idealen, en in leerstukken zoals marginale toetsing.<sup>13</sup> Ik denk ook aan het EVRM-recht met de ‘margin of appreciation’ en de ‘dynamic or evolutive interpretation’ van rechtsbeginselen en mensenrechten. Als we geïnspireerd door het Europese Hof het héle recht als een ‘living instrument’ beschouwen en met Vranken de voorlopigheid ervan benadrukken, levert dat ook een bijdrage aan een betere omgang met de dynamiek van de multiculturele en multireligieuze samenleving.<sup>14</sup>

Een tweede onderzoekslijn richt zich op inhoudelijke rechtsfilosofische vragen. Hoe kunnen we de idealen van de democratische rechtsstaat zo herinterpreteren dat de nieuwe interpretaties beter toegesneden zijn op de problemen van de multiculturele en multireligieuze

---

<sup>11</sup> Bij de volkstelling van 1911 lieten 200.000 inwoners zich als mohammedaanse hindoes aanduiden (Randeria 1996, p. 37). Randeria stelt dat het beleid van de Britse koloniale heersers waarbij uitgegaan werd van het bestaan van afzonderlijke kasten en culturele en religieuze groepen (en dat door volkstellingen en quotaregelingen een scherpe afgrenzing van die identiteiten bevorderde) heeft bijgedragen aan het verdwijnen van de ‘fuzzy’ identiteiten die daarvoor bestonden. Een illustratief verschijnsel is dat tot enkele decennia geleden de groep van de Mole-Salam Garasia-Rajputa in Gujarat voor elk lid een Hindoe- en een Moslim-voornaam had. Randeria 1996, p. 36.

<sup>12</sup> Vgl. over deze ambivalentie van het recht Peters 1993, p. 209-238.

<sup>13</sup> Van der Burg 2001.

<sup>14</sup> Vranken 1995.

samenleving? En hoe kunnen we oplossingen aandragen die toekomstige ontwikkelingen niet uitsluiten, maar juist mogelijk maken?

De eerste thematiek, de manieren om recht en rechtswetenschap meer responsief te maken voor pluraliteit en dynamiek, heb ik in algemene zin al in mijn Tilburgse oratie *Dynamisch recht* besproken.<sup>15</sup> Op de daarin uitgezette onderzoeksagenda wil ik ook in Rotterdam voortgaan als onderdeel van het vakgebied van de rechtstheorie. Vandaag wil ik ingaan op de tweede onderzoeklijn die meer op het terrein ligt van de rechtsfilosofie. Ik zal een van de fundamentele uitgangspunten in het debat over de multiculturele en multireligieuze samenleving, het ideaal van de neutrale staat, analyseren en de hoofdlijnen schetsen van een normatieve theorie.

Mijn doel is om een normatieve theorie van neutraliteit te ontwikkelen die bruikbaar is voor actuele kwesties in het Nederlandse publieke debat. Dat betekent dat die theorie moet aansluiten bij de Nederlandse context: bij de historische ontwikkelingen rond neutraliteit, bij de manier waarop het in de Nederlandse rechtsorde is uitgewerkt en bij de politieke praktijk. De theorie moet recht doen aan de discussies waarbij neutraliteit is ingeroepen en aan de juridische regelingen waarbij het als uitgangspunt wordt gezien. Bovendien moet die theorie ook aansluiten bij algemene filosofische analyses en bij de internationale filosofische literatuur. Hier zit een fundamenteel spanningsveld, omdat de internationale literatuur vooral wordt bepaald door Amerikaanse auteurs. De Nederlandse traditie rond neutraliteit is echter wezenlijk anders, zoals ik hieronder zal betogen. Omdat ik als rechtsfilosoof het belangrijk vind om bij te dragen aan de Nederlandse discussie over de multiculturele en multireligieuze samenleving, zoek ik mijn vertrekpunt in die Nederlandse traditie en het Nederlandse recht. De internationale filosofische literatuur gebruik ik vooral als kritisch perspectief om tot een verdere verheldering te komen en te laten zien welke keuzes precies in de door mij ontwikkelde theorie van neutraliteit worden gemaakt.

De opbouw van mijn verhaal is als volgt. Ik begin met een analyse hoe neutraliteit als intermediair ideaal een rol speelt in het Nederlandse recht. Vervolgens bespreek ik verschillende argumenten waarom de staat neutraal moet zijn en ga ik in op de vraag hoe neutraliteit zich verhoudt tot de scheiding van kerk en staat. Daarna laat ik zien hoe neutraliteit in verschillende politieke debatten vanaf de schoolstrijd een rol heeft gespeeld en hoe het domein ervan geleidelijk is verruimd. Terwijl het aanvankelijk vooral ging om neutraliteit van de staat tegenover religieuze stromingen, werd het in de vorige eeuw ook

---

<sup>15</sup> Van der Burg 2001.

toegepast op opvattingen over het goede leven en op culturen. Met die verruiming groeide het risico dat het een oeverloos begrip werd.

Met deze historische verkenningen rond ik de contextuele plaatsbepaling af; daarna wordt het tijd voor een meer abstracte filosofische analyse. Ik begin met een bekend kritiekpunt te pareren, namelijk dat de staat niet moreel neutraal kán zijn. Dat klopt, maar dat beweert ook niemand. De staat hoeft alleen neutraal te zijn ten opzichte van opvattingen van het goede leven. Hij dient echter wel degelijk standpunten in te nemen over wat een goede samenleving is en over wat als goed voor een mens kan worden gezien. Een tweede verheldering betreft de vraag waarover de staat nu precies neutraal moet zijn: gaat het alleen om de politieke debatten en de argumenten die daarin worden gebruikt (zoals veel Amerikaanse filosofen suggereren) of gaat het ook over de gevolgen van het beleid en over de symbolische dimensies van de publieke sfeer? Mijn stelling zal zijn dat hier een ruime interpretatie van neutraliteit het beste past bij de Nederlandse traditie en ook inhoudelijk verdedigbaar is. Het laatste deel van deze oratie is gewijd aan een onderscheid in drie varianten van neutraliteit – inclusieve, exclusieve en compenserende neutraliteit – dat enkele jaren geleden door mij is geïntroduceerd. In deze oratie werk ik dit onderscheid verder uit en laat zien dat elk van de drie varianten in bepaalde situaties gerechtvaardigd is. Aan het eind pas ik deze theorie toe op een aantal concrete problemen.

### **Een intermediair ideaal**

In de politieke en juridische discussies over de multiculturele en multireligieuze samenleving spelen vijf normatieve uitgangspunten een belangrijke rol. Drie uitgangspunten hebben specifiek betrekking op levensbeschouwing en godsdienst: de godsdienstvrijheid, de scheiding van kerk en staat en de neutraliteit van de staat. In concrete controverses botsen deze vaak met twee andere uitgangspunten, namelijk het gelijkheidsideaal (met in het verlengde daarvan het discriminatieverbod) en de vrijheid van meningsuiting. Deze opsomming is zeker niet uitputtend. Er zijn nog tal van andere uitgangspunten die bij specifieke problemen relevant kunnen zijn. Sommige zijn erkend in het recht, zelfs als grondrechten (zoals de lichamelijke integriteit en de vrijheid van onderwijs), voor andere

geldt dat ze niet of nog niet expliciet erkend zijn, maar daarom nog wel juridisch en politiek relevant kunnen zijn (zoals culturele vrijheid<sup>16</sup>).

Deze vijf uitgangspunten kunnen als idealen worden gezien, dat wil zeggen als waarden die doorgaans niet volledig gerealiseerd kunnen worden en die pogingen tot formulering en uitwerking in termen van regels en beginselen (deels) overstijgen.<sup>17</sup> Idealen hebben een surplus van betekenis: er zijn altijd kanten die we onvoldoende hebben onderkend en die in nieuwe situaties relevant blijken. Daardoor hebben ze een kritisch, dynamisch en pluralistisch potentieel. Ze bieden nieuwe perspectieven om de gevestigde opvattingen – juristen hebben het dan over de heersende leer – kritisch te doordenken en aan te passen aan nieuwe omstandigheden. Het ideaal van de godsdienstvrijheid krijgt een nieuwe inhoud wanneer zich godsdiensten aandienen met afwijkende praktijken zoals hindoeïstische crematierituelen. Dan blijkt ineens dat het uitstrooien van as over stromend water ook onder de beleving van godsdienst kan vallen en dat we moeten zoeken naar aanpassing van de regelgeving om gelovige hindoes tegemoet te komen.<sup>18</sup> Idealen bieden ruimte voor contextuele variatie: in de Verenigde Staten wordt bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting anders ingekleurd dan in Nederland. Dat is niet altijd omdat Nederland het licht gezien heeft en de VS nog niet zo ver is (of omgekeerd), maar omdat afhankelijk van de context er verschillende interpretaties van het ideaal naar voren kunnen komen en legitiem kunnen zijn. Contextuele variatie is wezenlijk voor het recht. Dat is allereerst omdat rechtsordes nog steeds grotendeels nationaal en soms zelfs lokaal bepaald zijn, maar vooral ook omdat recht in een maatschappelijke context functioneert en de samenleving van Nederland nu eenmaal verschilt van die van de Verenigde Staten of Frankrijk.

In deze oratie richt ik me op een van die idealen, de neutraliteit van de staat. Meer specifiek: de overheid mag in haar beleid geen enkele godsdienst, levensbeschouwing, cultuur of opvatting over wat goed en waardevol leven is, bevoordelen boven andere.<sup>19</sup> Deze stelling is vanaf de jaren zestig in Nederland veel aangehaald in debatten over de ‘legal enforcement of morals’ en over de verhouding van staat en godsdienst. Neutraliteit vormde een sterk

---

<sup>16</sup> Zie over dit door Nobelprijswinnaar Amartya Sen geïntroduceerde begrip Limborgh 2008. Gedeeltelijk is dit overigens wel uitgewerkt en juridisch vastgelegd in artikel 27 IVBPR.

<sup>17</sup> Zie voor een meer volledige begripsanalyse van idealen Van der Burg and Taekema 2004.

<sup>18</sup> Een voorbeeld genoemd in Hirsch Ballin 1994, p. 148. Vgl. ook Ktr. Zevenbergen 3-2-1982, *NJCM-Bulletin* 1982, 418, RV 1983, 117.

<sup>19</sup> Dit is een uitbreiding ten opzichte van de definitie van Musschenga 1992, p. 11, die stelt dat de overheid ‘in haar beleid geen enkele godsdienst, levensbeschouwing of opvatting over wat goed en waardevol leven is, [mag] bevoordelen boven andere’. In 1992 is in het filosofisch debat de latere aandacht voor culturen nog niet zo sterk aanwezig dat het ook in Musschenga’s definitie tot uitdrukking komt; in het licht van de latere discussies heb ik deze toegevoegd.



argument tegen het verbieden van homoseksualiteit, prostitutie, pornografie, drugs, of voor openstelling van het huwelijk voor homoparen. Een beroep op neutraliteit werd ook gedaan in debatten over de bede in de Troonrede of over de financiering van humanistische raadsliden en hun opleiding. Later werd het ook gebruikt om multiculturele of kosmopolitische standpunten te verdedigen. Ik ben het van harte eens met Paul Cliteur als hij in zijn Leidse oratie stelt: “Een multiculturele samenleving vraagt om een neutrale staat”.<sup>20</sup> Maar daar houdt mijn instemming met zijn verhaal ook op, omdat hij neutraliteit vervolgens simpelweg gelijkstelt met de Franse *laïcité*. Deze gelijkstelling is niet alleen juridisch en historisch onjuist, maar zij moet ook op inhoudelijke gronden worden verworpen, zoals ik in deze oratie zal betogen. *Laïcité* is slechts een van de drie mogelijke invullingen van neutraliteit, en dan ook nog die variant die het minst aansluit bij de Nederlandse traditie.<sup>21</sup>

Neutraliteit heeft in het recht minder erkenning en uitwerking gekregen dan de andere vier genoemde idealen.<sup>22</sup> Het is niet uitgewerkt in grondrechten zoals de godsdienstvrijheid, de vrijheid van meningsuiting of het gelijkheidsbeginsel. En terwijl de scheiding van kerk en staat in Nederland al sinds 1848 erkend is en sindsdien grotendeels is gerealiseerd,<sup>23</sup> is de neutraliteit van de staat pas veel geleidelijker naar voren gekomen en nog maar beperkt gerealiseerd.<sup>24</sup> Neutraliteit is in het Nederlandse staatsrecht ook geen fundamenteel ideaal, zoals gelijkheid of democratie – en dezelfde stelling zou ik ook voor de filosofie willen verdedigen.<sup>25</sup> Het is een *intermediair ideaal* dat zijn kracht grotendeels ontleent aan andere

---

<sup>20</sup> Cliteur 2004, p. 6. De mondelinge versie gepubliceerd op internet [http://www.civismundi.nl/De\\_makers/cliteur/Oratie\\_Paul\\_Cliteur\\_mei\\_2004/body\\_oratie\\_paul\\_cliteur\\_mei\\_2004.html](http://www.civismundi.nl/De_makers/cliteur/Oratie_Paul_Cliteur_mei_2004/body_oratie_paul_cliteur_mei_2004.html) (geraadpleegd op 5 maart 2008) wijkt overigens significant af van de boekversie. Zo is in de boekversie de zin op p. 5 weggefallen (na de zin waarin *laïcité* met neutraliteit van de staat in religieuze en politiek-ideologische aangelegenheid wordt vertaald): “Men spreekt ook wel van de scheiding van kerk en staat.” Ook een andere passage waarin *laïcité*, neutraliteit en scheiding van kerk en staat worden gelijkgesteld (p. 10 internetversie) ontbreekt. Vermoedelijk heeft Cliteur zich gerealiseerd dat er wel degelijk een verschil is tussen scheiding van kerk en staat en neutraliteit. Opmerkelijk is dan wel dat 3 jaar later de gelijkstelling weer gewoon terug komt; zie Cliteur 2007, p. 296 waarin hij de religieus neutrale staat zonder meer gelijk stelt aan “een staat waarin de scheiding van kerk en staat is doorgevoerd of – in het Frans – de *laïcité* is gerealiseerd.”

<sup>21</sup> Hierin spreekt Cliteur zichzelf overigens tegen. Hij erkent enerzijds dat *laïcité* (wat in zijn visie hetzelfde is als neutraliteit) niet past bij de Nederlandse geschiedenis (2004, p. 7); anderzijds noemt hij deze vorm van neutraliteit de oude vorm van neutraliteit (2004, p. 8) en betitelt de door Goldschmidt 2003, p. 105 geschetste open neutraliteit (die beter aansluit bij de Nederlandse geschiedenis) als een nieuwe vorm. Beide stellingen kunnen niet tegelijk waar zijn.

<sup>22</sup> Een illustratie hiervan is dat het in verschillende inleidingen en handboeken staatsrecht die ik geraadpleegd heb, ontbreekt in de zakenregisters en dat er in de tekst op zijn best slechts enkele zinnen aan gewijd zijn.

<sup>23</sup> Het is overigens niet expliciet in de Grondwet vastgelegd, maar wordt als ongeschreven rechtsbeginsel geschouwd.

<sup>24</sup> Dat is overigens niet alleen het gevolg van het feit dat de erkenning van het ideaal historisch recenter is, maar vooral ook van het gegeven dat het ideaal veel breder is en implicaties kan hebben voor veel grotere domeinen van het overheidshandelen dan de scheiding van kerk en staat.

<sup>25</sup> Uit deze stelling blijkt dat ik me hier beperk tot een primair hermeneutische rechtsfilosofische analyse die aansluit bij het geldende recht en de gangbare politieke praktijk in Nederland. Er zijn ook filosofen, vooral in de Angelsaksische literatuur (Nozick 1974), die betoogd hebben dat in de constructie van een normatieve politieke

idealen, zoals godsdienstvrijheid, gelijkheid en vrijheid. Dat moet overigens niet gezien worden als een deductieve afleiding. Omgekeerd ontlenen deze idealen ook weer kracht en betekenis aan elkaar en aan het neutraliteitsideaal. Onze fundamentele idealen vormen een samenhangend geheel, en kunnen daarom nooit helemaal los van elkaar worden begrepen. Ze krijgen alleen in relatie tot elkaar volledig inhoud.<sup>26</sup>

Neutraliteit hangt nauw samen met de scheiding tussen kerk en staat. De verhouding tussen beide is ook in de wetenschappelijke literatuur niet helder: soms worden beide idealen gelijkgesteld en soms wordt neutraliteit als onderdeel of juist als grondslag van de scheiding tussen kerk en staat gezien.<sup>27</sup> De juridisch, historisch en filosofisch best verdedigbare positie is mijns inziens dat de scheiding ziet op de institutionele band tussen de organisaties van de kerken en de staat, terwijl neutraliteit een inhoudelijk ideaal is dat vooral betrekking heeft op de organisatie en de inhoud van het beleid van de staat.<sup>28</sup> In de klassieke, minimale zin houdt de scheiding van kerk en staat slechts in dat de staat zich niet bemoeit met de interne organisatie van de kerk en dat de kerk zich niet bemoeit met de interne organisatie van de staat. Het is dus een norm voor de verhouding tussen twee organisaties.<sup>29</sup> We kunnen deze scheiding deels als een uitvloeisel van de meer fundamentele neutraliteitsidee zien.<sup>30</sup> Als de staat neutraal moet zijn ten opzichte van levensbeschouwelijke overtuigingen, mag ze zich dus ook niet inhoudelijk met kerkelijke organisaties bemoeien en mogen er ook geen arrangementen zijn waarin de invloed van bepaalde kerkelijke organisaties op de staat wordt vastgelegd. Neutraliteit is dus ruimer dan de juridisch beschermde kern van de scheiding van kerk en staat. Een verwijzing in de Europese grondwet naar de christelijke traditie zou niet in

---

theorie neutraliteit wel degelijk een fundamenteel ideaal is. Ik meen dat deze stelling filosofisch niet houdbaar is (Van der Burg 1991, p. 150), maar in ieder geval staat zij zodanig ver af van de Nederlandse realiteit dat ze moet worden verworpen. Wanneer wij in actuele debatten een beroep doen op het in recht en politieke praktijk belichaamde ideaal van neutraliteit, kan dit namelijk niet in redelijkheid als een interpretatie daarvan worden gezien.

<sup>26</sup> Vgl. over de samenhang tussen de betekenis van waarden met de betekenis van andere waarden Vedder 1998. Dat ze een samenhangend geheel vormen, betekent overigens niet dat tussen die idealen geen spanningen of conflicten kunnen voorkomen, zoals er overigens ook spanningen en conflicten kunnen zijn tussen verschillende legitieme interpretaties van één ideaal. Vgl. daarover onder meer Van den Brink 2000.

<sup>27</sup> Voor een overzicht van de verschillende posities zie Oldenhuis e.a. 2007, p. 11-17; Nickolson 2008, onder meer p. 12-18 en 75-79. Cliteur 2007, p. 296 stelt beide zonder meer gelijk. Goldschmidt 2003, p. 105 ziet neutraliteit als een aspect van de scheiding van kerk en staat. Hirsch Ballin 1991, p. 422 en Van Bijsterveld 2006, p. 248 zien de scheiding van kerk en staat juist als een beperkter uitgangspunt.

<sup>28</sup> De neutraliteit in het Nederlandse onderwijsbestel, lange tijd het belangrijkste onderwerp waarbij neutraliteit werd ingeroepen, is een goed voorbeeld. De daarmee verbonden overheidsfinanciering van het bijzonder onderwijs kan immers onmogelijk worden gereduceerd tot een institutionele scheiding van kerk en staat; integendeel, sommige secularistische auteurs menen juist dat deze daarmee in strijd zou zijn en daarom moet worden beëindigd. (Daarover Nickolson 2008, p. 62-64.)

<sup>29</sup> Aldus ook Hirsch Ballin 1991, p. 422; Van Bijsterveld 2006, p. 248.

<sup>30</sup> Deels, want de scheiding van kerk en staat kan mede gebaseerd worden op de godsdienstvrijheid en de vrijheid van vereniging.

strijd zijn geweest met de institutionele norm van de scheiding van kerk en staat, maar het zou wel op gespannen voet hebben gestaan met de achterliggende neutraliteitsgedachte dat de staat niet expliciet naar religieuze overwegingen mag verwijzen.<sup>31</sup>

Neutraliteit is één van de idealen van een democratische rechtsstaat, maar zeker niet het enige. Daarom levert een beroep op neutraliteit geen absolute argumenten op, maar slechts *prima facie* argumenten.<sup>32</sup> Als we constateren dat een bepaalde wet in strijd is met de vereiste neutraliteit, is dat een goede reden om die wet te veranderen, maar niet noodzakelijk een doorslaggevende. De staat moet bijvoorbeeld neutraal zijn ten opzichte van godsdienstige en culturele praktijken en hiervoor dus in principe de ruimte laten, maar bij praktijken als eerwraak, vrouwenbesnijdenis en homodiscriminatie weegt dit beroep op neutraliteit niet op tegen het gelijkheidsbeginsel en de bescherming van de lichamelijke integriteit. Bij veel van de in de inleiding genoemde voorbeelden speelt neutraliteit wel een rol, maar niet de hoofdrol. Bij vragen rond de vervolging van Wilders of rond sharia-testamenten is neutraliteit bijvoorbeeld van ondergeschikt belang.

### **Argumenten voor neutraliteit**

Om te bepalen wat neutraliteit inhoudt, moeten we eerst weten waarom de staat neutraal moet zijn. Daarvoor zijn verschillende argumenten. Vaak wordt in de filosofische literatuur gesuggereerd dat neutraliteit slechts tot één fundamenteel principe zoals vrijheid en gelijkheid te herleiden is, maar die stelling is onhoudbaar. Neutraliteit is verbonden met meerdere inhoudelijke idealen en daarnaast met meer pragmatische argumenten die verwijzen naar de positieve gevolgen.<sup>33</sup>

Het bekendste pragmatische argument is dat het nodig is om de vrede te bewaren in een pluralistische cultuur. Dat is deels een historische verklaring waarom neutraliteit als

---

<sup>31</sup> Een ander ideaal dat door auteurs als Den Boef (Den Boef 2003, p. 22) wel wordt verdedigd is dat van de seculiere staat, “een staat waarin de godsdienst louter behoort tot de privé-sfeer”. Zie hierover ook diverse publicaties van Cliteur; kritisch daarover Galenkamp 2006, p. 157. Dit is mijns inziens een ideaal dat niet alleen niet past in de Nederlandse rechtsorde, maar ook om inhoudelijke gronden afgewezen moet worden omdat het tot ernstige inperkingen van de godsdienstvrijheid kan leiden. Een dergelijke privatisering van de godsdienst is vanuit het perspectief van veel gelovigen immers niet goed mogelijk. Het veronderstelt namelijk dat een levensbeschouwing alleen implicaties zou hebben voor het privéleven, voor het persoonlijk zielenheil en geen sociale dimensie zou kennen. Ik ken geen levensbeschouwingen die zo egocentrisch zijn. Zie hierover uitgebreider Van der Burg 2005, p. 62-64.

<sup>32</sup> Voor het begrip *prima facie* argumenten zie Raz 1975, p. 27v.

<sup>33</sup> Voor een vergelijkbare pluralistische visie zie Hirsch Ballin 1991, p. 423 (neutraliteit volgt uit art. 1 en art 7 Gw).

compromis ontstond, maar het is ook een zelfstandig inhoudelijk argument. Een ander argument is dat als de staat niet neutraal is, dit gemakkelijk tot gevoelens van discriminatie en verontwaardiging leidt bij achtergestelde groepen, waardoor zij vervreemd kunnen raken van de rechtsorde. Een derde argument stelt dat maatschappelijk pluralisme waardevol is voor een dynamische en creatieve maatschappij en dat neutraliteit pluralisme in stand houdt en bevordert.

Naast de praktische argumenten zijn er ook meer principiële redenen. Ten eerste is neutraliteit een uitvloeisel van het ideaal van de godsdienstvrijheid. Als de staat niet neutraal is ten opzichte van godsdienstige overtuigingen, bijvoorbeeld doordat hij extra subsidie geeft aan erkende godsdiensten, dan hebben aanhangers van de niet erkende godsdiensten een achterstandspositie. Het is voor hen moeilijker om hun godsdienst te beleven. Hoewel een dergelijke schending van neutraliteit doorgaans geen formele schending oplevert van het juridische recht op vrijheid van godsdienst – daarvoor is de belemmering te gering – staat het wel op gespannen voet met het ruimere ideaal dat iedere burger op gelijke voet, zonder enige belemmeringen, zijn godsdienst moet kunnen beleven.

Daarnaast is neutraliteit ook verbonden met uitgangspunten die niet specifiek met godsdienst of levensovertuiging verbonden zijn.<sup>34</sup> Allereerst met vrijheid. Een staat die bepaalde levensovertuigingen of visies op het goede leven als uitgangspunt neemt voor beleid, perkt daarmee de vrijheid in van burgers met andere opvattingen. Dat geldt natuurlijk in het bijzonder bij strafrechtelijke verboden, zoals in de klassieke discussies over de ‘legal enforcement of morals’.<sup>35</sup> Het vrijheidsideaal vereist dat een staat mensen vrij laat om hun eigen keuzes te maken betreffende hun levensstijl. Of porno, alcoholgebruik en anticonceptie passen in zijn eigen levensvisie, dient de burger daarom zelf te mogen bepalen.<sup>36</sup> Een staat die niet neutraal is ten opzichte van levensstijlen en visies op het goede leven, maakt dus inbreuk op de vrijheid van zijn burgers.

---

<sup>34</sup> Deze opsomming van argumenten is niet uitputtend. Zo is bijvoorbeeld ook een positieve waardering van pluralisme en dynamiek in een democratie een goed argument. Wil een democratie goed functioneren en steeds weer open staan voor aanpassingen in het licht van veranderende omstandigheden en maatschappelijke opvattingen, dan moet de staat ruimte geven aan open discussies en praktische experimenten met alternatieve visies op het goede leven. De commissie-Melai (zie volgende noot) verwijst bijvoorbeeld ook naar de bescherming van de persoonlijke levenssfeer als grondslag.

<sup>35</sup> In Nederland is neutraliteit ten opzichte van opvattingen van het goede leven zeer expliciet verwoord in het *Eindrapport van de adviescommissie zedelijkheidswetgeving* (naar haar voorzitter beter bekend als de commissie-Melai) uit 1980, op p. 9: [Het behoort] “niet tot de taak van de staat zijn opvattingen omtrent het zedelijk goed leven met behulp van het strafrecht af te dwingen.”

<sup>36</sup> Misschien dat het zinvol is hier nogmaals te benadrukken dat neutraliteit slechts prima facie argumenten oplevert. Er kunnen andere redenen zijn waarom de staat zich wel met porno bemoeit (als het geproduceerd is met kinderen of met volwassenen die gedwongen werden) of met alcohol (bijvoorbeeld wanneer misbruik of te jong gebruik leidt tot maatschappelijke schade en onomkeerbare schade aan kinderen). Dergelijke argumenten moeten dan worden afgewogen tegen het neutraliteitsargument.

Een ander algemeen argument is een beroep op het non-discriminatiebeginsel. Een niet-neutrale staat maakt onderscheid op basis van godsdienst of levensovertuiging, of in sommige gevallen ook op basis van etniciteit en cultuur. Een dergelijk onderscheid kan vaak gerechtvaardigd zijn; in Nederland spreken we nu eenmaal voornamelijk Nederlands en dus is het terecht dat veel communicatie in het Nederlands geschiedt. Maar de rechtvaardiging kan niet daarin gelegen zijn dat de staat de taal of de daarmee verbonden cultuur van bijvoorbeeld de Turkssprekende minderheid minderwaardig acht. Een oordeel over dat laatste tast mensen in hun persoonlijke waardigheid aan en laat zien dat ze niet als gelijke worden gerespecteerd.<sup>37</sup>

Het discriminatieverbod verwijst naar het fundamentele gelijkheidsideaal, maar is daarmee niet gelijk te stellen. Dit ideaal is door Ronald Dworkin geformuleerd als de idee dat de staat iedere burger met gelijke zorg en respect dient te behandelen. Deze idee ligt als meest fundamenteel ideaal ten grondslag aan de democratische rechtsstaat. Volgens Dworkins liberale of vrijzinnige visie – en ik volg hem daarin – betekent dit dat de staat zich in politieke beslissingen niet mag baseren op specifieke omstreden visies over wat een deugdzzaam leven inhoudt.<sup>38</sup> Gelijke zorg en respect vereisen dat we burgers als autonome personen beschouwen die zelf keuzes mogen maken over hun levensovertuiging en levensstijl.

Het is mogelijk om verschillende andere idealen (zoals de vrijheid van godsdienst, de vrijheid van meningsuiting en de scheiding van kerk en staat) eveneens uit deze gelijkheidsidee af te leiden.<sup>39</sup> Maar dat maakt die andere idealen nog niet overbodig. In een puur deductief systeem waarin iedere norm uit een hogere norm voortvloeit (en uiteindelijk te herleiden is tot een fundamentele ‘Grundnorm’) zou dit het geval zijn. Maar het recht (als doctrine) dient niet als een deductief stelsel te worden geconstrueerd maar als een samenhangend systeem van normen en idealen, waarin de verschillende normen en idealen elkaar wederzijds bevestigen (of soms juist elkaar tegenspreken). Elk van de genoemde idealen belicht bepaalde aspecten van het fundamentele gelijkheidsideaal, maar voegt er ook iets aan toe. Daarom hebben ze wel degelijk zelfstandige betekenis ten opzichte van dit

---

<sup>37</sup> Ik heb dit in Van der Burg 1991, p. 188v. aangeduid als sterke discriminatie.

<sup>38</sup> Vgl. Dworkin 1985, p. 191: “political decisions must be, so far as is possible, independent of any particular conception of the good life, or of what gives value to life.” In deze lijn ook Kymlicka 1989, p. 13; een heel uitgebreide uitwerking biedt Pierik 2000.

<sup>39</sup> Ik heb dit laten zien voor elk van deze uitgangspunten m.u.v. de scheiding van kerk en staat in Van der Burg 1991. Daarin heb ik ook neutraliteit herleid tot gelijkheid. Hoewel ik nog steeds meen dat de belangrijkste rechtvaardiging voor neutraliteit te vinden is in het ideaal van gelijke zorg en respect, zou ik dat nu willen aanvullen: daarnaast kunnen ook andere idealen en pragmatische overwegingen een zelfstandig argument voor neutraliteit vormen.

gelijkheidsideaal en ten opzichte van elkaar.<sup>40</sup> Zo ook het neutraliteitsideaal: dit richt onze aandacht op specifieke aspecten van een democratische rechtsstaat die in de andere idealen minder sterk naar voren komen.

Neutraliteit geeft in de huidige discussie over de multiculturele en multireligieuze samenleving aanleiding tot veel verschillende interpretaties en discussies. Een van de redenen daarvoor is nu juist dat het verbonden is met die verschillende idealen en met verschillende pragmatische argumenten. Die pluralistische inbedding maakte het mogelijk steeds weer andere kanten van neutraliteit te belichten en tot nieuwe, rijkere interpretaties te komen. In het debat over drugsgebruik en porno kwam bijvoorbeeld het achterliggende vrijheidsideaal sterker naar voren, in het debat over openstelling van het huwelijk het discriminatieverbod en in de debatten over hoofddoeken de godsdienstvrijheid. Juist het feit dat neutraliteit als intermediair ideaal verbonden is met verschillende andere idealen en overwegingen biedt ruimte voor debat en verdere ontwikkeling.

### **De dynamiek van neutraliteit**

Neutraliteit is dus een tussenideaal dat in wisselende omstandigheden steeds weer nieuwe betekenissen krijgt. Laat ik daarom verdergaan met een korte historische verkenning. Neutraliteit heeft in Nederland vooral inhoud gekregen rond een aantal maatschappelijke controverses. Ik licht er enkele uit.

De eerste controverse is de schoolstrijd en de opkomende verzuiling. Aanvankelijk was neutraliteit vooral een compromis tussen partijen die het niet eens konden worden en ook niet de macht hadden om hun zin volledig door te drijven.<sup>41</sup> Het past dus in de sfeer van de

---

<sup>40</sup> Ook om die reden is de gedachte dat we zonder de vrijheid van godsdienst kunnen omdat deze al in de vrijheid van meningsuiting en andere grondrechten besloten zou liggen, onhoudbaar. Voor een dergelijk pleidooi zie onder meer Van Schie 2006, p. 269. Godsdienst is niet te reduceren tot het hebben en uiten van een mening – het is immers veel meer, het bevat ook praktijken en houdingen en sommige daarvan hebben een duidelijke publieke dimensie. Zie daarover en over de bezwaren tegen een rationalistische reductie van religie Van der Burg 2005.

<sup>41</sup> Het was dus wat ik zou willen noemen een *tweedefasecompromis*. De partijen ‘agreed to disagree’. Ze wisten dat ze elkaar niet inhoudelijk konden overtuigen en dat een meerderheidsbeslissing niet haalbaar of niet wenselijk was. Vervolgens zochten ze op die basis naar een oplossing waar iedereen redelijk mee kon leven. Vgl. hierover Hordijk 2001. Een tweedefasecompromis kan worden gedefinieerd als een compromis in een tweede fase van de onderhandelingen nadat het inhoudelijk debat in de eerste fase op niets is uitgelopen, waarin men probeert zo goed mogelijk recht te doen aan de inhoudelijke posities van alle partijen. Dit is dus wezenlijk anders dan wat sommige liberale filosofen als een *tweedeordemoraal* betitelen; daarbij worden namelijk de inhoudelijke levensbeschouwelijke verschillen buiten haakjes geplaatst en mag er op geen enkele wijze naar verwezen worden. Een dergelijke tweedeordeoplossing is gebaseerd op (in termen die hieronder worden verduidelijkt) een exclusieve grondenneutraliteit; een tweedefaseoplossing is gebaseerd op een inclusieve grondenneutraliteit.

accommodatie. Een paradigmatisch voorbeeld van neutraliteit is de financiering van het bijzonder onderwijs. De overheid financiert dit onderwijs op basis van het aantal leerlingen en zorgt tevens voor neutraal openbaar onderwijs voor hen die daaraan de voorkeur geven. Soortgelijke oplossingen werden gevonden voor de financiering van pastores in leger en gevangenis. Deze invulling van neutraliteit is nauw verbonden met de verzuiling: zij kwam ook tot uitdrukking in het omroepbestel en in de vroegere praktijk van gemeentelijke afspiegelingscolleges waarin iedere groep zich vertegenwoordigd kon weten. Ook de vrij ruime erkenning van gewetensbezwaren tegen bijvoorbeeld leerplicht, militaire dienst, inenting en sociale verzekeringen kan met deze achterliggende idee verbonden worden. Men accepteerde dat soms geen voor alle partijen acceptabel compromis mogelijk was en probeerde dan in ieder geval aan zwaarwegende religieuze bezwaren tegemoet te komen door een vrijstellingsregeling.<sup>42</sup>

De neutraliteit zoals die in de eerste helft van de vorige eeuw in Nederland gestalte kreeg, richtte zich op een levensbeschouwelijk en geïnstitutionaliseerd pluralisme. Het object van neutraliteit waren religieuze (en in de praktijk vrijwel alleen christelijke en soms joodse) levensovertuigingen. Dat bleek bijvoorbeeld bij de erkenning van gewetensbezwaren. Daar had de toetsingscommissie de neiging om godsdienstige bezwaren eerder te erkennen dan niet-godsdienstige bezwaren.<sup>43</sup> Men erkende levensovertuigingen voor zover ze georganiseerd waren in geïnstitutionaliseerde verbanden, zoals kerkgenootschappen en confessionele schoolverenigingen, dus in verzuilde organisaties op levensbeschouwelijke grondslag.<sup>44</sup> In enkele latere discussies ontwikkelde zich echter een ruimere interpretatie van neutraliteit.

Een van die discussies betrof de erkenning van humanistische en seculiere levensbeschouwingen. Deze verruiming vereiste dat men niet-religieuze overtuigingen erkende als gelijkwaardig aan religieuze, wat voor veel confessionele partijen een lastige hobbel was – en soms zelfs nog is. De moeizame discussie rond de erkenning en financiering van humanistische raadslieden in leger en gevangenis is een voorbeeld, maar eenzelfde visie op neutraliteit was ook aan de orde in de discussies rond de afschaffing van het ambtsgebed in gemeenteraadsvergaderingen, rond de bede in de Troonrede en rond de

---

<sup>42</sup> In termen van de hierna te bespreken driedeling kan erkenning van gewetensbezwaren soms een uitvloeisel zijn van compenserende neutraliteit. Daarom laat ik het ook onder neutraliteit vallen, hoewel dat vanwege het uitzonderingskarakter in de literatuur doorgaans niet gebeurt.

<sup>43</sup> Vermeulen 1989, p. 81.

<sup>44</sup> Vgl. ook Mentink 2008, p. 20 over de manier waarop de aanvankelijke richtingsvrije scholenplanning in de jaren 30 zich ontwikkelde tot een erkenning van scholen voor zover ze een herkenbare eigen levensbeschouwelijke identiteit hadden. Iets vergelijkbaars geldt in het verzuilde omroepbestel.

erkenning van niet-religieuze gewetensbezwaren tegen de militaire dienst. Het gelijkheidsideaal was hier natuurlijk een belangrijke waarde achter de bepleite neutraliteit: mensen met een niet-religieuze levensbeschouwing dienen niet achtergesteld te worden bij mensen met een religieuze overtuiging. We kunnen deze verruiming betitelen als de *secularisering* van de neutraliteit.<sup>45</sup>

Een derde discussie waarin neutraliteit een rol speelde, was het verzet tegen juridisch moralisme. Deze discussie kwam vooral op in samenhang met de maatschappelijke individualisering vanaf de jaren zestig. In debatten over drugs, abortus, euthanasie, ongehuwd samenwonen en seksualiteit werd betoogd dat de staat neutraal moest zijn. Voorstanders van liberalisering betoogden dat de overheid geen controversiële visies op het goede leven mocht afdwingen.<sup>46</sup> Verbodsbepalingen rond elk van deze onderwerpen waren ingegeven door christelijke overtuigingen die niet meer door iedereen gedeeld werden; daarom dienden zij afgeschaft te worden. Burgers moesten vrij zijn om zelf invulling te geven aan hun eigen leven. Hier was het vooral het vrijheidsideaal dat het belangrijkste aanknopingspunt was voor de maatschappelijke discussies. In deze discussies werd het neutraliteitsbegrip radicaal geïndividualiseerd en van zijn levensbeschouwelijke lading ontdaan. De claim op neutraliteit kwam niet meer toe aan verzuilde organisaties, maar aan het vrije individu. Neutraliteit was bovendien nog slechts gedeeltelijk verbonden met een levensovertuiging, namelijk voor zover het als argument werd gebruikt tegen het opleggen van een christelijke levensovertuiging. Het beschermde echter activiteiten die vaak niets met levensbeschouwing te maken hebben maar met hedonistische levensstijlen, met persoonlijke ‘visies op het goede leven’ in een ruimere betekenis. In een korte slogan: het ging om ‘sex, drugs and rock & roll’. Deze verruiming kunnen we betitelen als de *individualisering* van neutraliteit.

Rond deze thematiek kwamen de Nederlandse politieke debatten en de internationale rechtsfilosofische discussies samen. In de rechtsfilosofie was sinds het Hart-Devlin debat van de jaren zestig de kritiek op juridisch moralisme een centraal thema.<sup>47</sup> Door auteurs als Nozick, Rawls en Raz in de jaren zeventig werd het uitgangspunt geformuleerd als ‘neutraliteit ten opzichte van visies op het goede leven’. Sindsdien wordt deze these, ook door de meeste Nederlandse rechtsfilosofen, gezien als kenmerkend voor een liberale of vrijzinnige

---

<sup>45</sup> Vermeulen 1989 betitelt de hiermee verbonden ontwikkeling rond de erkenning van gewetensbezwaren als de secularisering van het gewetensbegrip.

<sup>46</sup> Zie het *Eindrapport* van de commissie-Melai.

<sup>47</sup> Vgl. Devlin 1965 en Hart 1963.



theorie voor een ideale samenleving.<sup>48</sup> Daarmee werd de in de kern vooral op godsdienst betrekking hebbende neutraliteit van het staatsrechtelijke discours niet alleen verbreed; zij veranderde ook ingrijpend van karakter. Naar mijn overtuiging is in de rechtsfilosofische literatuur deze verandering onvoldoende onderkend. Een staatsrechtelijk begrip waarvan de inhoud specifiek op de Nederlandse verzuilde samenleving was toegesneden, werd gecombineerd met een abstracte filosofische theorie die binnen het denkmodel van een ideale samenleving was ontwikkeld.

De vierde discussie woedt nog volop; we zitten er midden in. De komst van grote groepen migranten en daarmee ook van nieuwe godsdiensten en culturen haalt weer nieuwe aspecten van het neutraliteitsideaal naar boven. De bekende thema's nu zijn de politieagente met hoofddoek, het boerkaverbod, de bouw van moskeeën en gescheiden zwembaden. Neutraliteit wordt nu vooral – of misschien zelfs primair – verbonden met onze opstelling tegenover allochtone culturen en godsdiensten. We kunnen deze laatste trend betitelen als de *multiculturalisering* van de neutraliteit. In de filosofie is deze derde fase vooral verbonden met het werk van de Canadese filosoof Will Kymlicka.<sup>49</sup>

In dit overzicht blijkt dat neutraliteit betrekking kan hebben op drie domeinen: op godsdienst en levensbeschouwing, op visies van het goede leven en op culturen. De vraag is wat de verhouding is tussen deze verschillende domeinen. Gaat het wel om hetzelfde ideaal of moeten we verschillende theorieën van neutraliteit construeren naar gelang het domein? Mijn stelling is dat het inderdaad om hetzelfde ideaal gaat en dat ondanks de verschillen er voldoende overeenkomsten zijn om één overkoepelende theorie van neutraliteit te construeren. Maar omdat gebruik van genotmiddelen toch niet helemaal vergelijkbaar is met een godsdienstige praktijk zal binnen die overkoepelende theorie enige differentiatie moeten plaatsvinden in relatie tot het specifieke domein en tot de maatschappelijke context. Bovendien heb ik betoogd dat neutraliteit mee wordt ingekleurd door andere daarmee verbonden idealen. Ten aanzien van levensbeschouwing wordt het dus mee ingekleurd door de vrijheid van godsdienst en de scheiding van kerk en staat – idealen die grotendeels irrelevant zijn voor neutraliteit ten opzichte van culturen en visies op het goede leven.<sup>50</sup> Dat

---

<sup>48</sup> Nozick 1974; Rawls 1971 en 1985; Goodin and Reeve 1989. Raz 1986 geeft een verhelderende analyse van neutraliteit, maar verworpt het zelf. Vgl. hierover ook Kymlicka 1989, p. 96-97. De ideaaltheoretische inkadering van neutraliteit hangt samen met de keuze om neutraliteit te beperken tot grondenneutraliteit (zie hieronder); zonder een ideale context is deze beperking niet goed te rechtvaardigen.

<sup>49</sup> Vgl. onder meer Kymlicka 1989 en 1995.

<sup>50</sup> Opmerkelijk is dat multiculturalistische auteurs als Kymlicka 1995, p. 111 juist de neiging hebben om de verschillen te benadrukken tussen cultuur en godsdienst en neutraliteit daarom vaak slechts op godsdienst willen toepassen. Vgl. ook Kymlicka 2003, p. 237: "The idea that liberal-democratic states (or 'civic nations') are ethnoculturally neutral is manifestly false, both historically and conceptually. The religion model is altogether

betekent dat neutraliteit ten opzichte van godsdiensten wel degelijk ook een andere betekenis kan hebben dan ten aanzien van cultuur of visies op het goede leven. Naar mijn overtuiging zijn in de huidige literatuur de overeenkomsten en de verschillen tussen deze verschillende domeinen te weinig gethematiseerd. Hier ligt dus ook een taak voor verder onderzoek.

Zowel bij de schoolstrijd als bij de drie daarna volgende controverses stond en staat overigens niet alleen de inhoud van de neutraliteit ter discussie, maar ook het ideaal zelf. Erkenning van humanisten als gelijkwaardige zelfstandige stroming deed afbreuk aan de mythe van Nederland als protestants land en aan de opvatting dat de overheid de christelijke godsdienst moet ondersteunen. Neutraliteit ten opzichte van seks, drugs en alternatieve levensstijlen was en is al evenzeer controversieel, omdat volgens velen de overheid juist wel moet moraliseren en hoeder van normen en waarden is. De recente pleidooien voor een verwijzing naar de joods-christelijke traditie in de Europese grondwet en voor een moraliserende overheid laten zien dat het neutraliteitsideaal zelf zeker niet onomstreden is. Ook de gedachte dat de overheid neutraal moet zijn ten opzichte van de islam en dat hij allochtone culturen de ruimte dient te geven is momenteel natuurlijk het onderwerp van felle publieke debatten. Neutraliteit is en blijft een omstreden ideaal, zowel in de dagelijkse politiek als in de filosofie.

Het feit dat neutraliteit controversieel is, hoeft overigens niet te verbazen.<sup>51</sup> Neutraliteit impliceert doorgaans dat een meerderheid zijn macht niet mag gebruiken om haar eigen visies op het goede leven, haar eigen cultuur en haar eigen godsdienstige overtuigingen door te zetten. Maar visies op het goede leven, cultuur en godsdienst kunnen van existentiële betekenis zijn; ze zijn vaak verbonden met iemands persoonlijke identiteit. Neutraliteit vraagt dus van burgers en politici om zich vrijwillig te beperken rond iets wat voor hen juist van grote waarde is. Het zou eerder vreemd zijn als een dergelijke oproep tot zelfbeperking niet zo nu en dan tot hevige discussies leidde.

Neutraliteit is een wezenlijk ideaal in een liberaal-democratische rechtsstaat. Hierboven heb ik immers betoogd dat er zwaarwegende argumenten zijn voor een neutrale staat. Ook de genoemde verruiming van het begrip neutraliteit – secularisering, individualisering en multiculturalisering – zijn alle drie principieel juist. Er is geen goede reden om godsdienstige overtuigingen wezenlijk anders te behandelen dan niet-godsdienstige.

---

misleading as an account of the relationship between the liberal-democratic state and ethnocultural groups.” Ik meen dat hierdoor in de filosofische theorievorming een ongewenste eenzijdigheid is ontstaan: een theorie van neutraliteit wordt juist sterker wanneer zij op meerdere domeinen toepasbaar is.

<sup>51</sup> Raz 1986, p. 111 noemt neutraliteit een doctrine van ‘restraint’ en zegt terecht dat het een licht paradoxaal karakter heeft.

Dat neutraliteit zich niet langer richt op verzuilde organisaties, maar op individuen is eveneens een vooruitgang. En dat we naast overtuigingen ook culturele praktijken als object van neutraliteit zien, lijkt me al evenzeer terecht. Als de primaire grondslag voor neutraliteit is het gelijke respect en zorg voor alle burgers, dan dient dat respect evenzeer betrekking te hebben op sterk met de persoon verbonden culturele praktijken en identiteiten als op sterk met de persoon verbonden overtuigingen.

Maar tegelijk is er zowel in de dagelijkse politiek als in de rechtsfilosofische literatuur veel kritiek op neutraliteit. In die voortdurende discussies blijkt bovendien dat er veel misverstanden en onduidelijkheden bestaan. Hebben we de neutraliteitsnorm misschien door deze verruiming opgeblazen tot een ijl begrip zonder inhoud?<sup>52</sup> Mijn stelling is dat dit niet het geval is, en dat neutraliteit nog steeds een waardevol ideaal is, juist ook voor de cultureel en religieus diverse samenleving. Maar het wordt wel tijd om het inhoudelijk scherper af te bakenen en te bepalen en daarbij kan de kritiek ons helpen om de juiste benadering te vinden.

De voornaamste kritiek op de neutraliteitstheorie valt onder drie noemers te brengen. Ten eerste dat de staat niet moreel neutraal kán zijn ten opzichte van opvattingen van het goede. Die stelling is op zich juist, maar raakt bepaalde versies van de neutraliteitstheorie niet. Ik zal hierna een onderscheid maken tussen opvattingen van de goede samenleving, opvattingen van ‘goods’ en opvattingen van het goede leven. De critici laten meestal zien dat de staat niet neutraal kan zijn ten opzichte van goods en ten opzichte van de goede samenleving. Maar daarmee is de beperktere neutraliteitstheorie die zich uitsluitend richt op opvattingen van het goede leven natuurlijk niet weerlegd.

Een tweede kritiekpunt is dat de overheid vaak heel veel goede redenen heeft om niet neutraal te zijn, zoals de volksgezondheid die wel degelijk een actief beleid rond alcohol, drugs en nicotine rechtvaardigt. Ook die stelling deel ik, maar is in de hier gepresenteerde theorie ondervangen door aan te nemen dat neutraliteit geen absolute argumenten oplevert, maar slechts prima facie argumenten. De legitieme argumenten die pleiten voor een restrictief alcoholbeleid moeten dus afgewogen worden tegen argumenten die inhouden dat de overheid zich er niet mee mag bemoeien als burgers alcohol deel van hun levensstijl maken. De oplossing is dan een gematigd restrictief beleid dat aan beide gezichtspunten zo goed mogelijk recht doet.

Het derde kritiekpunt is dat neutraliteit ten onrechte godsdienst en cultuur tot een pure privékwestie maakt en daarmee geen recht doet aan de wezenlijke betekenis die beide hebben

---

<sup>52</sup> Vgl. ook een analoge conclusie die Vermeulen 1989 trekt over de mogelijke oeverloosheid van het wetensbegrip en Van der Burg 1998 voor een soortgelijke stelling rond het tolerantiebeprijp.

voor burgers. Dit kritiekpunt ondervang ik door drie varianten van neutraliteit te onderscheiden en te laten zien dat deze kritiek zich allen richt tegen de exclusieve neutraliteit, de versie die in Frankrijk bekend staat als de strikte *laïcité*, en die in de Angelsaksische filosofie vooral verbonden is met het denken van John Rawls.

### **De goede samenleving, ‘goods’ en het goede leven**

Het idee van neutraliteit leidt gemakkelijk tot misverstanden. Door veel tegenstanders wordt het geïnterpreteerd als de idee dat de overheid geheel moreel neutraal dient te zijn.<sup>53</sup> Maar dat is natuurlijk onzin. De staat kan niet moreel neutraal zijn tegenover moord en hij kan zich al evenmin neutraal opstellen tegenover de vraag of solidariteit en vrijheid belangrijke waarden zijn. Neutraliteit heeft alleen betrekking op een klein deel van de moraal. Een zo extreme versie van de neutraliteitstheorie wordt dan ook door geen enkele rechtsfilosoof verdedigd.

Doorgaans wordt er in brede zin gesproken over neutraliteit ten opzichte van het goede, maar dit onzorgvuldig taalgebruik lijkt mede verantwoordelijk voor de misverstanden. We kunnen een onderscheid maken tussen visies op ‘goods’ (of op het goede in engere zin), visies op de goede samenleving, en visies op het goede leven.<sup>54</sup> Opvattingen van goods kennen waarde aan bepaalde standen van zaken, zoals geluk, autonomie of een mooie natuur. Opvattingen van de goede samenleving kennen waarde toe aan bepaalde manieren om de samenleving in te richten. Opvattingen van het goede leven kennen waarde toe aan een bepaalde leefwijze of levensplan (of elementen daarvan). Dit onderscheid is wezenlijk om te bepalen wat neutraliteit is. Het is alleen tegenover de visies op het goede leven dat de staat neutraal dient te zijn.

Ten opzichte van *visies op de goede samenleving* kan de staat niet neutraal zijn. Dit is feitelijk onmogelijk en onwenselijk – het is nu juist wezenlijk voor politiek dat men verschillende visies heeft over hoe we de samenleving moeten inrichten. Ten aanzien van visies op de goede samenleving geldt daarom niet het neutraliteitsideaal, maar het democratie-ideaal. Hoeveel gewicht wordt toegekend aan waarden als gelijkheid, rechtvaardigheid, hoe worden ze ingevuld en wat is de taak van de staat daarin? Moeten we een Rijnlands model hebben van de verzorgingsstaat of een Angelsaksisch? Hoe moet bijvoorbeeld gestalte worden

---

<sup>53</sup> Vgl. bijv. Rouvoet 1996.

<sup>54</sup> Deze omschrijvingen zijn ontleend aan Van der Burg 1991, en verder uitgewerkt en toegepast in Brom 1997 en Van der Burg & Brom 1999.

gegeven aan de (in de Grondwet vastgelegde) zorg voor voldoende werkgelegenheid, spreiding van welvaart, bewoonbaarheid van het land, en bescherming en bevordering van het leefmilieu? Rond dergelijke vragen kan de staat niet neutraal zijn. Het is vooral rond deze achterliggende visies op de goede samenleving dat politieke partijen onderling verschillen. Deze meningsverschillen staan centraal in het politieke debat. In een democratische rechtsstaat is het aan het parlement om hierin de knopen door te hakken, coalities te sluiten en naar consensus of compromissen te zoeken. Dat democratisch uitgangspunt impliceert overigens geen simpel proceduralisme waarbij de meerderheid gewoon haar zin kan doorzetten. De meerderheid is gebonden aan andere democratische waarden naast het meerderheidsprincipe, zoals respect voor minderheden, bescherming van grondrechten en rechtsstatelijke waarborgen.<sup>55</sup>

Ten aanzien van *visies op het goede leven* is het neutraliteitsideaal wel van toepassing. Welke godsdienst iemand aanhangt, of hij kiest voor een leven als monnik of als bankier – dat zijn keuzes waarin de overheid iemand vrij dient te laten. Wil iemand 80 uur per week werken of kiest zij voor een meer ontspannen leven met veel tijd voor het lezen van literatuur en het bezoeken van theatervoorstellingen? Welke rol seksualiteit en genotmiddelen in zijn leven spelen, dient iedere burger zelf te bepalen. Dit zijn keuzes waarin een democratische overheid burgers vrij moet laten. De overheid komt evenmin een oordeel toe over de vraag of een bepaalde godsdienst de ware is of juist als achterlijk moet worden gezien.

Een derde soort visies zijn de *visies op goods* – een begrip dat ik maar onvertaald laat omdat het Nederlandse ‘goederen’, zeker bij juristen, tot misverstanden kan leiden. Hierbij gaat het om alles wat bijdraagt tot het hebben van een goed leven. Dat zijn ‘primary goods’, zoals voeding, huisvesting, veiligheid, maar ook meer luxe goederen zoals de mogelijkheid om mooie boeken te lezen, films te zien of aan sport te doen. Ook rond deze goods kan de staat niet helemaal neutraal zijn. Zelfs de minimale nachtwakersstaat heeft als doel dat er bepaalde goods worden gerealiseerd, zoals bescherming van lijf en leden. In een verzorgingsstaat heeft de staat nog veel meer taken. We kennen bijvoorbeeld sociale grondrechten die de staat verplichten om te zorgen voor voldoende werkgelegenheid, huisvesting, en onderwijs. Naast deze primary goods heeft de staat volgens de meeste politieke opvattingen ook een taak rond bijvoorbeeld culturele activiteiten. Vooral over die andere goods verschillen we echter van mening. Is opera of sport een goed waarvoor de staat subsidie moet geven?

---

<sup>55</sup> Zie voor een verdediging van een niet-proceduralistisch democratiebegrip Van der Burg 1991.

Hoe dient de staat met visies op goods om te gaan? Het gaat hier om een mengvorm van beide voorgaande categorieën. Enerzijds past de bevordering van bepaalde goederen in visies op een goede samenleving, anderzijds maken ze ook deel uit van visies op het goede leven. Dat maakt het lastig om tot heldere criteria te komen. De staat heeft in ieder geval een taak in de bevordering van bepaalde goods. Maar over de invulling daarvan en over een aantal ‘non-primary goods’ bestaan legitieme verschillen van mening. Dient het onderwijs gericht te zijn op het aanleren van christelijke deugden en Bijbelkennis of niet? Dienen we opera en sport actief te bevorderen of niet? Voor goods is daarom het normatieve vertrekpunt de erkenning van een legitiem pluralisme – maar binnen de grenzen van een marginale toetsing of iets werkelijk als goed gezien kan worden. De staat mag er vanuit gaan dat passief meeroken schadelijk is en dus voor de meerokers een kwaad. Maar gezien het feit dat veel mensen er vrij voor kiezen om te roken, mag de overheid actief roken niet zonder meer alleen maar als een te verbieden kwaad beschouwen – veel rokers beschouwen het ook als een belangrijk genotmiddel. Voor hen is het dus een goed; zij nemen de nadelen op de koop toe. Er zijn meerdere min of meer verdedigbare visies mogelijk en de staat dient daarbinnen zo min mogelijk te kiezen.<sup>56</sup> Dat betekent dat de staat een gematigd pluralistische houding dient aan te nemen ten opzichte van goods. Pluralistisch betekent dat hij meerdere visies op goods respecteert en tussen de verscheidenheid aan verdedigbare visies niet kiest; maar het is een gematigd pluralisme omdat duidelijk onverdedigbare visies hierbij buiten beschouwing mogen worden gelaten.<sup>57</sup>

Met dit onderscheid tussen visies op de goede samenleving, visies op goods en visies op het goede leven zijn een aantal actuele debatten beter te begrijpen. Is moraliseren door de overheid verkeerd? Deze vraag is op deze wijze te breed gesteld. Over welke morele normen gaat het? Als het gaat om normen die verband houden met hoe een goede samenleving in

---

<sup>56</sup> Om Rawlsiaanse rationalistische en seculiere associaties te vermijden die voor rechtsfilosofen aan het begrip redelijk vastzitten gebruik ik hier de term ‘verdedigbaar’. Het tegengestelde zou in juridische termen ook kunnen worden aangeduid met ‘kennelijk onredelijk’. Hoe deze begrippen verder moeten worden ingevuld, is een thema van verder onderzoek; het belangrijkste is dat er een marginale toets plaatsvindt zodat de staat niet hoeft te accepteren dat een overgewicht van 100 kilo of een gokverslaving voor iemand ook een ‘good’ kan zijn.

<sup>57</sup> Ik sluit hier deels aan bij de opvatting van Raz 1986, p. 110v., die neutraliteit verwerpt omdat hij meent dat de staat rond ‘the good’ niet neutraal kan zijn en bovendien sommige opvattingen van ‘the good’ verworpen mogen worden. De staat kan inderdaad niet neutraal zijn ten opzichte van the good in de brede zin waarin Raz en veel andere filosofen het gebruiken. Maar als we opvattingen over goods en over de goede samenleving (waartegenover de staat niet neutraal kan zijn) onderscheiden van opvattingen over het individuele goede leven, dan is Raz’ kritiek goed te ondervangen door neutraliteit alleen van toepassing te verklaren op opvattingen over het individuele goede leven en door bovendien het niet als fundamenteel principe te beschouwen, maar als een prima facie en intermediair ideaal. Met Raz kies ik vervolgens voor een gematigd pluralisme ten aanzien van visies op goods.

elkaar zit, dan is moraliseren niet verwerpelijk. Dat de overheid probeert burgers te beïnvloeden om zich aan de wet te houden en om op een fatsoenlijke manier met elkaar om te gaan, hoeft niet op bezwaren te stuiten. Hetzelfde geldt voor overheidscampagnes tegen overgewicht, tegen roken of voor veilige seks. Het gaat hier om relatief onomstreden visies op wat goed is voor een mens en wat goed is voor de volksgezondheid. De vraag is niet of de overheid rond deze thema's mag moraliseren, maar hoe zij dat mag doen.<sup>58</sup> De rechtsfilosofische discussie dient zich dus niet toe te spitsen op het doel, maar op de middelen. Is een verbod op roken in restaurants een te grote inperking van iemands vrijheid of weegt hier de vrijheid van anderen zwaarder om van rook verstoken te blijven? Dient een campagne tegen overgewicht zich te beperken tot Postbus 51 of mag de overheid ook belasting heffen op ongezonde voedingsmiddelen – of zelfs bepaalde ongezonde vetten helemaal verbieden? Dit zijn de vragen waar het om dient te draaien; het neutraliteitsideaal is voor deze vragen niet relevant.

Bezwaren tegen moraliseren door de overheid vanuit het perspectief van de neutraliteit zijn er wel wanneer een overheid slechts één mogelijke visie op het goede leven benadrukt. Als een overheid een campagne voert voor condoomgebruik onder diegenen die ervoor kiezen om wisselende seksuele contacten te hebben (al dan niet via seriële monogamie) dan respecteert zij de keuzes die mensen maken rond hun seksualiteit, maar streeft binnen dat respect een legitiem doel na. Dat is echter anders wanneer zij, zoals bij de ontwikkelingshulp van de regering Bush, slechts één mogelijke methode om verspreiding van AIDS tegen te gaan propageert, namelijk seks binnen een monogaam huwelijk. Dan is de overheid niet neutraal ten opzichte van visies op het goede leven. Een ander voorbeeld is de overheid die alleen halal of koosjer voedsel zou toelaten – of dit juist zou verbieden. Een regering die ieder recreatief drugsgebruik categorisch verbiedt, gaat eveneens te ver: de keuze of dat deel uitmaakt van iemands visie op het goede leven dient aan de burgers zelf te zijn. Optreden tegen overmatig gebruik of tegen te jeugdig gebruik waardoor onherstelbare schade kan optreden is echter iets anders. Dat is een legitieme overheidstaak, omdat het onomstreden is dat overmatig drugsgebruik schadelijk is voor burgers en voor de samenleving.<sup>59</sup> Optreden

---

<sup>58</sup> Tonkens, Uitermark & Ham (z.j., p. 11) stellen terecht dat in de huidige discussie over moraliseren teveel een zwart-wit tegenstelling tussen vrijheid en dwang wordt gehanteerd; de interessante vragen zitten vooral bij de grijstinten waar andere interventies zoals dialoog en positieve prikkels worden gebruikt.

<sup>59</sup> De door mij hier verdedigde opvatting betekent dat ik op sommige punten kanttekeningen plaats bij wat wel als verworvenheden van de jaren zestig en zeventig worden gezien. Een volledige vrijheid van gebruik van drugs, alcohol en nicotine kan m.i. niet met een beroep op de neutraliteitsthese worden verdedigd (althans de argumenten op basis van de neutraliteitsthese wegen niet zwaar genoeg tegenover de tegenargumenten). Beperkte regulering, extra belastingheffing en ontmoediging kunnen legitiem zijn met een beroep op de volksgezondheid, de gezondheid van derden en de gezondheid van gebruikers zelf. Alcohol- of drugsverslaving

van de overheid tegen het sterk toegenomen alcoholgebruik onder de jeugd moet daarom worden toegejuicht en kan niet als ongerechtvaardigd moraliseren worden afgedaan. Ook hier geldt de kanttekening dat de principiële discussies zich niet op het doel dienen te richten, maar op de middelen. En opnieuw geldt dat hiervoor het neutraliteitsbeginsel geen normatief kader biedt, maar dat we naar algemenere vragen moeten kijken zoals de vraag welke vormen van vrijheidsbeperking gerechtvaardigd zijn om deze doelen te bereiken.

Overigens is neutraliteit wel indirect van belang. Het huidige drugsbeleid maakt een onderscheid tussen oude, vertrouwde drugs zoals alcohol en subculturele drugs zoals marihuana en heroïne. Voor deze drugs zou op grond van het neutraliteitsideaal eenzelfde regime dienen te gelden, gerelateerd aan de schadelijkheid van de drugs. Het legaal zijn van alcohol terwijl marihuana (dat doorgaans weliswaar niet als onschadelijk maar toch als minder schadelijk wordt gezien dan alcohol) nog steeds illegaal is, is daarom in strijd met de neutraliteit.

Het onderscheid tussen visies op de goede samenleving, op het goede leven en op goods kan dus verhelderend zijn om problemen beter te structureren. Maar het is slechts het begin van een analyse, er is nog veel verder onderzoek nodig. Ik noem twee problemen.

1. Er zijn vaak spanningen tussen democratie als uitgangspunt voor de omgang met visies op de goede samenleving, gematigd pluralisme als uitgangspunt rond visies op goods, en neutraliteit ten aanzien van visies op het goede leven. Ik noem een voorbeeld. In onze samenleving zijn veel geweldsincidenten het gevolg van overmatig alcoholgebruik. Vermindering van geweld is een belangrijk doel, een goed, dat de overheid moet nastreven. Een effectief gehandhaafd verbod op alcohol zou een garantie zijn dat alcoholgerelateerd geweld vermindert.<sup>60</sup> Vanuit een op zich verdedigbare visie op goods en op de goede samenleving moet alcoholgebruik dus actief worden bestreden en liefst volledig verboden.<sup>61</sup> Maar deze conclusie botst met het neutraliteitsideaal dat eist dat de overheid burgers vrij moet

---

is geen levensstijl waartegenover de overheid zich neutraal hoeft op te stellen omdat een dergelijke verslaving voor niemand als een goed kan worden gezien en ook ernstige maatschappelijke neveneffecten heeft. Tegenover een levensstijl met daarin een gematigd gebruik van alcohol, drugs of nicotine daarentegen past wel neutraliteit.

<sup>60</sup> We weten natuurlijk uit de rechtssociologie dat effectief handhaven van een dergelijk verbod in een vrije samenleving vrijwel onmogelijk is; denk aan de vele studies over de Amerikaanse Prohibition en over de ineffectieve strijd tegen drugs. Mijns inziens zijn deze effectiviteitsargumenten rond alcohol- en drugsbeleid doorgaans al voldoende reden om van een dergelijk verbod af te zien. De gedachte dat een beleid zo ver zou kunnen gaan als een effectief verbod is dus eigenlijk niet reëel.

<sup>61</sup> Ik versimpel hier het argument, want er zijn nog diverse aanvullende stappen nodig waarbij ook alternatieve keuzen worden gemaakt. Het belangrijkste tegenargument is natuurlijk dat een volledig verbod op alcohol wel een voldoende voorwaarde is om alcoholmisbruik aan te pakken, maar geen noodzakelijke. Het wezenlijke punt verandert hierdoor echter niet, namelijk dat opvattingen over goods en over de goede samenleving zo veel omvattend zijn dat ze tegen vrijwel iedere claim op neutraliteit tegenargumenten kunnen leveren.



laten in hun keuzes voor bepaalde genotmiddelen. We zouden dit voorbeeld zelfs nog een stap verder kunnen voeren. Omdat overheidsdwang maar beperkt effectief is rond genotmiddelen als alcohol, moeten we zoeken naar middelen waardoor mensen uit eigen beweging van alcohol afzien. De islam wijst alcohol af. Een godsdienstig verbod kan voor gedragsbeïnvloeding gunstige effecten hebben (ook al is er wel degelijk sprake van alcoholgebruik onder moslims, het is veel lager dan onder niet-moslims). De conclusie van deze redenering zou daarom kunnen zijn dat de overheid goede redenen heeft om de islam actief te ondersteunen, omdat die bijdraagt aan de oplossing van een groot maatschappelijk probleem. Vanuit dit perspectief zou zelfs gelden: hoe meer moslims, hoe beter.<sup>62</sup> Maar deze conclusie botst natuurlijk met het neutraliteitsideaal dat eist dat de overheid burgers vrij moet laten in hun godsdienstige keuzes.

Op zich zijn dit soort botsingen geen probleem voor een rechtsfilosofische of juridische theorie, omdat elk van deze uitgangspunten niet absoluut geldt, maar slechts tot prima facie redenen leidt die onderling afgewogen moeten worden. Neutraliteit is immers in mijn benadering geen absoluut of fundamenteel ideaal. Maar als een theorie rond neutraliteit ook praktisch bruikbaar moet zijn, dan is een methode vereist om die conflicten tussen prima facie overwegingen op te lossen. Er zijn daarbij twee risico's. Enerzijds zou een te sterke nadruk op visies van de goede samenleving en van goods ertoe kunnen leiden dat neutraliteit geheel uitgedaald wordt; mijn voorbeeld rond alcohol en de islam laat zien waartoe dat in extremo zou kunnen leiden. Anderzijds zou een te sterke nadruk op neutraliteit ertoe kunnen leiden dat de overheid ten onrechte nauwelijks optreedt tegen alcoholmisbruik. Willen we neutraliteit in de discussie over bijvoorbeeld moraliseren tot een vruchtbaar uitgangspunt maken, dan moeten we de verhouding tussen visies op het goede leven, op de goede samenleving en op goods daarom verder doordenken.

2. Een tweede probleem is dat ik het probleem aldus gestructureerd heb in termen van opvattingen. Het zijn de opvattingen waarvoor mensen vrij gekozen hebben waartegenover de staat neutraal moet staan; voor gedrag heeft men respect voor zover dat uit die opvattingen voortvloeit. (Daarmee verbonden is een eenzijdige visie in de literatuur waartegen ik eerder al stelling nam, namelijk dat het vrijheidsideaal de enige grondslag is voor neutraliteit.) Maar veel van het gedrag waarover we het hier hebben, kan niet op die manier worden begrepen.

---

<sup>62</sup> Dit is meteen ook een repliek op al die politici die zeggen dat we van de islam niets kunnen leren. Ik denk dat de terughoudende opstelling tegenover alcohol onze samenleving een interessante spiegel voorhoudt. Omdat alcohol sociaal zo normaal is geworden en omdat we ten onrechte bang zijn om voor moralist te worden uitgemaakt, sluiten we in Nederland onze ogen te gemakkelijk voor de grote maatschappelijke kosten die overmatig alcoholgebruik met zich meebrengt.

Iemand is geen homoseksueel omdat hij op een dag daar zomaar ineens vrij voor koos na overweging van alle voors en tegens, en ook een moedertaal is geen vrije keuze. Al evenmin is er bij beide sprake van een weloverwogen opvatting die men in praktijk brengt. Cultuur, moedertaal en seksuele voorkeur kunnen niet op zo'n voluntaristische en rationalistische manier begrepen worden. Vanuit het perspectief van veel gelovigen is ook een godsdienst niet een vrije keuze. Evenmin als het een vrije keuze is om in de wetten van Newton te geloven, is het voor orthodoxe gelovigen een vrije *keuze* om de in hun ogen ware religie aan te hangen. Het is hoogstens een vrije keuze om dat geloof telkens weer te beamen. Hetzelfde geldt voor seksualiteit; ook daarbij doet het voor mensen vreemd aan dat ze ervoor zouden kiezen om verliefd te worden op iemand – al dan niet van het eigen geslacht. In veel gevallen is het daarom niet zozeer de keuzevrijheid die voorop dient te staan, als wel respect voor wie mensen zijn, voor hun identiteit en voor de culturele praktijken waarmee ze verbonden zijn.<sup>63</sup> In de filosofie wordt de discussie rond neutraliteit veelal geformuleerd in termen van keuzes en opvattingen van het goede leven, maar dat doet aan deze andere dimensies dus onvoldoende recht. De vraag hoe we neutraliteit moeten begrijpen in verhouding tot praktijken en identiteiten is daarom ook een deel van mijn toekomstige onderzoeksagenda.

### **Gronden-, effecten- en symbolische neutraliteit**

In de internationale rechtsfilosofische literatuur is een van de centrale thema's waarop neutraliteit precies betrekking heeft. In Nederland is deze discussie nauwelijks doorgedrongen tot het staatsrecht of tot de politieke debatten, maar het is goed om toch even een uitstapje te maken naar deze abstracte discussie omdat het de specifieke Nederlandse traditie kan verhelderen.

De meeste filosofen zien, in navolging van John Rawls, neutraliteit als een norm voor de procedure van besluitvorming en voor de gronden waarop een besluit rust.<sup>64</sup> In publieke debatten mag geen beroep worden gedaan op levensbeschouwelijke argumenten. We kunnen dit kortweg grondenneutraliteit noemen.<sup>65</sup> Neutraliteit is in deze Rawlsiaanse traditie geen

---

<sup>63</sup> Vgl. over de drie manieren om bijvoorbeeld het recht, culturen of godsdiensten, maar ook om een uitgangspunt als tolerantie te begrijpen Van der Burg 2008 en 1998. Mijn bezwaar is dat de discussie over neutraliteit vooral in termen van een doctrine wordt gevoerd en dat aspecten die in praktijkmodellen of karaktermodellen beter te begrijpen zijn, hierdoor worden verwaarloosd.

<sup>64</sup> Rawls 1971 en 1993; Wolff 2005.

<sup>65</sup> Er zijn veel verschillende benamingen en verschillende interpretaties. Raz 1986 noemt het bijvoorbeeld 'exclusion of ideals' en contrasteert dit met een consequentialistische invulling van 'neutrality between ideals';

criterium om de uitkomsten van de procedure te beoordelen; effectenneutraliteit wordt dus verworpen.<sup>66</sup> Als in de praktijk blijkt dat bepaalde levensbeschouwelijke groepen onevenredig zwaar worden getroffen door een besluit, is dat misschien onrechtvaardig, maar het is niet in strijd met de neutraliteit. Als een gemeenteraad vasthoudt aan het ambtsgebed, niet omdat men de inhoud daarvan op grond van een bepaalde geloofsovertuiging zinvol vindt, maar omdat het nu eenmaal historisch zo gegroeid is, zou men in deze redenering daartegen geen bezwaar kunnen maken.

Ik meen dat deze eenzijdige oriëntatie op de gronden voor een besluit verworpen moet worden. Mijn eerste overweging is dat het op geen enkele manier aansluit op de Nederlandse politieke en staatsrechtelijke praktijk. Neutraliteit is in Nederland vooral gegroeid als een criterium ten aanzien van de verdeling van publieke middelen; het gaat hier dus juist wel om effectenneutraliteit. Neutraliteit is bijvoorbeeld een norm voor de verdeling van middelen over bijzondere onderwijsinstellingen, voor de inhoudelijke oriëntatie van het openbaar onderwijs en voor de toewijzing van pastores en raadslieden in gevangenissen en het leger. In onze politieke cultuur met een grote rol voor confessionele partijen is er juist wel veel ruimte voor levensbeschouwelijke argumenten, anders dan de Rawlsianen bepleiten.<sup>67</sup>

Nu kan men de Nederlandse politieke praktijk bekritisieren – de realiteit kan natuurlijk niet zonder meer normatief zijn. Het poldermodel is een beschrijving van bepaalde kenmerken in de Nederlandse politieke cultuur, maar staat ook onder kritiek. Men kan dus ook de gegroeide praktijk rond neutraliteit afwijzen. Iemand kan bijvoorbeeld als burger verdedigen dat confessionele partijvorming of confessioneel onderwijs onwenselijk is. Maar als burger moet zij ook accepteren dat veel burgers daar anders over denken. Een rechtsfilosoof moet in ieder geval accepteren dat op dit moment de Nederlandse praktijk zowel gekenmerkt wordt door een streven naar effectenneutraliteit als door een streven om de levensbeschouwelijke pluriformiteit ook in het politieke debat tot uiting te laten komen.<sup>68</sup> Als hij die praktijk wil

---

Rawls 1993 spreekt over ‘neutrality of aim’ versus ‘neutrality of effect’; Pierik 2000, p. 144 gebruikt ‘justificatory neutrality’ versus ‘consequential neutrality’.

<sup>66</sup> Het belangrijkste argument is doorgaans dat effectenneutraliteit onmogelijk gerealiseerd kan worden (Wolff 2005, p. 139). Dit kan een argument zijn wanneer men in een ideaaltheoretische constructie neutraliteit als fundamenteel en absoluut ideaal ziet. In de door mij verdedigde benadering die aansluiting zoekt bij de Nederlandse rechtsorde is neutraliteit echter geen fundamenteel ideaal en het heeft een prima facie karakter. Dat het ideaal van effectenneutraliteit niet gerealiseerd kan worden – dat geldt voor alle idealen – is daarom geen reden om het te verwerpen.

<sup>67</sup> Er is overigens in onze politieke cultuur wel degelijk sprake van een ideaal van grondenneutraliteit, maar dan niet van een exclusieve variant zoals bij Rawls, maar van de hieronder te bespreken inclusieve variant: alle opvattingen moeten in het debat gerepresenteerd worden.

<sup>68</sup> Een goede rechtsfilosofische analyse die praktisch relevant wil zijn, dient daarom openlijk te erkennen dat de Nederlandse praktijk niet gekarakteriseerd wordt door grondenneutraliteit of door exclusieve neutraliteit. Vervolgens kan men eventueel betogen dat we dit beter kunnen veranderen. Mijn bezwaar tegen veel

veranderen, is dat natuurlijk mogelijk, maar dan dient hij wel met argumenten te komen waarom deze onjuist is. Ik zie die argumenten niet, integendeel, ik meen dat er goede principiële argumenten zijn om de Rawlsiaanse beperking tot grondenneutraliteit te verwerpen.

Er is namelijk in de politieke besluitvorming geen reden om alleen naar de gronden te kijken; de resultaten zijn evenzeer belangrijk. In de politiek gaat het niet alleen om het spel, maar ook om de knikkers. Er is in onze verre van ideale samenleving geen onzichtbare hand die ervoor zorgt dat als men maar een zorgvuldige en neutrale procedure volgt, de uitkomsten automatisch ook neutraal zullen zijn.<sup>69</sup> Voor burgers telt niet alleen of hun argumenten volledig gehoord zijn in het politieke debat (en mogelijk overstemd), maar ook wat de uitkomsten zijn. Stel dat bijvoorbeeld een meerderheid een wet aanneemt die begrafenissen zonder kist verbiedt met een beroep op de volksgezondheid, dus zonder expliciete verwijzing naar religieuze opvattingen. Voor de islamitische minderheid die op religieuze gronden kiest voor begraven zonder kist zal het slechts een schrale troost zijn dat het besluit niet is gebaseerd op anti-islamitische overwegingen. Het wezenlijke is dat het hen onmogelijk wordt gemaakt om een belangrijk voorschrift van hun godsdienst na te leven. Het besluit, ook al is het gebaseerd op levensbeschouwelijke neutrale gronden, heeft ten aanzien van de islamitische minderheid niet-neutrale effecten en dient om die reden toch bekritiseerd te worden als in strijd met de vereiste neutraliteit.

Voor de vraag hoe de overheid gestalte moet geven aan neutraliteit zijn dus zowel de gronden voor een besluit van belang als de inhoud en gevolgen daarvan. Daarnaast is er een derde aspect van neutraliteit dat zich aan de tweedeling tussen gronden en effecten onttrekt. Dat is wat ik zou willen noemen de symbolische neutraliteit van de publieke sfeer. Als een vorst regeert 'bij de gratie Gods' of wanneer er op scholen een dagelijks ritueel is rond de Pledge of Allegiance waarin wordt verklaard dat de Verenigde Staten 'one nation under God' zijn, is dat een symbolische declaratie die misschien geen directe effecten heeft maar die wel in strijd is met de vereiste neutraliteit. De tekst van besluiten of sommige rituelen en symbolen kunnen uitdrukken dat een bepaalde godsdienst of visie op het goede leven beter is

---

rechtsfilosofische analyses is dat men dat niet doet. Om het met een simpeler voorbeeld te illustreren: je kunt principieel voorstander zijn van een republiek, maar je moet dan wel eerst erkennen dat we in Nederland op dit moment een monarchie hebben en dat die ook redelijk goed werkt.

<sup>69</sup> In de Rawlsiaanse traditie gebruikt men meestal constructies van een ideale besluitvorming onder eerlijke achtergrondcondities om toch te kunnen beargumenteren dat een eerlijke procedure met grondenneutraliteit leidt tot zo eerlijk mogelijke resultaten. Ik meen dat dergelijke ideaaltheoretische constructies op zich al weinig kracht hebben omdat ze te zeer abstraheren van in elke realiteit voorkomende imperfecties, maar in ieder geval kunnen ze in een realiteit waarin achtergrondcondities niet volledig fair zijn niet overtuigen. Voor een uitgebreidere sociologische en filosofische kritiek zie Bader 2007.

dan een andere, althans in de ogen van de politieke gemeenschap. Een goed voorbeeld is het in veel landen bestaande twee-lokettensysteem voor levensverbintenissen. Gemengde paren kunnen daar terecht voor een huwelijk; ongemengde paren kunnen alleen kiezen voor een geregistreerd partnerschap. Zelfs als van beide de feitelijke rechtsgevolgen geheel identiek zouden zijn – wat meestal niet het geval is – is dit in strijd met de symbolische neutraliteit. Door een apart loket voor homoparen te creëren dat niet de titel van huwelijk mag dragen, laat de wetgever duidelijk zien dat homoparen toch een beetje tweederangs zijn. Ze worden uitgesloten van het huwelijk dat in westerse samenlevingen een grote symboolwaarde heeft.<sup>70</sup>

Iets vergelijkbaars geldt ook voor andere symbolen: het ambtsgebed bij het begin van de gemeenteraadsvergadering, de bede in de troonrede, de verwijzing naar de ‘joods-christelijke’ traditie in de Europese grondwet, het crucifix in het klaslokaal of de Tien Geboden voor het gerechtsgebouw. Het zijn allemaal symbolen zonder directe gevolgen, die uitdrukken dat de overheid uitgaat van de (joods-) christelijke traditie en daarmee andersgelovigen of niet-gelovigen tot tweederangsburgers verklaart. Soms is een dergelijke symbolische boodschap nog veel ingrijpender voor de achtergestelde groepen burgers dan de directe schade die sommige niet-neutrale besluiten met zich mee kunnen brengen. Daarom bepleit ik dat we neutraliteit niet alleen beperken tot de gronden en de effecten van een besluit, maar ook als ideaal zien voor de symbolische dimensie van de publieke sfeer.

### **Drie varianten van neutraliteit**

Ik heb nu besproken wat voor status het neutraliteitsideaal heeft en op welk domein het betrekking heeft. Maar de hamvraag heb ik voor het laatst bewaard: wat impliceert neutraliteit precies? Betekent het nu wel of niet dat politieagentes hoofddoeken mogen dragen?

Helaas is er hierop geen eenvoudig antwoord mogelijk. Neutraliteit is een ideaal dat meerdere invullingen kent. In enkele eerdere publicaties heb ik drie varianten onderscheiden: inclusieve, exclusieve en compenserende neutraliteit.<sup>71</sup> Dat onderscheid is overgenomen door

---

<sup>70</sup> Voor een uitgebreidere argumentatie hierover zie bijvoorbeeld verschillende opinies in de uitspraken van Supreme Courts van deelstaten van de Verenigde Staten rond de openstelling van het huwelijk voor homoparen. Vgl. Chief Justice Poritz in *Lewis v. Harris*, 908 A.2d 196 (N.J. 2006); zie eerder ook Van der Burg 1997.

<sup>71</sup> Zie Van der Burg 2006 en 2007. Het idee achter het onderscheid tussen inclusieve en exclusieve neutraliteit is niet nieuw in de literatuur. Goldschmidt 2003, p. 105 noemt het bijvoorbeeld open en gesloten neutraliteit. Vermeulen & Kanne 2004, p. 71 onderscheiden drie modellen van staatsneutraliteit; tussen de extremen van gevestigde kerk (waarvan ze overigens toegeven dat de staat hierin niet volledig neutraal is) en de laïcité of strikte scheiding van kerk en staat onderscheiden zij een neutraal model van pluralistische samenwerking.

de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en door het Amsterdamse College van B en W in zijn *Notitie Scheiding Kerk en Staat*.<sup>72</sup> In de gemeenteraad maar vooral ook op internet heeft de derde variant, compenserende neutraliteit, scherpe kritiek gekregen. Het is natuurlijk leuk voor een wetenschapper wanneer een idee in de beleidspraktijk wordt overgenomen, maar voor een filosoof is het misschien nog interessanter wanneer er ook kritiek komt. Filosofie kan in mijn optiek niet zonder kritische discussie. Ik gebruik graag deze gelegenheid om in die voortgaande discussie een nieuwe bijdrage te leveren.

Laat ik met een voorbeeld beginnen om het onderscheid intuïtief duidelijk te maken. Stel, ik heb een beperkte hoeveelheid taart en ik moet die onpartijdig verdelen over een aantal hongerige gezinsleden. De meest voor de hand liggende verdeling is ieder een gelijk stuk. Maar helemaal onpartijdig zal dat niet zijn, omdat het nooit zal lukken iedereen precies evenveel te geven. Het verwijt ‘maar hij heeft een groter stuk dan ik en dat is niet eerlijk’ zal al snel klinken. Een tweede manier is in dit licht volkomen eerlijk: het is om niemand iets te geven. Dan kan niemand zeggen dat hij minder dan de ander heeft gekregen. Dit mag wel eerlijk zijn, maar een goede oplossing is het natuurlijk niet, want allen zijn nu even slecht af. De derde mogelijkheid is de lastigste, namelijk om een criterium te hanteren dat ertoe leidt dat een van de gezinsleden meer eten krijgt. Maria kan bijvoorbeeld een opgroeiende puber zijn, zware lichamelijke arbeid verrichten, zwanger zijn, of vanochtend het ontbijt gemist hebben. Dat zijn allemaal goede redenen om haar iets meer te geven dan haar broertje van zes. Maar ook al kan een dergelijke voorkeursbehandeling gerechtvaardigd zijn, het leidt heel gemakkelijk tot oprechte verontwaardiging bij andere gezinsleden. Mede vanwege dit risico moeten er wel heel zware en overtuigende redenen zijn om iemand een extra grote portie te geven.

Analoog hieraan kunnen we drie varianten van neutraliteit onderscheiden, die ik hier eerst in ideaaltypische vorm zal presenteren. *Inclusieve neutraliteit* houdt in dat iedereen overall vrijuit haar religie en cultuur kan beleven en in politieke discussies ook met levensbeschouwelijke argumenten anderen mag proberen te overtuigen. *Inclusieve neutraliteit* is verbonden met de idee van proportionaliteit: de overheid geeft iedere burger evenveel steun

---

Loenen 2006, p. 13 stelt *laïcité* tegenover sterk religieus pluralisme (dat zij overigens een wat extremere invulling geeft dan de inclusieve neutraliteit) en ziet beide als uitwerkingen van neutraliteit.

<sup>72</sup> WRR 2006, p. 45 (overigens met daarin een onjuiste verwijzing naar een andere publicatie van mijn hand waarin compenserende neutraliteit niet voorkomt); *Notitie Scheiding Kerk en Staat* 2008. Zie heel uitgebreid ook Nickolson 2008 die laat zien dat de tweedeling tussen inclusieve en exclusieve neutraliteit in verschillende actuele debatten meespeelt.

voor het beleven van zijn religieuze en culturele identiteit.<sup>73</sup> Dat kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd doordat religieuze en culturele organisaties steun krijgen in verhouding tot het aantal leden of aanhangers. Er komen dan protestantse, katholieke, joodse en islamitische geestelijk verzorgers en humanistische raadslieden in verhouding tot de behoefte onder bijvoorbeeld gedetineerden of militairen. Ten aanzien van levensstijlen erkent de overheid legitiem pluralisme: het door de staat erkende (of voor de staat gesloten) huwelijk kan in meerdere gelijkwaardige varianten bestaan, dus ook uit twee vrouwen en twee mannen. Men zou zelfs een stap verder kunnen gaan: als iemand voor een polygaam of polyandrisch huwelijk kiest, moet dat dus op basis van de neutraliteitsgedachte ook mogelijk zijn.<sup>74</sup>

Inclusieve neutraliteit is de dragende gedachte in de Nederlandse traditie en in het bijzonder ook in ons onderwijsbestel.<sup>75</sup> Zij komt tot uitdrukking in de financiële gelijkstelling van bijzonder en openbaar onderwijs, maar ook in de manier waarop de neutraliteit van de openbare school wordt ingevuld vanuit het idee van actieve pluriformiteit.<sup>76</sup> Een neutrale openbare school houdt niet iedere levensbeschouwing buiten de deur; integendeel, zij heeft de opdracht om aandacht te besteden aan godsdienstige, levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden. Dat uit zich ook in de ruimte voor humanistisch en godsdienstig onderwijs in het kader van het openbaar onderwijs.<sup>77</sup> Inclusieve neutraliteit past bij uitstek bij

---

<sup>73</sup> Vgl. Carens 2000, p. 13 die pleit voor ‘evenhandedness in the form of comparable support’ in plaats van ‘neutrality in the form of equal indifference’. Hierover Pierik 2002 en Loobuyck 2005. Anders dan Carens zie ik echter evenhandedness als invulling van neutraliteit, niet als alternatief.

<sup>74</sup> Let wel: omdat neutraliteit een prima facie argument is, is hiermee niet alles gezegd. Voor zover polygame huwelijken de ongelijkheid tussen man en vrouw versterken, zou de overheid een goede reden kunnen hebben om deze toch te verbieden. Maar dan blijft de vraag of huwelijken tussen drie mannen, tussen drie vrouwen of tussen twee mannen en een vrouw (waarbij dit discriminatieargument niet speelt) ook uitgesloten moeten worden. Ik ken in de literatuur eigenlijk geen analyses die aantonen dat ook deze niet-discriminerende meerrelaties zouden moeten worden uitgesloten, omdat men zich altijd op de polygame huwelijken richt, die internationaal natuurlijk ook verreweg de meest voorkomende vorm van meerrelaties zijn.

<sup>75</sup> Aldus ook Vermeulen & Kanne 2004, p. 73 (al gebruiken zij hiervoor niet de term inclusieve neutraliteit, maar ‘pluralistische samenwerking’); Loenen 2006, p. 13; Oldenhuis e.a. 2007, *Notitie Scheiding Kerk en Staat* 2007. In dezelfde lijn ook Saharso 2007, p. 521.

<sup>76</sup> Vgl. hierover Mentink 2008.

<sup>77</sup> In België is wat ik hier als inclusieve neutraliteit betitel en wat in het Nederlands onderwijs als actieve pluriformiteit wordt gezien, wel bekend als actief pluralisme. Vgl. Loobuyck 2005; Abicht 2002; De Hert & Meerschaut 2007; Van Heeswijck 2008. Actief pluralisme gaat echter een wezenlijke stap verder door ook expliciet de dialoog tussen verschillende levensbeschouwingen te vereisen en van burgers actieve tolerantie te verwachten. Mijns inziens is een dergelijke dialoog inderdaad wenselijk en wordt deze ook mogelijk gemaakt door inclusieve neutraliteit, maar ik zou haar niet als onderdeel van het begrip inclusieve neutraliteit willen zien. Actieve tolerantie kan een burgerdeugd zijn, maar bij het bevorderen hiervan komt de staat al gauw inhoudelijk terecht op het terrein van de levensbeschouwing (er zijn ook levensbeschouwingen waarin men zich juist bewust afsluit van de verlokkingen van de wereld) en dat is in strijd met iedere variant van neutraliteit. Er is een wezenlijk verschil tussen burgerdeugden en politieke of juridische principes; in het actief pluralisme worden beide ten onrechte in één theorie gecombineerd.

pluralistische landen als Nederland, België en Canada, en is vaak verbonden met wat door Lijphart en anderen is aangeduid als ‘consociational democracies’.<sup>78</sup>

Exclusieve neutraliteit eist dat de overheid zich ver houdt van religie, cultuur en levensstijlen.<sup>79</sup> Er zijn eigenlijk twee versies van exclusieve neutraliteit: de Franse en de Rawlsiaanse. De ideologie van de Franse en de daardoor geïnspireerde Turkse *laïcité* – in zijn meest strikte versie – is duidelijk die van exclusieve neutraliteit.<sup>80</sup> Niemand mag zijn cultuur of religie beleven in de publieke ruimte; beide zijn een pure privézaak. De overheid geeft op geen enkele manier steun aan religieuze of culturele organisaties: kerken moeten zich helemaal zelf financieren, maar ook musea, theatergroepen of concertgebouwen moeten het zonder enige overheidssteun doen.<sup>81</sup> De burgers moeten maar bepalen of zij daarvoor geld over hebben en hoeveel. Consequent doorgevoerd zou dat ook betekenen dat de overheid geen stelling inneemt rond levensstijlen. Of mensen een huwelijk aangaan en of dat bijvoorbeeld polygaam is of niet, is in een consequente exclusief-neutrale visie geen onderwerp van overheidsregulering, ook al zijn er weinig auteurs die deze conclusie trekken.<sup>82</sup> In de Franse en Turkse *laïcité* is vooral de symbolische neutraliteit erg belangrijk, maar men ziet neutraliteit als iets wat voor de hele publieke sfeer geldt, dus ook betrekking heeft op het aanvoeren van levensbeschouwelijke argumenten voor beleid en op de inhoud en effecten van dat beleid.

In de Rawlsiaanse traditie daarentegen wordt exclusieve neutraliteit beperkter toegepast: politieke besluiten mogen niet gebaseerd zijn op controversiële

---

<sup>78</sup> Het is niet toevallig dat de belangrijkste auteurs die inclusieve neutraliteit (al dan niet met deze naam) voorstaan uit de genoemde drie landen komen: in Canada Joseph Carens met zijn idee van ‘evenhandedness’, in Nederland onder meer Roland Pierik, Veit Bader die naast ‘evenhandedness’ ook ‘relational’ en ‘positive neutrality’ gebruikt, Sawitri Saharso en ondergetekende, en in België de aanhangers van het actief pluralisme (zie vorige noot). Stout 2004 is een van de weinige auteurs uit de Verenigde Staten die een deels vergelijkbare positie verdedigt. Overigens combineren de meeste van deze auteurs inclusieve neutraliteit met elementen van compenserende neutraliteit, zonder beide varianten expliciet te onderscheiden.

<sup>79</sup> In de filosofische literatuur is een dergelijke ‘hands-off’ neutraliteit onder meer verdedigd door Chandran Kukathas (2003) en Brian Barry (2001). In Nederland zijn auteurs die varianten van exclusieve neutraliteit verdedigen Paul Cliteur (2007); Cees Maris (2004, 2005, 2008); Tim Wolff (2005). Voor een kritiek zie o.m. Pierik 2000, Ch. 7.

<sup>80</sup> Ik heb het uitdrukkelijk over de ideologie erachter; in de praktijk is de staat in beide landen vaak zeker niet neutraal. Bovendien negeren veel auteurs die verwijzen naar de Franse *laïcité* dat deze ook meerdere invullingen kent en dat ook daar invullingen worden verdedigd zoals een ‘*laïcité ouverte*’ en een pluralistische *laïcité*, die sterk lijken op inclusieve neutraliteit. Dat geldt ook voor de oudere invulling van *laïcité* zoals die in de negentiende eeuw dominant was, waarbij pastores en kerkgebouwen gesubsidieerd werden – iets wat ook nu nog gedeeltelijk gebeurt. Vgl. Bauberot 1998, p. 104, 131 en 133.

<sup>81</sup> De meeste ‘liberals’ vinden overigens toch weer argumenten waarom de staat wel beperkte steun mag verlenen voor cultuur, in het bijzonder high culture, maar dat staat toch op gespannen voet met de exclusieve neutraliteit.

<sup>82</sup> Aldus bijvoorbeeld Griffiths 1996. Ik presenteer de modellen hier in ideaaltypische vorm; de voorbeelden rond het meerpersoonshuwelijk laten al zien dat geen enkel land deze modellen in zuivere vorm in praktijk brengt.



levensbeschouwelijke overwegingen. Bij Rawls gaat het dus alleen om grondenneutraliteit.<sup>83</sup> Levensbeschouwelijke argumenten moeten volgens de meeste ‘liberals’ in de Angelsaksische wereld geheel buiten het publieke debat worden gehouden.<sup>84</sup>

Compenserende neutraliteit vereist dat de staat in bijzondere gevallen extra steun geeft aan minderheden die anders in de praktijk onvoldoende tot hun recht zouden komen. Er wordt extra steun gegeven voor onderwijs in het Fries of in een allochtone taal zoals het Turks, voor de joodse school die relatief weinig leerlingen heeft en daardoor verhoudingsgewijs een hoge overhead heeft, of voor de migrantenkerk die zonder startlening het kerkgebouw niet kan aankopen omdat ze anders dan de gevestigde kerken nog geen vermogen heeft opgebouwd en haar leden tot de minst draagkrachtigen behoren.

In algemene zin is de best verdedigbare positie de inclusieve neutraliteit. Terecht heeft de gemeente Amsterdam deze dan ook als uitgangspunt voor het beleid genomen.<sup>85</sup> Voor veel mensen is cultuur of religie een wezenlijk deel van hun identiteit. Wanneer we aan hen zouden vragen om die helemaal buiten beschouwing te laten wanneer ze in het publieke debat of in de publieke sfeer verschijnen, zouden ze dus een wezenlijk deel van zichzelf thuis moeten laten.<sup>86</sup> Burgers als gelijken behandelen kan ook betekenen dat de overheid hun godsdienstige opvattingen en hun cultuur serieus neemt en er rekening mee houdt.

Een pragmatisch voordeel is dat religieuze en culturele minderheden minder snel vervreemd raken van de staat.<sup>87</sup> Wie alleen mag meedoen op voorwaarde dat zij datgene thuislaat wat voor haar wezenlijk is, voelt zich onvoldoende vertegenwoordigd in het democratisch proces. Dit bevordert een neiging om zich ertegen af te zetten. Een praktijk van inclusieve neutraliteit kan bijdragen aan een betere integratie van minderheden. In Nederland maken de Staatkundig Gereformeerde Partij en de ChristenUnie deel uit van het politieke bestel. Daardoor moeten zij rekening houden met dat politieke systeem en met andere

---

<sup>83</sup> Ook al vermoed ik dat de meeste Rawlsianen ervan uitgaan dat als men maar alleen maar neutrale gronden mag aanvoeren dit in grote lijnen zal leiden tot zo neutraal mogelijke effecten en tot symbolische neutraliteit.

<sup>84</sup> Ik laat hier buiten beschouwing de talloze varianten die Rawls en anderen (zoals Jürgen Habermas) hebben ontwikkeld. Deze komen er doorgaans op neer dat in het publieke debat wel ruimte is voor levensbeschouwing, maar in de officiële politieke besluitvorming niet. Het hoofdpunt blijft dat een politiek besluit niet gebaseerd mag zijn op levensbeschouwelijke overwegingen.

<sup>85</sup> *Notitie Scheiding Kerk en Staat*, p. 9; de keuze voor inclusieve neutraliteit als uitgangspunt werd in de gemeenteraad ondersteund in een met algemene stemmen aangenomen motie. Te algemeen is overigens m.i. de stelling in deze notitie dat een keuze voor exclusieve neutraliteit binnen ons rechtsbestel strijd met de wet en aantasting van grondrechten oplevert: dit geldt alleen als men uitsluitend voor exclusieve neutraliteit zou kiezen. Er zijn wel degelijk elementen van exclusieve neutraliteit in de Nederlandse rechtsorde, zoals de afwezigheid van een kerkbelasting. In de contextualistische benadering die het College van B en W kiest (de notitie spreekt van ‘contextuele oordeelsvorming’) en die ik zelf heb verdedigd in het NJV-advies, kunnen elementen van exclusieve neutraliteit zeker een rol spelen.

<sup>86</sup> Vgl. ook Loenen 2006, p. 11-12.

<sup>87</sup> De volgende drie alinea’s zijn grotendeels overgenomen uit Van der Burg 2007.

minderheden. Als ze politiek wat willen bereiken, moeten ze compromissen sluiten. Dit heeft een matigende invloed. Dat heeft ertoe bijgedragen dat democratische en rechtsstatelijke waarden grotendeels geïntegreerd zijn in de orthodox-protestantse geloofsovertuigingen. Mede door deze inclusieve strategie zijn orthodoxe groepen in Nederland niet vervreemd geraakt van de politiek, en zijn moordaanslagen op abortusartsen zoals in de VS uitgebleven. Zou iets soortgelijks ook niet kunnen gelden voor islamitische minderheden?

Zowel de meerderheid als de minderheid worden in een praktijk van inclusieve neutraliteit voortdurend geconfronteerd met andersdenkenden. Dat kan al beginnen op de openbare school. Ook al laat inclusieve neutraliteit ruimte voor bijzonder onderwijs als burgers daar behoefte aan hebben, het ideaal is toch de openbare ontmoetingsschool.<sup>88</sup> Het openbaar onderwijs dient godsdienst en cultuur niet uit te bannen, maar moet zich richten op het (in de praktijk vaak moeilijk te realiseren) ideaal van een ontmoetingsschool met expliciete aandacht voor culturele en levensbeschouwelijke diversiteit. Hier komen minderheden elkaar tegen, waardoor kinderen al jong wennen aan verschillen en dus oefenen in onderlinge tolerantie. Wie dat van jongs af aan kent, zal minder snel aanstoot nemen aan hoofddoek, keppeltje of navelpiercing. Die voortdurende confrontatie met andersdenkenden kan het onderling begrip bevorderen. Maar vooral ook stimuleert dit een modernisering van godsdiensten, omdat deze niet beperkt blijven tot de privésfeer. Religies worden uitgedaagd zich positief te verhouden tot de pluralistische samenleving. Inclusieve neutraliteit vertrouwt niet alleen op de overheid om met verboden te interveniëren – vaak weinig effectief – maar schept voorwaarden waaronder burgers elkaar ontmoeten, leren begrijpen en zo mogelijk hun opvattingen bijstellen.<sup>89</sup>

Ten slotte een voordeel waarvoor de Amsterdamse burgemeester Job Cohen terecht gevoelig is. Godsdienstige en culturele groepen spelen vaak – helaas soms ook niet – een positieve rol bij opvang en ondersteuning, en bij sociale integratie van immigranten. Men kan

---

<sup>88</sup> Daarnaast laat inclusieve neutraliteit ruimte voor bijzonder onderwijs als (en voor zover!) ouders of studenten dat willen. Hier staan twee implicaties van neutraliteit op gespannen voet. Enerzijds volgt daaruit het ideaal van de openbare ontmoetingsschool; anderzijds de ruimte voor bijzonder onderwijs. Ik heb zelf in discussies de afgelopen jaren die spanning ook scherp gevoeld wanneer ik als voorstander van openbaar onderwijs tegelijkertijd op de bres moest staan voor het bestaansrecht van het bijzonder onderwijs. Neutraliteit speelt hier op twee niveaus: dat van het schoolbestel als geheel, waar het gegeven van pluraliteit leidt tot de aanvaarding van bijzondere scholen, en dat van het openbaar onderwijs waar het ideaal van actieve pluriformiteit richtinggevend moet zijn. Daarnaast is er nog het individuele niveau van de ouder die kiest voor een bepaald schooltype.

<sup>89</sup> Inclusieve neutraliteit schept dus de mogelijkheden voor een intensieve dialoog tussen burgers onderling en wat vaak actieve tolerantie wordt genoemd. Het wezenlijk verschil met de Belgische theorie van het actief pluralisme is dat het die dialoog en actieve tolerantie geen onderdeel van de politieke theorie zelf maakt. Of burgers deel willen nemen aan een dergelijke dialoog is immers hun eigen morele keuze; een politieke theorie die dit veronderstelt of zelfs oplegt, intervineert te sterk in de persoonlijke vrijheid van burgers.

dan denken aan diaconaat en pastoraat, maar ook aan de Ghanezen in de Amsterdamse Bijlmer. Door hun sterke kerkelijke betrokkenheid zijn deze immigranten in staat gebleken in belangrijke mate opvang in eigen kring te realiseren, waardoor de Ghanezen in Nederland vrijwel niet voor problemen zorgen – ook al zijn ze zeker niet sterk geïntegreerd in de samenleving. Dat positieve potentieel mag een overheid benutten en proberen in positieve richting bij te sturen, terwijl ze de negatieve uitwassen dient tegen te gaan. Dat kan natuurlijk alleen als ze geen levensbeschouwelijke blinddoek voordoet, maar bewust het contact met kerken en religieuze organisaties zoekt.

Dat betekent dat prima facie ieder het recht moet hebben de kleding te dragen die bij zijn of haar cultuur en religie hoort. Gelijk respect voor iedere burger impliceert dat iedere burger op grond van zijn eigen identiteit wordt gerespecteerd en niet alsof hij een of andere abstracte neutrale identiteit heeft.<sup>90</sup> Hij hoeft zijn religieuze of culturele identiteit niet thuis te laten. Het is een aantasting van iemands persoonlijke identiteit wanneer haar verzocht wordt zich niet zo ‘overdreven homoseksueel’ te gedragen, of om die hoofddoek af te doen – men respecteert haar dan niet volledig als burger met een eigen identiteit.

Dat houdt in dat iedereen de taal kan spreken die hem het liefst is – tenzij er hierdoor serieuze communicatieproblemen ontstaan. Het voorstel dat mensen op straat of in de moskee alleen Nederlands zouden mogen spreken, is daarom in strijd met de neutraliteit.<sup>91</sup> Er moet ruimte zijn voor Fries in de rechtszalen en gemeenteraden in Friesland en er moeten tolken beschikbaar zijn voor mensen die andere talen spreken. Voor de symbolische neutraliteit betekent dit dat er waar mogelijk naar inclusieve symbolen wordt gezocht. In een multiculturele samenleving is het eerste couplet van het Wilhelmus bijvoorbeeld een prachtig symbool, omdat de multiculturele traditie van de Oranjes – die tot in de huidige generatie doorgaat – mooi gesymboliseerd wordt: een Franse prins van Duits bloed die de koning van Spanje eerde. Het zesde couplet dat tegenwoordig minder vaak gezongen wordt, is echter niet meer als inclusief en samenbindend te zien omdat het God, de Heer aanroept en een groot deel van de bevolking de daarbij horende geloofsinhoud niet onderschrijft.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Anders o.m. Wolff 2005, p. 2.

<sup>91</sup> In scholen kan dit anders liggen, omdat daar concurrerende waarden spelen zoals het bevorderen van een goed schoolklimaat, integratie en open communicatie. Het toestaan dat groepjes zich effectief afscheiden door Berbers te spreken, kan hiermee op gespannen voet staan. Dit maakt overigens inclusieve neutraliteit niet irrelevant, alleen wegen deze andere belangen in deze context zwaarder dan het prima facie argument van inclusieve neutraliteit.

<sup>92</sup> Dit couplet begint met “Mijn schild ende betrouwen zijt Gij, o God mijn Heer”.

Exclusieve neutraliteit ten aanzien van levensbeschouwelijke argumenten in het politieke debat wordt vooral bepleit door rechtsfilosofen in de traditie van Rawls.<sup>93</sup> Het past echter niet bij de Nederlandse politieke cultuur. Gezien het bestaan van confessionele partijen is dat ook niet verwonderlijk. Het stemgedrag van sommige partijen over thema's als abortus en homoseksualiteit kan niet anders begrepen worden dan als mede verbonden met hun confessionele grondslag. Voor zover neutraliteit als ideaal voor politieke debatten een rol speelt, is het in Nederland niet een volledige uitsluiting van levensbeschouwelijke argumenten, maar een streven om in het debat alle levensbeschouwelijke visies aan de orde te laten komen. Vervolgens constateert men soms dat consensus onhaalbaar is en er gezocht moet worden naar een inclusief compromis waarin zoveel mogelijk partijen en burgers zich kunnen vinden. Daarbij kan men eventueel ervoor kiezen om de levensbeschouwelijke tegenstellingen buiten haakjes te plaatsen en een thema te privatiseren.<sup>94</sup> Maar een dergelijke strategie waarin men probeert om in het zoeken naar een breed gedragen compromis zo min mogelijk een beroep te doen op controversiële levensbeschouwelijke argumenten is iets anders dan volledige uitsluiting van levensbeschouwelijke argumenten. Exclusieve neutraliteit van gronden is dus in Nederland geen praktijk, maar er zijn ook goede inhoudelijke gronden om het af te wijzen.<sup>95</sup>

De meest controversiële variant is compenserende neutraliteit. In de reacties op de Amsterdamse nota is op het idee hiervan vaak fel gereageerd. Dat is niet onbegrijpelijk, want het lijkt heel veel op een voorkeursbehandeling van allochtonen. De suggestie van voortrekken leidt al bij de verdeling van eten tot felle gevoelens van verontwaardiging. In het huidige politieke klimaat is iedere suggestie van een voorkeursbehandeling van allochtonen zwaar verdacht. Het is dus niet verwonderlijk dat deze gedachte van het Amsterdamse college op felle kritiek stuitte.<sup>96</sup> Toch kunnen we er soms niet zonder, als correctiemechanisme omdat de vrije markt en het politieke systeem niet altijd perfect werken. Ik wil dit laten zien aan de hand van enkele concrete voorbeelden.

---

<sup>93</sup> Wolff 2005; Cliteur 2007; Maris 2008.

<sup>94</sup> Dit is de oplossing die men in de tweede fase van de schoolstrijd koos; zie hierover Hordijk 2001. Ook in debatten rond abortus en euthanasie is min of meer voor een dergelijke benadering gekozen.

<sup>95</sup> De discussie tussen voor- en tegenstanders van exclusieve neutraliteit van gronden (meestal aangeduid als het 'public reason' debat) is zeer uitgebreid; zie voor goede argumenten waarom het onwenselijk is onder meer Stout 2004; Bader 2007; Van den Brink 2008; Van der Burg 2005, hfdst. 10.

<sup>96</sup> Vooral de VVD en het CDA waren vrij fel tegen. Het CDA sprak van een hellend vlak en strijd met het beginsel van gelijke monniken, gelijke kappen. In de uiteindelijk unaniem aangenomen motie wordt echter niet uitgesloten dat het in uitzonderingsgevallen toch gehanteerd kan worden, maar dan op grond van duidelijke argumenten. Dat is in overeenstemming met het door mij hier verdedigde standpunt: er moeten zwaarwegende argumenten zijn om van de inclusieve neutraliteit af te wijken.

Het aantal Friestaligen is in Nederland gering in verhouding tot het aantal Nederlandstaligen. Binnen het kader van de vrije markt is het daardoor niet mogelijk om zonder subsidies een rijk aanbod aan Friestalige literatuur, theater, film te waarborgen. De prijs van Friese cultuurproducten zou veel te hoog moeten zijn bij de te verwachten kleine afzet. Daarmee zouden burgers met Fries als moedertaal een achterstandspositie krijgen: ze hebben veel minder kans om hun eigen cultuur te beleven dan Nederlandstaligen. Om die structurele achterstand te compenseren is het dus gerechtvaardigd dat de staat extra subsidies geeft. Het doel daarvan is dus niet om de Friese cultuur voor te trekken, maar om de structurele achterstand te compenseren die Friestaligen hebben op de vrije markt.

Om dezelfde reden kan het gerechtvaardigd zijn om aan tweetalige leerlingen ook onderwijs in hun moedertaal of tweede taal aan te bieden. Wie in Nederland wil meedraaien, dient het Nederlands goed te beheersen; dat dient voorop te staan. Maar wanneer we leerlingen met een tweede taal geen aanvullend onderwijs geven in hun moedertaal, ontnemen we hen de mogelijkheid om zich ook in die taal (en de daarmee samenhangende cultuur) te ontwikkelen; mogelijk blijven ze zelfs analfabeet in hun moedertaal. Ze krijgen dus geen gelijke kansen om zich in hun eigen taal en cultuur te ontplooien. Vanuit het oogpunt van gelijkheid dient daarom ook aan hen de mogelijkheid geboden te worden om die tweede taal te leren, of het daarbij nu om een autochtone taal gaat zoals het Fries of om een allochtone taal zoals het Turks.

Het ideaal van neutraliteit houdt dus in deze situaties in dat er door de overheid, voor zover dat praktisch mogelijk is, onderwijs in andere talen dan het Nederlands wordt aangeboden. Daar zijn overigens ook goede didactische gronden voor. Anders dan de common sense van veel eentalig opgegroeide Nederlanders suggereert, kan het voor de taalverwerving van de dominante taal juist gunstig zijn wanneer tweetalige kinderen ook onderwijs in hun andere taal krijgen.<sup>97</sup> Natuurlijk zijn er praktische problemen, bijvoorbeeld rond de kwaliteit van het onderwijs en van de docenten daarin, de vraag welke taal aan drietalig opgroeiende kinderen van Marokkaanse Berberafkomst dient te worden aangeboden, en welke cultuur precies met de taal is verbonden. Maar dat doet niet af aan het principe dat het zowel uit principiële overwegingen van compenserende neutraliteit als uit praktische overwegingen van didactiek gerechtvaardigd is wanneer de overheid steun verleent aan

---

<sup>97</sup> Uit Driessen 2005 blijkt een gemengd beeld van de empirische studies naar tweetaligheid in het onderwijs aan kinderen van migranten. Bij kinderen met een Turkse achtergrond lijkt er sprake van een gunstige invloed; bij kinderen met een Marokkaanse achtergrond van een negatieve. Dat laatste kan ook te maken hebben met het verschil tussen het standaard-Arabisch dat onderwezen werd en het Marokkaans-Arabisch of Berbers dat thuis gesproken word. Met andere woorden: deze kinderen kregen juist niet, zoals door mij bepleit, onderwijs in hun moedertaal. Vgl. hierover ook Kymlicka 1995, p. 97.

moedertaalonderwijs voor van huis uit Friestaligen en voor allochtone kinderen met een andere moedertaal.

Een tweede voorbeeld richt zich op het falen van politieke instellingen. In ons land met evenredige vertegenwoordiging is het voor leden van minderheden relatief eenvoudig om in het parlement te komen. Dat kan door een zelfstandige partij op te richten, maar ook doordat leden van minderheden vanwege het streven naar een evenwichtige samenstelling van de lijst bij grotere partijen op een verkiesbare plaats komen. Mede daardoor is het aantal allochtonen in het parlement in Nederland bijna in verhouding tot hun aandeel in de bevolking, terwijl het in de meeste Westerse landen ver daarbij achterblijft. In landen met een hoge kiesdrempel of een districtenstelsel is het veel lastiger voor leden van minderheden, zeker als ze niet in bepaalde regio's geconcentreerd zijn, om in het parlement gekozen te worden. Inclusieve neutraliteit vereist echter dat dit toch gebeurt: de volksvertegenwoordigers moeten zoveel mogelijk een afspiegeling zijn van de bevolking in geslacht, maar ook in etnische herkomst, religieuze achtergrond of seksuele oriëntatie.<sup>98</sup> Het is in strijd met die neutraliteit als er bijvoorbeeld geen moslims of homo's in een parlement zitten. Wanneer (en voor zover) door de structuur en cultuur van de politiek inclusieve neutraliteit niet gerealiseerd blijkt te kunnen worden, kunnen corrigerende maatregelen gerechtvaardigd zijn. Dat kan gebeuren door de kiesdrempel te verlagen voor vertegenwoordigers van kleine minderheden (zoals voor de Deense minderheid in Sleeswijk-Holstein). Men kan ook kwaliteitszetels reserveren voor specifieke minderheden (zoals in veel Arabische landen gebeurt met zetels voor christelijke groepen).<sup>99</sup> Een dergelijk mechanisme voorkomt dat minderheden door de spelregels van het politieke systeem systematisch buitengesloten worden. Beter zou het zijn als een dergelijk mechanisme helemaal niet nodig is. Maar als het de enige manier is om structurele achterstelling te voorkomen, kan het als second-best oplossing gerechtvaardigd zijn. Overigens geeft dit voorbeeld al aan waarom in een land met veel kleine minderheden zoals Nederland een systeem van evenredige vertegenwoordiging de voorkeur verdient en het door sommigen bepleite districtenstelsel moet worden afgewezen.

---

<sup>98</sup> Een voorbeeld van inclusieve neutraliteit zou dus ook kunnen zijn dat, in situaties waarin ze sterk ondervertegenwoordigd zijn, politieke partijen bewust homoseksuelen of lesbiennes hoger op de lijst plaatsen. Wanneer dat gebeurt door expliciet een speciale zetel hiervoor te reserveren, gaat inclusieve neutraliteit over in compenserende neutraliteit; in de huidige Nederlandse politieke cultuur bestaat daarvoor overigens geen noodzaak en dus geen rechtvaardiging.

<sup>99</sup> De laatste optie heeft overigens ook weer bezwaren, bijvoorbeeld dat het partijvorming langs etnische of religieuze lijnen bevordert en daarmee in bepaalde omstandigheden de tegenstellingen juist kan versterken.

Enkele andere voorbeelden laten goed zien dat we de idee van compenserende neutraliteit niet kunnen missen.<sup>100</sup> Een overheid kan er niet omheen om een of meer officiële talen aan te wijzen voor bijvoorbeeld juridische procedures; burgers die de officiële taal niet beheersen, hebben daarom recht op bijstand van tolken. In het belang van de werknemers is het goed als er een vaste dag is waarop zij niet hoeven te werken; het is verdedigbaar om voor die dagen de weekdag te kiezen waarop traditioneel de grootste religieuze groep in een land een rustdag heeft, dus in ons land de zondag.<sup>101</sup> Maar dan vergeet compenserende neutraliteit dat er voor gelovigen die op andere dagen hun godsdienst willen beleven, de mogelijkheid bestaat om zoveel mogelijk op de Sabbat of de vrijdag hun winkel te sluiten of vrij te nemen. Een vergelijkbaar argument kan worden gebruikt ter rechtvaardiging van speciale aandacht in het onderwijs voor homoseksualiteit: omdat homo's en lesbiennes maar een klein percentage van de bevolking vormen en vooroordelen nog steeds sterk leven onder jongeren is een dergelijke gerichte aanvulling gerechtvaardigd. En tenslotte kan compenserende neutraliteit ook de grondslag zijn voor erkenning van gewetensbezwaren. De overheid stelt daarmee enerzijds dat vanuit haar visie op de goede samenleving bepaalde verplichtingen moeten worden opgelegd, bijvoorbeeld om militaire dienst te vervullen of premies voor sociale verzekeringen te betalen, maar erkent dat dit onevenredige nadelen met zich mee kan brengen voor personen die daar vanuit hun levensbeschouwing ernstige bezwaren tegen hebben. In die situatie kan een regeling voor erkenning van gewetensbezwaren geboden zijn.

Hiermee heb ik het onderscheid tussen de drie vormen van neutraliteit geschetst. Maar daarmee kan ik niet volstaan. De komende jaren hoop ik op twee problematische aspecten verder in te gaan. Het eerste is de onderlinge verhouding tussen de drie varianten. Ik kies niet categorisch voor slechts een van de drie varianten. Elk van de drie kan onder bepaalde omstandigheden de juiste grondslag voor overheidsbeleid zijn. Ik heb weliswaar betoogd dat inclusieve neutraliteit doorgaans geboden is, maar er zijn situaties waarin dat anders ligt.<sup>102</sup> Een context waarin exclusieve neutraliteit geboden kan zijn, is bijvoorbeeld een land met één

---

<sup>100</sup> Andere argumenten en voorbeelden zijn ook te vinden bij Kymlicka 1989, Ch. 9; Kymlicka 1995, p. 113v. Alleen richt de argumentatie van Kymlicka zich hier vooral op rechten van culturele groepen, terwijl mijns inziens dezelfde argumentatiestrategie in de Nederlandse samenleving leidt tot maatregelen die doorgaans juist niet op rechten van afgebakende groepen gericht zijn. Zie ook Galenkamp 1998.

<sup>101</sup> Ik verdedig hier dus een vorm van zondagsrust niet op religieuze gronden (dat zou in strijd zijn met zowel inclusieve als exclusieve neutraliteit), maar op sociale overwegingen. In mijn visie op de goede samenleving past geen 24-uurs economie waarin werknemers voortdurend op onregelmatige tijden moeten werken en waarin kleine ondernemers last krijgen van oneerlijke concurrentie door grote winkelketens, die gemakkelijker kunnen zorgen voor langere openstelling. Wat dit uitgangspunt precies impliceert voor zowel de verplichte winkelsluiting op zondag en in de avond en nacht laat ik hier buiten beschouwing.

<sup>102</sup> Van der Burg 2007.

dominante religie met een sterke greep op het maatschappelijk leven (daarom is *laïcité* in Frankrijk en Turkije eerder gerechtvaardigd dan in Nederland).<sup>103</sup> Wat nodig is, is dus een theorie die aangeeft onder welke voorwaarden en specifieke variant van neutraliteit geboden is.

Het tweede probleem betreft het eerder genoemde bezwaar tegen het geïstitutionaliseerde multiculturalisme dat het teveel de vorming van aparte identiteiten en groeps culturen bevordert. Gezien mijn interesse in dynamiek en meervoudige identificaties is dat nu juist wat ik zou willen voorkomen en ik pleit dus uitdrukkelijk niet voor multiculturalisme in de zin van erkenning van afzonderlijke groeps culturen. Niettemin bestaat het risico dat beleid gebaseerd op inclusieve en compenserende neutraliteit vooral ook om praktische redenen zich te sterk richt op afzonderlijke culturele en religieuze groepen en daarmee dynamiek en het ontstaan van culturele mengvormen tegengaat.<sup>104</sup> Op sommige punten zullen we daarom gangbare ideeën hierover moeten herijken. Compenserende neutraliteit hoeft bijvoorbeeld niet gestalte te krijgen via quota bij de samenstelling van politieke organen, maar kan ook gebeuren door methoden als het bewust bevorderen van diversiteit in een organisatie en vanuit dat doel analyseren in welke opzichten de organisatie te eenzijdig is samengesteld.<sup>105</sup>

Een goed voorbeeld van de risico's maar ook van een mogelijke oplossing wordt besproken in de Rotterdamse afscheidsrede van Mentink.<sup>106</sup> De financiering van het bijzonder onderwijs is gebaseerd op inclusieve neutraliteit. Iedere groep van voldoende omvang die een eigen school wil oprichten mag dat onder bepaalde voorwaarden doen met overheidssteun, terwijl de overheid daarnaast voor voldoende openbaar onderwijs zorgt. De liberale grondwetgever van 1917 wilde niet dat de overheid zich inhoudelijk zou uitlaten over de godsdienstige kleur van een school. Eerst later, vanaf een Koninklijk Besluit uit 1933, is tegen de achtergrond van de verzuiling een 'eng' richtingbegrip in rechtspraak, wetgeving en beleid opgenomen, waarbij het grondwettelijke begrip 'richting' exclusief verbonden werd met een levensbeschouwelijke, meestal confessionele grondslag van de school. Dus zonder een

---

<sup>103</sup> In beide landen was de *laïcité* een bewuste poging om de maatschappelijke en politieke invloed van de rooms-katholieke kerk, respectievelijk van de islam tegen te gaan en daarmee modernisering mogelijk te maken. Opmerkelijk is dat beide landen die in levensbeschouwelijk opzicht een ideologie van strikte *laïcité* aanhangen, in cultureel opzicht nu juist verre van neutraal zijn. Het gebruik van minderheidstalen zoals Bretons en Koerdisch was bijvoorbeeld in veel situaties verboden; in Turkije is dat nog steeds het geval. In beide gevallen gebeurde dat vanuit een zeer sterke nadruk op de nationale eenheid en op de nationale taal waardoor voor minderheden weinig ruimte was.

<sup>104</sup> Zie ook Randeria 1996 voor een zelfde argument ten aanzien van de omgang met minderheden in koloniaal en postkoloniaal India.

<sup>105</sup> Ik heb dit uitgewerkt in Van der Burg 2008, p. 41.

<sup>106</sup> Mentink 2008, i.h.b. p. 19-26.



dergelijke richting geen bekostiging van overheidswege, waarbij de overheid via de lijn van de rechtspraak toetste of een bepaalde nieuwe stroming als een afzonderlijke levensbeschouwelijke richting kon worden beschouwd. Hierdoor werden, zonder grondwettelijke basis, feitelijk alleen nog scholen bekostigd die een aantoonbare eigen en onderscheidende levensbeschouwelijke identiteit hadden. Wilde een groep daaraan voldoen dan moest zij dus een eigen scherp afgebakende identiteit construeren. De overheid zorgde door deze enge invulling van het richtingbegrip dus voor een onnodige versterking van religieuze identiteiten. Dit is precies het verwijt dat vaak tegen voorstanders van het multiculturele denken wordt aangevoerd: het bevordert dat mensen zich vastleggen op vaak kunstmatig geconstrueerde culturele of religieuze identiteiten. Mentink stelt echter ook dat er twee goede mogelijkheden om dit probleem te ondervangen. We kunnen weer terug naar een richtingvrije bekostigingssystematiek en we kunnen kiezen voor een open of ruim richtingbegrip in de zin van pedagogische richting, zoals dat oorspronkelijk was bedoeld.<sup>107</sup> Deze suggesties laten zien dat bij de bekostiging van scholen het risico van vastlegging en versterking van groepsidentiteiten te vermijden is – als daarvoor de politieke wil bestaat.

Een tweede voorbeeld dat laat zien dat inclusieve neutraliteit ontwikkeling van meervoudige identificaties niet in de weg hoeft te staan, vinden we aan onze eigen Erasmus Universiteit, waar een groot palet aan allochtone studentenverenigingen bestaat op culturele en religieuze grondslag. De universiteit steunt deze zonder te eisen dat ze een onderscheidende grondslag hebben, bijvoorbeeld in cultureel en religieus opzicht. In dat opzicht is de universiteit dus inclusief neutraal. Een interessant verschijnsel is dat er inmiddels verschillende culturele studentenverenigingen zijn die zich niet meer beperken tot studenten uit één specifiek land en die dus intercultureel zijn.

Een derde voorbeeld betreft positieve actie in situaties waarin etnische groepen zwaar ondervertegenwoordigd zijn. Dat is vooral omstreden geraakt vanwege een rigide quotabeleid. Maar het is goed mogelijk om beleid van positieve actie te voeren zonder dit specifieke omstreden middel van groepsgerichte quota.<sup>108</sup> Soortgelijke benaderingen zijn ook mogelijk bij het vormgeven van inclusieve en compenserende neutraliteit op andere beleidsterreinen. Hier ligt een mogelijkheid voor toekomstig toegepast en beleidsgericht onderzoek. De vraag

---

<sup>107</sup> Mentink 2008, p. 25 en 26. We zouden dit kunnen betitelen als evenredigheid zonder zweem van verzuiling; vgl. Entzinger 2002, p. 36.

<sup>108</sup> Een voorbeeld aan de juridische faculteit is bijvoorbeeld het programma SAP-Equal waarbij enkele functies van student-assistent beschikbaar worden gesteld voor allochtone studenten, met als doel het aantal allochtone aio's te vergroten.

die daarbij centraal zal staan is hoe de overheid inclusieve en compenserende neutraliteit gestalte kan geven zonder daarbij groepsidentiteiten te versterken en vast te leggen.

## **Religieuze symbolen en rituelen**

Ik rond af met enkele concrete voorbeelden om te laten zien hoe de drie verschillende varianten van neutraliteit elkaar kunnen aanvullen.

Een voortdurend terugkomend thema in discussies over neutraliteit is het aanbrengen van religieuze symbolen in publieke ruimtes. Een rechter in de Verenigde Staten liet een steen met daarop de Tien Geboden voor zijn gerechtsgebouw plaatsen. De Pledge of Allegiance bevat daar sinds 1954 de frase ‘one nation under God’, een toevoeging die tot verschillende rechtszaken aanleiding heeft gegeven. In Nederland staat op de euromunt nog steeds ‘God zij met ons’, zoals in de Verenigde Staten op alle munten en bankbiljetten staat ‘In God We Trust’. In verschillende landen, zoals Duitsland, Zwitserland en Spanje, zijn er discussies over de kruisbeelden die in openbare scholen hangen. Dat in het Franse Elzas-Lotharingen in veel scholen – en zelfs in gerechtsgebouwen – kruisbeelden hangen (als gevolg van het feit dat sommige regelingen uit de Duitse tijd daar nog steeds gelden), was er mede de oorzaak van dat daar de protesten van moslims tegen het Franse hoofddoekenverbod extra fel waren.<sup>109</sup>

In al deze gevallen is in principe exclusieve neutraliteit geboden. Er is geen goede reden waarom deze religieuze christelijke symbolen moeten worden gebruikt, terwijl ze niet neutraal zijn: bepaalde groepen in de samenleving herkennen zich er niet in. Inclusieve neutraliteit is niet mogelijk en dus is exclusieve neutraliteit geboden.

Er zijn echter twee argumenten gebaseerd op inclusieve neutraliteit die in principe zouden kunnen rechtvaardigen dat religieuze symbolen toch gebruikt worden. Beide argumenten zijn door de minderheid in het oordeel van het Bundesverfassungsgericht over crucifixen in scholen aangevoerd.<sup>110</sup>

Het eerste argument is dat er een overlappende consensus is over het symbool als religieus symbool. Als voor iedere burger of leerling het kruis een positief symbool is van een christelijke overtuiging waar hij achter staat, ook al geeft hij er dan misschien een andere

---

<sup>109</sup> In België zijn eerst vanaf 2000 de kruisbeelden uit de gerechtsgebouwen verwijderd, met een verwijzing naar de vereiste neutraliteit. Torfs 2004, p. 868.

<sup>110</sup> Zie Bundesverfassungsgericht 16-5-1995 (- 1 BvR 1087/91 -) Beide argumenten zijn uitgebreider besproken in Van der Burg und Brom 1999. Onze conclusie was dat t.a.v. het crucifix in scholen deze argumenten niet houdbaar waren, maar dat betekent niet dat er geen omstandigheden kunnen zijn waar een dergelijk argument wel houdbaar is. Voor een uitgebreide analyse met een vergelijkbare conclusie, zie ook Piret 2007.

inhoud aan dan zijn medeburgers, dan is er een overlappende consensus dat het kruis waardevol is. Er zou dan geen bezwaar zijn tegen een dergelijk symbool. In abstracto kan dit argument houdbaar zijn. Het hangt af van de samenstelling van de bevolking of een symbool in deze zin inclusief neutraal is. Maar in een pluralistische samenleving als de Nederlandse of de Duitse geldt het in ieder geval niet voor een kruisteken.

Een tweede argument is dat een symbool niet meer verbonden is met een specifieke religieuze betekenis. Als het kruis een breed gewaardeerd symbool zou zijn van gedeelde waarden (die weliswaar uit het christendom voortvloeien, maar daartoe niet beperkt zijn) zou het wel mogen worden gebruikt. Men kan daaraan toevoegen dat er ook geen bezwaar zou zijn tegen gebruik als het in ieder geval voor niemand een aanstootgevend symbool was. Voor sommige van oorsprong religieuze symbolen en praktijken geldt dat deze voor de meeste mensen een positieve lading hebben, terwijl vrijwel niemand er bezwaren tegen heeft. Dat geldt bijvoorbeeld voor de kerstboom, Sinterklaas en carnaval.<sup>111</sup> Beide feesten staan voor de meeste burgers helemaal los van de religieuze betekenis – het feit dat een heilige ook door protestanten en atheïsten wordt toegezongen geeft dit al aan. Maar voor het kruis ligt dit anders. Zoals de meerderheid van het Bundesverfassungsgericht terecht constateerde, is het kruis een centraal symbool van het christelijk geloof en is het in strijd is met de neutraliteit van de staat om iemand die dat geloof niet aanhangt te dwingen onder dit religieuze symbool te leren.

De Pledge of Allegiance is overigens ook los van de religieuze toevoeging een interessant thema vanuit het gezichtspunt van neutraliteit. In Amerikaanse scholen is het gebruikelijk dat kinderen deze eed aan de vlag iedere dag uitspreken. Voor Jehovagetuigen en andere religieuze minderheden is een dergelijke eed echter in strijd met hun religieuze overtuiging, omdat zij alleen tegenover God trouw kunnen beloven. Zij deden in de rechtszaken die hierover gingen een beroep op de vrijheid van godsdienst, maar ook aan het neutraliteitsideaal zou een goed argument kunnen worden ontleend om hen op zijn minst vrijstelling te geven. Een gegeven is dat een grote meerderheid meent dat een dergelijk ritueel waardevol is voor de Amerikaanse samenleving. In de vormgeving zou men dan voor een inclusief-neutrale oplossing dienen te kiezen: een ritueel en een tekst waarin alle burgers zich kunnen herkennen, ongeacht hun geloofsovertuiging. Als een inclusief ritueel echter niet te construeren is, en de meerderheid desondanks eraan wil vasthouden, dan is zij minimaal

---

<sup>111</sup> Voor de kerstboom (zelf van heidense oorsprong) ligt dit anders dan voor de kerststal, omdat die overduidelijk een religieus verhaal verbeeldt en bovendien ook vooral in de rooms-katholieke traditie voorkomt. Tegen een kerstboom in een openbaar gebouw bestaat daarom m.i. geen bezwaar, tegen een kerststal wel. Anders: Torfs 2004.

verplicht om als compensatie vrijstelling op grond van gewetensbezwaren mogelijk te maken.<sup>112</sup> Compenserende neutraliteit is hier dus een aanvulling voor situaties waarin inclusieve of exclusieve neutraliteit niet mogelijk is of waarin (vooralsnog) voor beide oplossingen onvoldoende democratisch draagvlak bestaat.

Een vergelijkbare analyse kan ook worden toegepast op rituelen als het ambtsgebed of de bede in de troonrede. Als iedereen gelooft in één God, maar er verschillende benamingen daarvoor worden gebruikt, kan in een ambtsgebed een neutrale formule worden gebruikt als de Eeuwige. Dan is een inclusief neutrale oplossing mogelijk.<sup>113</sup> Maar als er ook burgers zijn die helemaal niet geloven in een goddelijke instantie, is inclusieve neutraliteit niet mogelijk. Atheïsten zullen zich dan immers buitengesloten voelen door een ambtsgebed en symbolisch de boodschap meekrijgen dat zij met hun opvattingen niet volledig meetellen. In een dergelijke situatie is exclusieve neutraliteit geboden. De bede dient daarom uit de troonrede te verdwijnen, ook in de huidige indirecte vorm, en het ambtsgebed dient te worden afgeschaft waar het nog bestaat.<sup>114</sup>

Inclusieve neutraliteit bij rituelen is soms overigens wel degelijk mogelijk. Een voorbeeld is de interreligieuze viering bij het 25-jarig regeringsjubileum van koningin Beatrix in de Utrechtse Domkerk op 20 december 2005. Daaraan werd niet alleen door christelijke kerken maar ook door verschillende andere religieuze stromingen en humanistische organisaties een voor hen herkenbare bijdrage geleverd.

## **Kledingvoorschriften**

Een tweede controverser betreft de symbolische dimensie van publieke organen en ambtsdragers. Hoe moeten zij in hun kleding of taalgebruik gestalte geven aan neutraliteit?

---

<sup>112</sup> Voor alle duidelijkheid: ik meen dat als een inclusief ritueel niet te verzinnen is, het ritueel geheel afgeschaft dient te worden. Maar als een meerderheid daartoe niet bereid is, dan dient in ieder geval als second-best optie een vrijstellingsregeling te worden geconstrueerd.

<sup>113</sup> Een andere inclusief neutrale optie zou een formule kunnen lijken waarbij alle goden worden aangeroepen en er gebeden wordt tot 'God, Allah, de Eeuwige en alle andere goden'. Maar dat is natuurlijk ook geen oplossing; voor monotheïstische godsdiensten is een dergelijke opsomming nu juist niet een gebed maar eerder een godslasterlijke formulering.

<sup>114</sup> In april 2008 werd in 94 van de 443 gemeenten nog een ambtsgebed uitgesproken door de burgemeester ('Ambtsgebed in raad raakt uit de gratie', *Reformatisch Dagblad* 27-4-2008). In een initiatiefvoorstel van D66 in de gemeenteraad van de gemeente Ede (dd. 4 juli 2006) werd terecht geconcludeerd dat een inclusieve benadering vereist dat iedereen zich moet kunnen herkennen in een ambtsgebed. Als dat niet meer het geval is, dient het te worden afgeschaft; dan is namelijk exclusieve neutraliteit de enige mogelijkheid.

Concreet is de vraag vooral: mogen zij hoofddoeken, baarden, keppeltjes of kruistekens dragen?

De koningin of minister-president dient zich als symbool van de nationale eenheid niet demonstratief voor een bepaalde religieuze overtuiging te bekennen. Een koningin behoort dus geen kruisje of hoofddoek te dragen en haar christelijke geloofsovertuiging dient als een privé-zaak te worden beschouwd. Neutraliteit is hier geboden. In veel gevallen is bij functies die door één persoon worden vervuld exclusieve neutraliteit vereist, omdat inclusieve neutraliteit niet goed mogelijk is. Een mens kan niet tegelijk openlijk belijden dat zij moslim, christen en atheïst is. Waar een inclusieve houding wel mogelijk is, kan dat overigens juist een uiterst sterk symbool zijn. Een Belgische koning die vloeiend drietalig zou zijn, zou laten zien dat elk van de drie taalgemeenschappen in zijn land erbij hoort. Een Commissaris der Koningin in Friesland belichaamt de tweetaligheid van zijn provincie door ook Fries te (leren) spreken. Een ambtsdrager kan natuurlijk onmogelijk alle minderheidstalen beheersen, maar hij kan wel een sterke boodschap van inclusiviteit uitzenden door bijvoorbeeld bij een ontmoeting enkele zinnen in het Turks of Marokkaans te spreken.

Bij colleges die uit meerdere personen bestaan zoals het kabinet of het parlement, kan in principe levensbeschouwelijke en culturele diversiteit volledig worden toegelaten. Daar dient inclusieve neutraliteit het uitgangspunt te zijn. Het zou daarom toe te juichen zijn als er Kamerleden of ministers komen die een hoofddoek (of een baard) dragen uit religieuze overwegingen. Soms staan er natuurlijk praktische problemen in de weg. Een voorbeeld is het toelaten van Fries als officiële taal in het parlement. Er kan in redelijkheid niet worden verwacht dat alle Kamerleden het Fries passief beheersen. Hier is dus een praktische grens aan de inclusiviteit.<sup>115</sup> Anders ligt dit weer voor Provinciale Staten en gemeenteraden binnen Friesland. Er mag in redelijkheid van andere volksvertegenwoordigers gevraagd worden dat zij in deze provincie het Fries passief beheersen.

Tot welke categorie behoren nu ambtenaren, en in het bijzonder docenten, politieagenten en rechters? Lijken zij het meest op de koningin of het meest op de volksvertegenwoordigers? Dat ligt er een beetje aan hoe je kijkt. Aan de ene kant kun je het ambtelijk apparaat zien als een verzameling individuen, waar alle diversiteit naar voren mag komen. Aan de andere kant heeft een concrete burger in veel gevallen slechts met één ambtenaar, politieagente of rechter te maken. Dat betekent dat zowel het inclusieve

---

<sup>115</sup> Overigens is dit nog geen reden om het gebruik van het Fries te verbieden. Het is dan alleen voor risico van een Kamerlid dat Fries spreekt in de vergaderzaal dat andere Kamerleden hem niet verstaan. Hij kan dit bijvoorbeeld oplossen door een Nederlandse vertaling uit te delen.

afspiegelingsargument verdedigbaar is als het argument dat ze elk afzonderlijk symbool staan voor de neutrale staat en dus geen zichtbare religieuze identiteit mogen uitstralen.

Ik keer voor een meer fundamentele analyse daarom terug naar mijn stelling dat inclusieve neutraliteit het beste recht doet aan gelijk respect voor alle burgers, en dus ook aan het respect voor die burgers wanneer zij ambtenaar, politieagente of rechter zijn. Het voorkomt dat bepaalde groepen burgers categorisch voor bepaalde overheidsfuncties worden uitgesloten. Daarmee hebben we een duidelijk, maar niet altijd simpel criterium: ja-tenzij. We dienen een hoofddoek (en ook een baard) toe te laten tenzij er goede redenen zijn voor een verbod. Die kunnen bijvoorbeeld gelegen zijn in de veiligheid – denk aan laboranten – maar dat speelt alleen voor uitzonderlijke gevallen.<sup>116</sup> Voor de ambtenaar kan die uitzondering volgens sommige auteurs en politici gelegen zijn in de uitstraling van neutraliteit van de organisatie of van onpartijdigheid van de functionaris.<sup>117</sup> Maar dit is een cirkelredenering, want we moeten juist bepalen wat de neutraliteit eist; moet die inclusief of exclusief zijn? De overheidsorganisatie kan ook een inclusief-neutrale uitstraling hebben door te laten zien dat vogels van allerlei pluimage welkom zijn in die organisatie. Er is dus geen enkele reden om voor gewone overheidsmedewerkers hoofddoeken, keppeltjes of lange rokken te verbieden, of om ambtenaren te verbieden om een baard te dragen op religieuze gronden.<sup>118</sup>

Dat geldt ook voor het onderwijs: er is daar geen bezwaar tegen studenten of docenten met hoofddoeken of lange rokken.<sup>119</sup> Integendeel, het geeft ook symbolisch uitdrukking aan het voor het openbaar onderwijs geldende uitgangspunt van actieve pluriformiteit. De veelkleurigheid van de samenleving kan ook onder de leerlingen en docenten weerspiegeld worden, qua geslacht, seksuele voorkeur, etnische achtergrond en religie.<sup>120</sup> De openbare ontmoetingsschool maakt het mogelijk dat kinderen al van jongs af aan leren omgaan met verschillen. Dat de ene docente een hoofddoek draagt en de andere niet, reflecteert slechts de verscheidenheid in de samenleving. Daarbij moet voorkomen worden dat er sociale druk

---

<sup>116</sup> Voor de politieagente geldt dat er hoofddoeken zijn die loslaten zodra er aan getrokken wordt, zodat deze geen speciaal veiligheidsrisico vormen.

<sup>117</sup> Voor een overzicht van verschillende posities in het debat over ambtenaren met hoofddoeken zie Nickolson 2008, p. 21-34.

<sup>118</sup> De Vlaamse actiegroep baas over eigen hoofd (<http://www.baasovereigenhoofd.be>) doet m.i. dan ook terecht een beroep op inclusieve neutraliteit in haar verzet tegen een algemeen hoofddoekverbod voor Antwerpse ambtenaren. Andere Vlaamse overheden kiezen overigens juist wel expliciet voor inclusieve neutraliteit en het daaruit volgende recht om een hoofddoek te dragen. Vgl. bijvoorbeeld de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding ([www2.vlaanderen.be/dertien/archief/009/werkenleven.htm](http://www2.vlaanderen.be/dertien/archief/009/werkenleven.htm)). Ook Vlaamse academici als prof. Eva Brems hebben zich met een verwijzing naar inclusieve neutraliteit verzet tegen een hoofddoekenverbod voor ambtenaren.

<sup>119</sup> Voor de boerka ligt dit anders. Het belang van een ongestoorde communicatie kan in veel gevallen met zich meebrengen dat deze niet toegestaan wordt.

<sup>120</sup> Het hierna volgende deel van deze paragraaf is grotendeels ongewijzigd overgenomen uit Van der Burg 2008.

ontstaat op leerlingen of docenten om een hoofddoek te dragen: voor alle partijen dient kleding een vrije keuze te zijn. In situaties waarin de vrijheid van niet-hoofddoekdraagsters bedreigd wordt, mag een school dus proberen om tot gezamenlijke afspraken te komen waarin het dragen van hoofddoeken bijvoorbeeld alleen buiten de klaslokalen wordt toegestaan. Een veelkleurige samenleving kan van alle burgers vragen dat ze bereid zijn tot compromis.<sup>121</sup>

Ook bij de politie en de rechterlijke macht zijn er sterke argumenten voor een inclusieve benadering die hoofddoeken toestaat.<sup>122</sup> Het zou onrechtvaardig zijn om een bepaalde groep vrouwen categorisch uit te sluiten van een door hen nagestreefde loopbaan, alleen vanwege hun godsdienstige overtuigingen. Bovendien is het wenselijk dat meer leden van etnische minderheden bij de politie en de rechterlijke macht komen.<sup>123</sup> Ook deze instituties moeten een weerspiegeling zijn van onze veelkleurige samenleving.

Maar bij beide instituties is het argument voor exclusieve neutraliteit sterker dan in het onderwijs of bij gewone ambtenaren. Politie en rechter moeten uitstralen dat ze onpartijdig zijn. Dat wordt gesymboliseerd door uniform en toga. Sommige burgers ervaren een vrouw met hoofddoek (of een islamitische man met baard) als partijdig. Dat hoeft feitelijk evenmin zo te zijn als bij een rechter die SGP stemt, maar een gegeven is dat voor sommige burgers een hoofddoek de *schijn van partijdigheid* wekt. Dit zou afbreuk kunnen doen aan het gezag van politie en rechter.

De gedachte dat een politieagente of rechter met hoofddoek niet onpartijdig is, kan echter niet anders worden gezien dan als een ongerechtvaardigd vooroordeel. We mogen aannemen dat voor haar dezelfde opleidingseisen, screening en voortdurende evaluatie gelden als voor alle anderen en dat als haar functioneren partijdigheid verraadt, dit een reden is om haar niet te benoemen of te ontslaan. Het vooroordeel is te vergelijken met het vooroordeel dat bestond tegenover vrouwelijke politieagenten en rechters of eerder tegen joodse gezagsdragers. Inderdaad is het goed mogelijk dat als gevolg van dit vooroordeel het gezag van de rechterlijke macht vermindert als er rechters met hoofddoeken komen. Evenzo kan het afbreuk doen aan het gezag van bepaalde functies en professies als er meer vrouwen

---

<sup>121</sup> Voor een uitgebreidere analyse zie Saharso & Verhaar 2006. Zij bespreken een casus waarin liberale moslimouders hun kinderen wilden afschermen tegen druk om een hoofddoek te dragen. In deze specifieke situatie kan een hoofddoekverbod gerechtvaardigd zijn, als dit het compromis is waarover ouders en schoolleiding het eens worden. Een dergelijk compromis kan gezien worden als een tweedefasecompromis vergelijkbaar met Hordijks analyse van de schoolstrijd. Men ziet dat er voor alle partijen wezenlijke levensbeschouwelijke overwegingen zijn waarover een consensus onmogelijk is en kiest dus voor een compromis dat zo goed mogelijk (maar nooit perfect) tegemoet komt aan ieders opvattingen.

<sup>122</sup> Voor deze beide casus en verdere literatuur, zie Verhaar & Saharso 2004; Saharso & Verhaar 2006; Loenen 2006; CGB 2007. Voor hoofddoeken bij rechters en politieagenten onder meer De Been 2001 en Pierik 2001; tegen hoofddoeken onder meer Cliteur 2002, Maris van Sandelingenambacht 2002 en 2005; Schuyt 2008, p. 114.

<sup>123</sup> Vgl. ook Broekhuizen, Raven & Driessen 2007.

verschijnen.<sup>124</sup> Maar dit mag in een democratische rechtsstaat nooit een argument zijn om bepaalde groepen burgers categorisch van bepaalde ambten uit te sluiten. Overigens kennen veel landen politieagenten met tulbanden en hoofddoeken.<sup>125</sup> In de Verenigde Staten, een land met een scherpe scheiding tussen kerk en staat, was er een rechter met een keppeltje en is er ook een rechter met een hoofddoek.<sup>126</sup>

Er is hier sprake van een tragische spanning in de democratie.<sup>127</sup> Dit is de spanning in ons democratiebegrip tussen de wil van de meerderheid en de rechten van de minderheid. Vermoedelijk is een groot deel van de bevolking tegen agenten en rechters met hoofddoeken; er is dus geen draagvlak voor invoering. Acceptatie ervan zou principieel juist zijn, maar het kan – zeker in het huidige maatschappelijke klimaat – afbreuk doen aan de legitimiteit en het gezag van de politie en de rechterlijke macht. Hoe dienen we hiermee om te gaan? Mijn suggestie is een pragmatische aanpak, waarbij geprobeerd wordt geleidelijk een gewenning te bereiken. Daarom zouden we vooralsnog geen rechters met hoofddoeken moeten toelaten, maar wel politieagenten. Na een aantal jaren en een goede maatschappelijke discussie zou men verder kunnen gaan met griffiers en officieren van justitie. En in een laatste stadium zou dan ook de rechter met hoofddoek haar intrede kunnen doen, om te beginnen in meervoudige kamers. In de tussentijd moet men helaas aan vrouwen met een hoofddoek vragen of ze voorlopig bereid zijn hun functie zonder hoofddoek uit te oefenen. Sommige vrouwen zullen niet bereid zijn dit offer te brengen en zullen afzien van een loopbaan in de rechterlijke macht; voor anderen zal het perspectief op acceptatie op de langere termijn voldoende zijn om dit vooralsnog te accepteren.

Het lijkt een niet erg principiële oplossing en dat is het ook niet. Maar juist in dit soort gevoelige kwesties maakt een rigide vasthouden aan principes vaak meer kapot dan dat het goed doet. Ik heb eerder verdedigd dat neutraliteit slechts een prima facie beginsel is en dat er

---

<sup>124</sup> Vgl. de wet van Sullerot: de opkomst van vrouwen in een mannenberoep gaat vaak gelijk op met een statusvermindering van dit beroep.

<sup>125</sup> Voor een internationaal overzicht van politie, zie CGB 2007. Voor een analyse van de Canadese discussie die leidde tot het toestaan van een Sikh tulband voor de bereden politie in plaats van de Stetson hoed die bijna symbool is voor de Canadese Mounties, zie Parekh 2006, p. 244-245. Amerikaanse studenten in Princeton waarmee ik hierover sprak, waren vaak zelfs niet in staat te begrijpen waarom velen in Nederland rechters met hoofddoeken afwijzen. ‘Partijdigheid zit toch niet in een hoofddoek?’ was de standaardreactie.

<sup>126</sup> De rechter met een keppeltje was rechter McMillian, United State Court of Appeals for the Eighth Circuit, die regelmatig met een yarmulke op verscheen in de rechtszaal; overigens volgens het artikel als middel tegen een koud hoofd. Zie Richard S. Arnold, ‘Tribute to Judge McMillian’, *Journal of Urban and Contemporary Law* 52: 23, op p. 24, <http://law.wustl.edu/journal/52/25.pdf>. De rechter met hoofddoek is Zakia Mahasa in Baltimore, een zwarte Amerikaanse vrouw die zich bekeerd heeft tot de islam en nu ook in haar werk als Master in Chancery een hoofddoek draagt. Een Master in Chancery is een soort hulprechter die een beperkt aantal rechterlijke functies op het terrein van het familierecht vervult. Met dank aan mr. Olav Haazen LL.M. voor zijn toelichting.

<sup>127</sup> Vgl. Van den Brink 2000.



dus soms andere beginselen zijn die in omstandigheden zwaarder kunnen wegen. We zitten in een situatie van stevige maatschappelijke spanningen. Wanneer we nu rechters met hoofddoeken aanvaarden (waar ik principieel voor ben), zou dat ongetwijfeld een stevige tegenreactie veroorzaken. Daarom is het verstandiger om die stap vooralsnog niet te zetten.

### **Steun aan kerken en moskeeën**

Een volgend thema is de steun aan kerken en religieuze organisaties. In de discussie over de Amsterdamse *Notitie Scheiding van Kerk en Staat* was dit het hete hangijzer, vooral omdat de gemeente in enkele gevallen (de Westermoskee en het centrum voor islamitische cultuur Marhaba) steun om inhoudelijke gronden had verleend, met als argument dat liberale stromingen binnen de islam dienden te worden bevorderd. Daarvan werd door alle partijen achteraf erkend dat hiermee een grens was overschreden: de scheiding tussen kerk en staat was niet in acht genomen.<sup>128</sup>

Een manier om de staat steun te laten geven aan religieuze organisaties is de verplichte kerkbelasting zoals men die in Duitsland kent. Dit zou men kunnen zien als een stelsel van inclusieve, proportionele neutraliteit waarbij de staat actief kerken en religieuze organisaties steunt in verhouding tot hun ledental. De verplichte kerkbelasting stuit echter op twee bezwaren. Het belangrijkste is dat een proportionele verdeling misschien in verhouding kan staan tot de aantallen leden, maar geen recht kan doen aan de intensiteit van de betrokkenheid. Een nauwelijks betrokken kerklid draagt dan verplicht evenveel bij als een heel actief lid.<sup>129</sup> Een tweede bezwaar tegen kerkbelasting is het eerder besproken algemene bezwaar tegen institutioneel multiculturalisme: de staat steunt de gevestigde instellingen en de vaak hiërarchische organisaties van de kerken en versterkt daarmee ook de afzonderlijke groepsidentiteiten. Dit zet een rem op interne vernieuwing in die organisaties en belemmert het ontstaan van nieuwe religieuze groepen, die door de vaak ingewikkelde en omslachtige procedures voor erkenning en door minimumnormen voor ledentallen moeilijk een

---

<sup>128</sup> Sophie van Bijsterveld (2008, p. 85) noemt het 'ongelukkig'. In termen van het eerder besproken onderscheid: de waarden van de democratische rechtsstaat maken deel uit van een in Nederland breed aanvaarde en juridisch uitgewerkte visie op de goede samenleving, terwijl het stimuleren van een 'liberale' islam betekent dat de overheid expliciet een liberale visie op het goede leven ondersteunt.

<sup>129</sup> In Nederland blijkt uit de gegevens van de actie Kerkbalans dat de gemiddelde bijdrage per lid ook sterk varieert per kerk. Protestanten geven bijvoorbeeld aanzienlijk meer dan rooms-katholieken.

volwaardige plaats in het bestel krijgen.<sup>130</sup> Door een systeem van vrijwillige bijdragen krijgen religieuze organisaties een sterke impuls om met veranderingen mee te gaan en te luisteren naar de eigen achterban en is het voor nieuwe bewegingen ook gemakkelijker om zich te ontwikkelen.

Exclusieve neutraliteit is daarom het voor de hand liggende uitgangspunt voor financiering van religieuze organisaties. Als mensen willen betalen voor hun kerkelijke organisatie is de beste methode het marktmechanisme: laat hen zelf bepalen of ze dat willen en hoeveel. Er is geen goede reden waarom de staat bij de inning van kerkelijke bijdragen een rol zou dienen te spelen. Kerkbelasting, zoals in Duitsland gebruikelijk gangbaar is, is in strijd met de exclusieve neutraliteit en geen goede invulling van inclusieve neutraliteit. Inclusieve neutraliteit kan overigens wel een aanvullende rol spelen. Kerken en moskeeën organiseren veel maatschappelijk waardevolle activiteiten, bijvoorbeeld op het gebied van pastoraat en diaconaat. In dat opzicht vervullen ze een belangrijke sociale rol die vergelijkbaar is met die van andere organisaties in het maatschappelijk middenveld, zoals culturele stichtingen en ontwikkelingsorganisaties.<sup>131</sup> De staat kan religieuze (en humanistische) organisaties daarom net als deze andere maatschappelijk actieve organisaties indirect ondersteunen door bijdragen hieraan fiscaal aftrekbaar te stellen. Daarmee wordt het ideaal van een proportionele verdeling beter gerealiseerd omdat het fiscale voordeel afhangt van de persoonlijke bijdrage die iemand vrijwillig geeft aan zijn levensbeschouwelijke organisatie.<sup>132</sup> Fiscale giftenaftrek geeft dus beter dan een kerkbelasting uitdrukking aan het ideaal van neutraliteit.

---

<sup>130</sup> Vgl. Overbeeke 2006 over de problemen in België om tot een volwaardige erkenning van islamitische groepen te komen. Van Bijsterveld (2008, p. 59) meent dat het feit dat diffuse ongebonden geloofsovertuigingen buiten zo'n erkenning vallen, geen bezwaar is; de overheid heeft volgens haar (kerk)genootschappen nodig. Zij vindt het juist een positief gevolg dat religieuze stromingen door de voorwaarden voor overheidserkenning ertoe aangespoord worden hun overtuigingen en identiteit helder te articuleren en in een institutionele vorm als georganiseerde levensbeschouwelijke 'richting' te gieten. Ik zou daar tegenover willen stellen dat we met haar benadering weer op een ongewenste manier in de richting van de klassieke verzuiling gaan en deze combineren met de eerder genoemde nadelen van een geïnstitutionaliseerd multiculturalisme.

<sup>131</sup> Castillo Guerra, Glashouwer & Kregting 2008 schatten het bedrag dat de gezamenlijke kerken in Rotterdam de samenleving jaarlijks besparen, voor het grootste deel door vrijwilligerswerk, op tussen de 110 en 133 miljoen euro.

<sup>132</sup> Overigens moeten vanuit de kritiek op het institutioneel multiculturalisme vraagtekens worden geplaatst bij de recente wijziging in de fiscale wetgeving waardoor alleen giften aan door de fiscus erkende organisaties in aanmerking komen voor aftrek; dit betekent een extra drempel voor vernieuwing en geeft een zeker voordeel voor gevestigde organisaties boven nieuwe groepen.

Er is een verschil tussen algemene ondersteuning van kerken en specifieke steun.<sup>133</sup> Voor levensbeschouwelijke activiteiten in leger, gevangenissen en ziekenhuizen is directe staatssteun niet in strijd met het neutraliteitsideaal.<sup>134</sup> Het gaat hier om instellingen waarin militairen, gedetineerden en zieken vaak met ernstige levensbeschouwelijke vragen worstelen, mede als gevolg van de situatie waarin zij zich bevinden. Voor die situatie is bij leger en gevangenissen de staat zelfs direct verantwoordelijk. In de sterke en vaak acute behoefte aan levensbeschouwelijke ondersteuning bij mensen in moeilijke situaties kan het gewone marktmechanisme voor religieuze diensten minder goed voorzien. De wijkdominee kan niet zomaar langskomen op een legerbasis of in een gevangenis; zieken en bewoners van instellingen zijn vaak niet goed in staat om zelf actief achter pastorale hulp aan te gaan en hebben daarvoor soms ook weinig middelen. Daarom zijn er goede gronden om de staat hierin te laten voorzien. Voor de verdeling van die steun over de verschillende levensbeschouwelijke stromingen is inclusieve neutraliteit (met een proportionele verdeling in relatie tot het aantal aanhangers binnen de betreffende organisatie of institutie) dan het juiste vertrekpunt.

Iets soortgelijks geldt voor de financiering van opleidingen tot kerkelijke ambten. Het argument voor steun ligt deels in het verlengde van de proportionele steun voor bijzonder onderwijs, maar gaat ook verder. Er is immers behoefte in leger, gevangenissen en ziekenhuizen aan goed opgeleide geestelijk verzorgers, en dat geldt ook voor de samenleving als geheel. Zoals de overheid andere academische opleidingen en beroepsopleidingen financiert, dient zij ook hogere opleidingen voor een geestelijk ambt te financieren. Maar de scheiding van kerk en staat verzet zich ertegen dat de overheid zich inhoudelijk met deze opleidingen bemoeit. De inhoud dient overgelaten te worden aan de geestelijke stromingen zelf. Dat doet zij onder meer met de Universiteit voor Humanistiek en met de opleidingen die verbonden zijn met de Protestantse Kerk in Nederland en de rooms-katholieke kerk.<sup>135</sup> Een

---

<sup>133</sup> Ik laat hierbij buiten beschouwing allerlei subsidies waarvoor het neutraliteitsideaal irrelevant is. Financiering van onderhoud van monumentale kerkgebouwen kan een legitieme staatstaak zijn, maar daarbij is natuurlijk niet de kerkelijke waarde, maar de cultuurhistorische betekenis of misschien ook de betekenis als concertruimte het argument voor subsidie. Iets soortgelijks geldt voor subsidies voor concrete activiteiten zoals maatschappelijk werk en reclassering – daarbij is de primaire vraag of een organisatie subsidiabele activiteiten organiseert. Vgl. hierover ook Van Bijsterveld 2008, p. 82v.

<sup>134</sup> Vgl. hierover ook Hirsch Ballin 1991, p. 427-428 en 451.

<sup>135</sup> Aan de kleinere kerken biedt de overheid steun op basis van een mengvorm van inclusieve en compenserende neutraliteit. Iedere kleinere kerkelijke opleiding krijgt voldoende middelen om één eigen hoogleraar aan te stellen. Dit kan worden gezien als een minimum formatieomvang om voldoende kwaliteit te kunnen garanderen voor de opleiding. (Overigens betalen de betrokken kerken zelf uit eigen middelen nog aanzienlijke bedragen om dit minimum aan te vullen.) Voor alle kleine kerken is dit evenveel, het kan dus worden gezien als een forfaitaire methode om inclusieve neutraliteit te garanderen. In verhouding tot de grotere kerken is echter sprake van compenserende neutraliteit omdat verhoudingsgewijs per student en per lid aanzienlijk meer door de overheid wordt betaald. Dit kan m.i. gerechtvaardigd worden door het streven naar een minimum aan kwaliteit en omvang van de met de opleiding verbonden staf.

vergelijkbare regeling is denkbaar voor imamopleidingen. Net als bij de bestaande kerkelijke opleidingen en de Universiteit voor Humanistiek dient de staat zich dan overigens niet met de inhoudelijke koers te bemoeien. Het argument dat steun vereist is omdat door een dergelijke imamopleiding een liberale of polderislam zou kunnen worden bevorderd, zou in strijd zijn met de scheiding van kerk en staat. Maar dit argument is ook niet nodig omdat het bestaande bestel voldoende ruimte biedt voor een op inclusieve neutraliteit gebaseerde financiering van imamopleidingen.

Ik heb eerder gezegd dat bij de financiering van godsdienstige organisaties de overheid exclusief neutraal moet zijn. Voor zover men kerkelijke of levensbeschouwelijke organisaties financiert, kan dat alleen volgens een proportionele toedeling bij specifieke taken als geestelijke verzorging in leger en gevangenissen. Voor de bouw en het onderhoud van kerken of moskeeën past echter in beginsel exclusieve neutraliteit.<sup>136</sup> Maar zelfs hier kunnen uitzonderingen denkbaar zijn. Voor migranten- en vluchtelingengroepen geldt dat ze doorgaans nauwelijks middelen hebben en dus ook onvoldoende middelen om de bouw van een moskee of kerk te financieren. Leningen en hypotheekleningen zijn voor religieuze organisaties vaak moeilijk of niet te verkrijgen. Buitenlandse financieringsbronnen zijn doorgaans ook niet wenselijk, omdat deze het risico van ongewenste externe invloeden met zich meebrengen. Daarom kan het terecht zijn dat een overheid steun verleent (bijvoorbeeld door verlaging van de erfpachtcanon) als dat de enige manier is om tot de bouw van een religieus gebouw te komen.<sup>137</sup> Maar dan alleen voor zover het als compensatie gezien kan worden voor de achterstandspositie van de aanhangers van die kerk of moskee.<sup>138</sup> Een argument voor steun aan Joodse gemeenschappen kan overigens ook worden gevonden in de compenserende neutraliteit. Omdat hun ledentallen door de Jodenvervolging tijdens de Tweede Wereldoorlog

---

(Eisen van academische integriteit brengen met zich mee dat een auteur vermeldt wanneer hij eigen belangen heeft of functies heeft vervuld rond onderwerpen waarover hij schrijft. Daarom vermeld ik dat ik zelf in de afgelopen jaren namens de kleine kerken betrokken was in de onderhandelingen met het ministerie over de herziening van deze regeling.)

<sup>136</sup> Ik laat hier buiten beschouwing de steun voor religieuze gebouwen met een monumentale of culturele betekenis. M.i. wordt in *Notitie Scheiding Kerk en Staat* ten onrechte steun aan de Portugese synagoge onder de noemer van neutraliteit gebracht; deze steun kan beter worden gezien als gericht op het behoud van cultureel erfgoed.

<sup>137</sup> De *Notitie Scheiding Kerk en Staat*, p. 11v. stelt dat er in de periode 1967-2007 in tien gevallen via erfpachtconstructies steun is verleend aan kerken, tempels en moskeeën. Een mooi voorbeeld is ook de gemeentelijke subsidiëring van een kerkverzamelgebouw in Amsterdam Zuid Oost waarvan vooral migrantenkerken gebruik maken, waarbij door de gekozen opzet voorkomen werd dat men slechts aan één specifieke stroming steun gaf. Hier raakt compenserende neutraliteit aan inclusieve neutraliteit.

<sup>138</sup> Van 1976 tot 1984 waren er tijdelijke ministeriële subsidieregelingen voor de bouw van moskeeën, om de achterstand ten opzichte van christelijke groepen die al een infrastructuur hadden te compenseren; in de argumenten hiervoor klinkt het idee door van wat ik hier compenserende neutraliteit noem. Hierover Van Bijsterveld 2008, p. 73.

gedecimeerd zijn, kan het terecht zijn dat de overheid bijspringt in het onderhoud van de gebouwen.<sup>139</sup>

Het meest controversieel is of de lokale overheid moskeeën, synagogen en migrantenkerken mag inschakelen om gemeentelijke beleidsdoelstellingen te realiseren. Moskeeën en migrantenkerken kunnen bijvoorbeeld een belangrijke rol spelen bij de bevordering van integratie en sociale cohesie, in de bestrijding van radicalisering onder jongeren, bij taallessen en in de emancipatie van vrouwen. Het Leger des Heils en het Joods Maatschappelijke Werk krijgen terecht steun voor een deel van hun activiteiten. Het inschakelen van deze ‘religieuze infrastructuur’ hoeft op zich niet op bezwaren te stuiten, zolang men in de vormgeving ervan maar de scheiding van kerk en staat (geen institutionele invloed en geen inhoudelijke beoordeling van de opvattingen van de organisatie) respecteert. Dergelijke steun dient echter niet gezien te worden als een uitvloeisel van compenserende of inclusieve neutraliteit.<sup>140</sup> Die steun dient primair gerechtvaardigd te worden door het argument dat inschakeling van de religieuze infrastructuur een effectief middel is om bepaalde beleidsdoelstellingen te bereiken. Het Leger des Heils krijgt aanzienlijk meer geld voor zijn maatschappelijke activiteiten dan volgens een proportionele toedeling op basis van ledentallen terecht zou zijn. Maar proportionaliteit is in dit soort situaties ook niet het criterium; de vraag is of het Leger des Heils een waardevolle activiteit op een goede manier uitvoert.<sup>141</sup>

## **Spijsvoorschriften**

We zijn bijna toe aan de receptie en dat brengt me op mijn laatste voorbeeld. Veel godsdiensten hebben spijsvoorschriften. Moslims kennen bijvoorbeeld een verbod op alcohol en varkensvlees; joden op onder meer varkensvlees en schaaldieren en sommige christelijke groepen zoals de zevendedagsadventisten combineren de joodse spijswetten met een

---

<sup>139</sup> De *Notitie Scheiding Kerk en Staat*, p. 10 noemt onder meer ook een convenant rond de Uilenburgersjoel dat het mogelijk maakt dat deze weer als sjoel kan worden gebruikt.

<sup>140</sup> Voor vergelijkbare stellingnamen zie de bijdragen in het raadsdebat op 30 oktober 2008 van GroenLinks-raadslid Sargentini en PvdA-raadslid Van 't Wout.

<sup>141</sup> Het uitbesteden van het jeugdwerk in de Baarsjes aan Youth for Christ ligt anders. In de aanbestedingsvoorwaarden lijkt ten onrechte geen clause opgenomen te zijn dat dit religieus neutraal dient te geschieden en dat aan het hiervoor te werven personeel geen religieuze eisen mogen worden gesteld; nu Youth for Christ feitelijk een monopoliepositie krijgt van de overheid, is dit wel in strijd met de neutraliteit. Zie hierover de terechte kritiek van GroenLinks raadslid mevrouw Sargentini in de gemeenteraadsvergadering van 30 oktober 2008.

alcoholverbod. Maar het afzien van bepaald voedsel en drank gebeurt natuurlijk niet alleen op religieuze gronden. Er zijn vegetariërs en geheelonthouders en mensen die om gezondheidsredenen afzien van alcohol of bepaalde levensmiddelen. Relatief grote groepen zien in ieder geval principieel af van alcohol en vlees, in het bijzonder varkensvlees.

Hoe dient de overheid hiermee om te gaan? Een algemeen verbod op beide zou natuurlijk te ver gaan, want dat zou de vrijheid inperken van iedereen die dergelijke spijsvoorschriften niet aanhangt. Maar de overheid kan er wel degelijk, vooral ook als werkgever, rekening mee houden. In de praktijk blijkt dat veel overheden en organisaties dat echter nauwelijks doen. Er lijkt vaak een soort ongevoeligheid te bestaan tegenover werknemers die bepaalde regels rond voedsel in acht nemen.

Een typerend voorbeeld is het traditionele kerstpakket. Het lijkt mij toch dat dit bedoeld is als een symbolisch blijk van waardering aan álle werknemers. Dan stop je daar dus zonder noodzaak geen dingen in die voor sommige werknemers geen geschenk zijn, maar letterlijk onverteerbaar. Daarmee geef je symbolisch aan dat er met hen geen rekening is gehouden, dat zij in de ogen van de werkgever er niet helemaal bij horen. Ik verbaas me dan ook steeds meer als ik weer een kerstpakket ontvang met daarin een of meer flessen wijn en een varkenspaté. Dat is niet alleen slecht werkgeverschap, het is ook een schoffering van al die werknemers die geen alcohol of vlees gebruiken en die de wijn dus letterlijk door de gootsteen kunnen spoelen. Het is in ieder geval volstrekt in strijd met de vereiste neutraliteit. En dat terwijl het zo gemakkelijk is om dit te voorkomen. Ik hoop daarom van harte dat de Erasmus Universiteit, met zijn relatief grote percentage moslims onder de studenten en medewerkers, hierin in de toekomst een duidelijk signaal zal geven.

Een vergelijkbaar punt geldt natuurlijk voor veel bedrijfskantines. Ook al begint er de laatste jaren wel iets te veranderen, in veel gevallen is het vegetarische alternatief – als het al beschikbaar is – fantasieloos en smakeloos. Een goede werkgever en zeker een goede overheidsinstelling zorgt ervoor dat in ieder geval voor de grootste minderheidsgroepen ook aantrekkelijke alternatieven bestaan. Dat betekent dat in ieder geval alcohol vermeden wordt bij de etensbereiding (het is voor vrijwel geen gerecht essentieel) en dat er een redelijk vleesloos alternatief is.

Ook recepties kunnen uitstekend inclusief neutraal gestalte krijgen: er is wijn voor de liefhebbers, maar er zijn ook andere drankjes. U zult het dadelijk merken, maar voor we daartoe overgaan, wil ik graag nog enkele woorden van dank uitspreken.

## Dankwoord<sup>142</sup>

Allereerst wil ik het bestuur van de Faculteit Rechtsgeleerdheid en het College van Bestuur van de Erasmus Universiteit Rotterdam bedanken voor het in mij gestelde vertrouwen.

Bijzondere dank gaat uit naar de decaan, Marc Loth – inmiddels helaas ex-decaan omdat hij lid werd van de Hoge Raad der Nederlanden. Beste Marc, ik was zeer onder de indruk hoe snel en professioneel mijn overstap door jou werd geregeld. Het is jammer dat ik jou slechts zo kort als naaste collega heb mogen meemaken, want ik had me verheugd op inspirerende gesprekken.

De collega's van de oude sectie rechtsfilosofie, René Foqué, Marlies Galenkamp, Serge Gutwirth en Jean-Marc Piret, wil ik bedanken voor de hartelijkheid waarmee ze mij hebben ontvangen. Het is voor mij een groot voorrecht om voor het eerst in mijn universitaire loopbaan mijn eigenlijke vak, de rechtsfilosofie, ook officieel te mogen beoefenen. De diversiteit van onze groep, ook in cultureel opzicht, biedt hiervoor een stimulerende omgeving.

Sinds 1 januari is de sectie rechtsfilosofie gefuseerd met de sectie Inleiding tot de rechtswetenschap en juridisch practicum tot de nieuwe sectie Rechtstheorie. Jeanne Gaakeer, Ben Beljaars, Caren Heijne, Mireille Hildebrandt, Harm Kloosterhuis, Elaine Mak, Robert-Jan de Paauw, Annie de Roo en last but not least Sanne Taekema: het is een groot genoegen om met jullie samen te werken. De aandacht voor thema's als rechtsmethodologie, interdisciplinariteit in de rechtswetenschap en professionele ethiek delen wij; ik hoop dat we daar nog veel interessante discussies over zullen voeren.

De collega's aan de juridische faculteit van Rotterdam dank ik voor de vriendelijkheid en openheid waarmee ik ben ontvangen. Ik voel me hier na een half jaar al helemaal thuis en kan me geen betere werkomgeving voorstellen.

Een voordeel van Rotterdam is dat er goede contacten bestaan met collega's uit andere faculteiten zoals de faculteit wijsbegeerte. Het doet mij goed om hier een aantal 'oude bekenden' aan te treffen; in het bijzonder noem ik Inez de Beaufort, Ingrid Robeyns, Han Entzinger en hun medewerkers. Ik verheug mij op een samenwerking over de grenzen van faculteiten heen.

---

<sup>142</sup> Mijn dank voor hulp en inspiratie bij deze oratie gaat ook uit naar Marlies Galenkamp die het manuscript in zijn geheel las en van uitgebreid commentaar voorzag, naar Roland Pierik en Frans Brom voor onze jarenlange gedachtewisselingen rond dit thema, naar Renze Yetsenga en Dick Mentink die mij hielpen bij enkele passages, en naar Rabia El Morabet Belhaj voor het kritisch doorlezen van de laatste versie.

Dames en heren studenten. De Erasmus Universiteit heeft een cultureel en religieus diverse studentenpopulatie. Dat is voor een open academisch klimaat een geweldige rijkdom. Wij hopen in de komende jaren hierop ook in het onderwijs in te spelen, onder meer met de nieuwe mastervariant Recht in de multiculturele samenleving. Ik verheug me erop, want het geven van onderwijs en het krijgen van feedback van studenten is een van de aspecten die het werk van een hoogleraar zo aantrekkelijk maakt.

Gedurende mijn academische loopbaan heb ik met veel mensen mogen samenwerken en van ieder van hen veel geleerd. Ik kan ze hier niet allemaal bij naam noemen. Sommigen zoals mijn beide promotoren, Robert Heeger en wijlen Toon Peters, heb ik al in mijn vorige oratie uitgebreid genoemd. Intussen kan ik ook mijn promovendi en mijn voormalige postdocs noemen; ik heb van de samenwerking met jullie heel veel geleerd en doe dat gelukkig nog steeds.

Ook de wetenschap kent een ideaal van neutraliteit en van objectiviteit. Maar wetenschappers zijn net mensen; ook zij hebben eigen religieuze, culturele en persoonlijke identificaties die doorklinken in hun werk. Tegen een aantal allochtone studenten zei ik enige tijd geleden dat hun achtergrond geen handicap is, maar juist een verrijking omdat zij ervaringen en perspectieven kunnen inbrengen die voor de meeste autochtone wetenschappers minder toegankelijk zijn. In dat besef laat ik in mijn laatste dankwoorden ook drie persoonlijke identificaties doorklinken: als remonstrant, als homo, en als tweede generatie Fries om útens.

Een aantal jaren heb ik met veel plezier bestuurlijke functies vervuld in de Remonstrantse Broederschap en in de oecumene. De remonstrantse traditie laat zien dat geloof en democratische grondwaarden niet op gespannen voet hoeven te staan, maar elkaar juist kunnen versterken. Tijdens mijn voorzitterschap van het landelijk bestuur heb ik veel lezingen gegeven en discussies gevoerd rond het thema van de multiculturele en multireligieuze samenleving. Dit heeft mij gestimuleerd om ook in mijn onderzoek dit thema weer centraal te stellen. Ik dank ook daarom iedereen met wie ik in remonstrants en oecumenisch verband heb mogen samenwerken. Bij mijn afscheid als voorzitter kreeg ik een klein liber amicorum aangeboden met op de kaft onder meer een portret van Erasmus.<sup>143</sup> Zoals wel vaker liepen ook nu de remonstranten wat op de ontwikkelingen vooruit. Het duurde daarna immers nog twee jaar voordat ik aan de Erasmus Universiteit benoemd werd.

---

<sup>143</sup> Bosman-Huizinga & Van Leeuwen 2006.



Lieve Kees. Liefdesrelaties zijn een wezenlijk aspect van het goede leven waar de staat zich zoveel mogelijk buiten moet houden. Dat de staat dat niet altijd doet, blijkt uit het feit dat homoseksualiteit in een groot aantal staten van de wereld nog verboden is en soms zelfs met de doodstraf wordt bedreigd. Gelukkig is dat in Nederland anders, hoewel ook hier discriminatie nog lang niet de wereld uit is. Wat jij nu al 26 jaar voor mij betekent, is eigenlijk niet alleen geen zaak van de staat, maar ook niet van het publiek. Jij weet het, ik weet het – dat is genoeg.

Ook deze oratie sluit ik af in mijn moedertaal, omdat je sommige dingen tegen je ouders gewoon niet in een andere taal kunt zeggen.

Leave Mem. Op dit momint tink ik fansels earst oan ús heit, dy't net mear by ús is. Jimme ha my alles mejûn wat in bern him winskje kin. Dat ik twatalich opgroeid bin, is foar my in geweldige ferriking wêr't ik ek yn myn wurk as wittenskipper folle profyt fan ha. Dat ik gjin folsleine analfabeet bin yn it Frysk ha ik oan de fêsthâldendheid fan Mem te tankjen. Mar foaral ha ik fan Mem leard dat net altyd alles op it nivo fan algemiene prinsipes útfochten hoecht te wurden, mar dat myldens, tolerânsje en praktyske sin yn it deistich libben minstens sa belangryk is. Foar my as filosoof en jurist bliuwt dat in ynspirearjend foarbyld.

Ik ha it sein.

## Literatuur

Abicht 2006

Leo Abicht, 'Actief Pluralisme. Zeven stellingen', in: Eva Brems & Ruth Stokx (red.), *Recht en minderheden. De ene diversiteit is de andere niet* (Tegenspraak cahier 26), Brugge: die Keure 2006, p. 221-233.

Bader 2007

Veit Bader, *Secularism or Democracy? Associational Governance of Religious Diversity*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2007.

Barry 2001

Brian Barry, *Culture and Equality. An Egalitarian Critique of Multiculturalism* Cambridge, Mass.: Harvard University Press 2001.

Bauberot 1998

Jean Bauberot, 'The Two Thresholds of Laïcization', in: Rajeev Bhargava (ed.), *Secularism and Its Critics*, Oxford: Oxford University Press 1998, p. 94-136.

De Been 2001

Wouter de Been, 'Hoofddoek past in rechtszaal', *de Volkskrant* 16 mei 2001.

Den Boef 2003

- August Hans den Boef, *Nederland seculier! Tegen religieuze privileges in wetten, regels, praktijken, gewoonten en attitudes*, Amsterdam: Van Genneep 2003.
- Bosman-Huizinga & Van Leeuwen 2006  
Mijnke Bosman-Huizinga & Marius van Leeuwen (red.), *Het vrijzinnig alternatief beproefd. Meedenken met Wibren van der Burg*, Utrecht: Remonstrantse Broederschap 2006.
- Van den Brink 2000  
Bert van den Brink, *The Tragedy of Liberalism. An Alternative Defense of a Political Tradition*, New York: SUNY Press 2000.
- Van den Brink 2008  
Bert van den Brink, 'Publieke rede en politiek conflict: een kritiek van het politieke liberalisme', *Filosofie & Praktijk* 2008-6, p. 17-31.
- Broekhuizen, Raven & Driessen 2007  
J. Broekhuizen, J. Raven & F.M.H.M. Driessen, *Positie en expertise van de allochtone politiemedewerker. Op weg naar een volwaardige plaats binnen de politie*, Apeldoorn/Utrecht: Politie en wetenschap/Bureau Driessen 2007.
- Brom 1997  
Frans W.A. Brom, *Onherstelbaar verbeterd. Biotechnologie bij dieren als een moreel probleem* (diss. Utrecht), Assen: Van Gorcum 1997.
- Van der Burg 1991  
Wibren van der Burg, *Het democratisch perspectief. Een verkenning van de normatieve grondslagen van de democratie* (diss. Utrecht), Arnhem: Gouda Quint 1991.
- Van der Burg 1997  
Wibren van der Burg, 'Het huwelijk - een omstreden instituut', *NJB* 1997, p. 1321-1325.
- Van der Burg 1998  
Wibren van der Burg, 'Beliefs, Persons and Practices. Beyond Tolerance', *Ethical Theory and Moral Practice* 1998, p. 227-254.
- Van der Burg 2001  
Wibren van der Burg, *Dynamisch recht. De interactie tussen recht, ethiek en samenleving* (oratie Tilburg), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001.
- Van der Burg 2005  
Wibren van der Burg, *Over religie, moraal en politiek. Een vrijzinnig alternatief*, Kampen: Ten Have 2005.
- Van der Burg 2006  
Wibren van der Burg, 'Religie en het publieke domein – een vrijzinnige invalshoek', *Theologisch Debat* 2006-2, p. 4-13.
- Van der Burg 2007  
Wibren van der Burg, 'Gelijke zorg en respect voor de gelovige burger – een inclusief-vrijzinnige schets', in: Paul de Hert & Karen Meerschaut (red.), *Scheiding van Kerk en Staat of Actief Pluralisme?*, Antwerpen: Intersentia 2007, p. 187-204.
- Van der Burg 2008  
W. van der Burg, 'Culturele diversiteit en de democratische rechtsstaat', in: W. van der Burg, C.J.M. Schuyt & J.H. Nieuwenhuis, *Multiculturaliteit en recht* (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereeniging 2008-1), Kluwer: Deventer 2008, p. 1-62.
- Van der Burg & Brom 1999  
Wibren van der Burg, & Frans W.A. Brom, 'Eine Verteidigung der staatlichen Neutralität', in: Klaus Peter Rippe (Hrsg.), *Angewandte Ethik in der pluralistischen Gesellschaft*, Freiburg, Schweiz: Universitätsverlag Freiburg 1999, p. 53-82.

- Van der Burg & Taekema 2004  
Wibren van der Burg & Sanne Taekema (eds.), *The Importance of Ideals: Debating Their Relevance in Law, Morality, and Politics*, Bruxelles, etc.: Peter Lang 2004.
- Van Bijsterveld 2006  
Sophie van Bijsterveld, 'Scheiding van kerk en staat: een klassieke norm in een moderne tijd', in: WRR 2006, p. 227-259.
- Van Bijsterveld 2008  
Sophie van Bijsterveld, *Overheid en godsdienst. Herijking van een onderlinge relatie*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008.
- Carens 2000  
Joseph H. Carens, *Culture, Citizenship and Community. A Contextual Exploration of Justice as Evenhandedness*, Oxford: Oxford University Press 2000.
- Castillo Guerra, Glashouwer & Kregting 2008  
Jorge Castillo Guerra, Marjolein Glashouwer & Joris Kregting, *Tel je zegeningen. Het maatschappelijk rendement van christelijke kerken in Rotterdam en hun bijdrage aan sociale cohesie*, Nijmegen: NIM 2008.
- CGB 2007  
Commissie Gelijke Behandeling, *Pluriform uniform? Advies Commissie Gelijke Behandeling inzake uiterlijke verschijningsvormen politie*, CGB-Advies/2007/08.
- Cliteur 2004  
P.B. Cliteur, *De neutrale staat, het bijzonder onderwijs en de multiculturele samenleving* (oratie Leiden), 2004.
- Cliteur 2006  
Paul Cliteur, 'Moet de scheiding van kerk en staat opnieuw worden geregeld?', in: Eva Brems & Ruth Stokx (ed.), *Recht en minderheden. De ene diversiteit is de andere niet* (Tegenspraak cahier 26), Brugge: die Keure 2006, p. 167-180.
- Cliteur 2007  
Paul Cliteur, *Moreel Esperanto. Naar een autonome ethiek*, Amsterdam: Arbeiderspers 2007.
- Goldschmidt 2003  
J.E. Goldschmidt, 'Gelijkheid als fundamenteel recht: de spanning tussen gelijke behandeling en sociale cohesie in een veranderende samenleving', in: P.B. Cliteur & H.-M.Th.D. ten Napel (red.), *Rechten, plichten, deugden*, Nijmegen: Ars Aequi 2003, p. 95-111.
- Cohen 2004  
Job Cohen, 'Open brief aan Ayaan Hirsi Ali', *Trouw* 13 maart 2004.
- Devlin 1965  
Patrick Devlin, *The Enforcement of Morals*, Oxford: Oxford University Press 1965.
- Doude van Troostwijk, Van den Berg & Oosterveen 2008  
Chris Doude van Troostwijk, Evert van den Berg & Leo Oosterveen (red.), *Buigzame gelovigen. Essays over religieuze flexibiliteit*, Amsterdam: Boom 2008.
- Driessen 2005  
Geert Driessen, 'From Cure to Curse: The Rise and Fall of Bilingual Education Programs in the Netherlands', in: Janina Söhn (ed.), *The Effectiveness of Bilingual School Programs for Immigrant Children*, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 2005, p. 77-107.
- Dworkin 1985  
Ronald Dworkin, *A Matter of Principle*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press 1985.
- Eindrapport van de adviescommissie zedelijkheidswetgeving* 1980

- Eindrapport van de adviescommissie zedelijkheidswetgeving* (commissie-Melai), 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1980.
- Entzinger 2002  
Han Entzinger, *Voorbij de multiculturele samenleving* (oratie Rotterdam), Assen: Van Gorcum 2002.
- Entzinger en Dourleijn 2008  
Han Entzinger & Edith Dourleijn, *De lat steeds hoger. De leefwereld van jongeren in een multi-etnische stad*, Assen: Van Gorcum 2008.
- Galenkamp 1998  
Marlies Galenkamp, 'Do We Need Special, Collective Rights for Immigrants and Refugees in Western Europe?', *Citizenship Studies* 1998, 519-544.
- Galenkamp 2006  
Marlies Galenkamp, 'De grenzen van de godsdienstvrijheid in de Nederlandse discussie', in: Eva Brems & Ruth Stokx (red.), *Recht en minderheden. De ene diversiteit is de andere niet* (Tegenspraak cahier 26), Brugge: die Keure 2006, p. 151-165.
- Goodin & Reeve 1989  
Robert E. Goodin & Andrew Reeve (eds.), *Liberal Neutrality*, London: Routledge 1989.
- Griffiths 1996  
John Griffiths, 'Het "homohuwelijk" en staatszorg', *Het Parool* 28 maart 1996, herdrukt in: Pauline Westerman, *Rechtsfilosofie. II. Teksten*, Assen: Van Gorcum/Open Universiteit 1998, p. 86-88.
- Harchaoui 2006  
Sadik Harchaoui, 'Ruimte om met het verschil om te gaan. De moeizame inpassing van nieuwe religies in Nederland', in: Marcel ten Hooven & Theo de Wit (red.), *Ongewenste goden. De publieke rol van religie in Nederland*, Nijmegen: Sun 2006, p. 205-213.
- Hart 1963  
H.L.A. Hart, *Law, Liberty and Morality* (The Harry Camp Lectures at Stanford University), Oxford: Oxford University Press 1963.
- Hirsch Ballin 1991  
E.M.H. Hirsch Ballin, *Rechtsstaat en beleid*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1991.
- Hirsch Ballin 1994  
E.M.H. Hirsch Ballin, *In Ernst. Oriëntaties voor beleid* (Gebundelde toespraken van minister E.M.H. Hirsch Ballin), 's-Gravenhage: Sdu 1994.
- Hirsi Ali 2004  
Ayaan Hirsi Ali, 'Open brief aan burgemeester Job Cohen', *Trouw* 6 maart 2004.
- Hordijk 2001  
Jan Cornelis Hordijk, *De democratie van het respect. Schoolstrijd, levensbeschouwing en politiek debat* (diss. Amsterdam VU), Delft: Eburon 2001.
- Korf e.a. 2007  
Dirk J. Korf e.a., *Van vasten tot feesten. Leefstijl, acceptatie en participatie van jonge moslims*, Utrecht: FORUM 2007.
- Korf e.a. 2008  
Dirk J. Korf e.a., *Geloof & geluk. Traditie en vernieuwing bij jonge moslims*, Utrecht: FORUM 2008.
- Kukathas 2003  
Chandran Kukathas, *The Liberal Archipelago. A Theory of Diversity and Freedom*, Oxford: Oxford University Press 2003.

- Kymlicka 1989  
Will Kymlicka, *Liberalism, Community and Culture*, Oxford: Clarendon 1989.
- Kymlicka 1995  
Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, Oxford: Clarendon 1995.
- Limborgh 2008  
W.M. Limborgh, 'Dient meisjesbesnijdenis op culturele gronden te worden getolereerd?', *NJB* 2008, p. 2514-2520.
- Loenen 2006  
T. Loenen, *Geloof in het geding. Juridische grenzen van religieus pluralisme in het perspectief van de mensenrechten*, Den Haag: SDU 2006.
- Loobuyck 2005  
Patrick Loobuyck, 'Multiculturalisme binnen liberale grenzen. Geïllustreerd aan de hand van de Belgische context', *Filosofie & Praktijk* 2005-2, p. 20-33.
- Maris van Sandelingenambacht 2002  
C.W. Maris van Sandelingenambacht, 'Hoofddoek of blinddoek. Over godsdienstdiscriminatie en rechterlijke neutraliteit', in: N.F. van Manen (red.), *De multiculturele samenleving en het recht*, Nijmegen: Ars Aequi 2002, p. 181-191.
- Maris van Sandelingenambacht 2004  
Cees Maris van Sandelingenambacht, 'Sociale cohesie en rechtvaardigheid in een multiculturele rechtsorde', in: Edith Brugmans & Martin Buijsen (red.), *Krakend recht en verharde moraal. Maatschappelijke ontwikkelingen en hun invloed op recht en moraal*, Nijmegen: Valkhof Pers 2004, p. 68-98.
- Maris van Sandelingenambacht 2005  
C.W. Maris van Sandelingenambacht, 'Laïcité in de Lage Landen? Hoofddoeken in een neutrale staat', *Filosofie & Praktijk* 2005-2, p. 5-19.
- Maris 2008  
Cees Maris, 'Keti Koti, slavernij, God en de publieke rede', *Filosofie & Praktijk* 2008-6, p. 50-69.
- Mentink 2008  
D. Mentink, *Tien jaar later. Over pluriformiteit en identiteit, over grondwetgever en wetgever*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008.
- Musschenga 1992  
A.W. Musschenga, 'Inleiding', in: A.W. Musschenga, F.C.L.M. Jacobs (red.), *De liberale moraal en haar grenzen. Recht, ethiek en politiek in een democratische samenleving*, Kampen: Kok 1992, p. 9-17.
- Nabben, Yesilgöz & Korf 2006  
Ton Nabben, Berfin Yesilgöz & Dirk J. Korf, *Van Allah tot Prada. Identiteit, leefstijl en geloofsbeleving van jonge Marokkanen en Turken*, Utrecht: FORUM 2006.
- Nickolson 2008  
Lars Nickolson, *Met Recht Geloven*, Amsterdam/Utrecht: Aksant/FORUM 2008.
- Notitie Scheiding Kerk en Staat 2008  
*Notitie Scheiding Kerk en Staat* (Notitie van het College van Burgemeester & Wethouders van de Gemeente Amsterdam), Amsterdam 2008.
- Nozick 1974  
Robert Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*, New York: Basic Books 1974.
- Oldenhuis e.a. 2007  
F.T. Oldenhuis e.a., *Schurende relaties tussen recht en religie*, Assen: Van Gorcum 2007.
- Overbeeke 2006

- Adriaan Overbeeke, 'Godsdienstrechten van aanhangers van niet-erkende godsdiensten', in: Eva Brems & Ruth Stokx (red.), *Recht en minderheden. De ene diversiteit is de andere niet* (Tegenspraak cahier 26), Brugge: die Keure 2006, p. 135-149.
- Parekh 2006  
Bikhu Parekh, *Rethinking Multiculturalism. Cultural Diversity and Political Theory*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2006.
- Peters 1993  
A.A.G. Peters, *Recht als kritische discussie*, Arnhem: Gouda Quint 1993.
- Phillips 2007  
Anne Phillips, *Multiculturalism without Culture*, Princeton, Princeton University Press 2007.
- Pierik 2000  
Roland Pierik, *Cultural Difference and Liberal Equality. Does the Difference Make a Difference?* (diss. Twente), 2000.
- Pierik 2001  
Roland Pierik, 'Onpartijdigheid van rechter niet bedreigd door hoofddoek', *Trouw* 12 mei 2001.
- Pierik 2002  
Roland Pierik, 'Een verdediging van het multiculturalisme vanuit een liberaal-egalitair perspectief', *Nederlands tijdschrift voor Rechtsfilosofie & Rechtstheorie*, 2002, p. 251-266.
- Piret 2007  
Jean-Marc Piret, 'De verhouding van godsdienst en staat (in het onderwijs): historisch-nationale verschillen en Europese convergentie', in: Paul de Hert & Karen Meerschaut (red.), *Scheiding van Kerk en Staat of Actief Pluralisme?*, Antwerpen: Intersentia 2007, p. 113-145.
- Randeria 1996  
Shalini Randeria, 'Hindu-"Fundamentalismus": Zum Verhältnis von Religion, Geschichte und Identität im modernen Indien', in: Christian Weiß e.a. (Hrsg.), *Religion- Macht – Gewalt. Religiöser 'Fundamentalismus' und Hindu-Moslem-Konflikte in Südasien*, Frankfurt am Main: IKO 1996, p. 26-56.
- Rawls 1971  
John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press 1971.
- Rawls 1993  
John Rawls, *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press 1993.
- Raz 1975  
Joseph Raz, *Practical Reason and Norms*, London: Hutchinson 1975.
- Raz 1986  
Joseph Raz, *The Morality of Freedom*, Oxford: Clarendon 1986.
- Rouvoet 1996  
André Rouvoet, 'De overheid is een zedenmeester', *NRC/Handelsblad* 19 april 1996, herdrukt in: Pauline Westerman, *Rechtsfilosofie. II. Teksten*, Assen: Van Gorcum/Open Universiteit 1998, p. 89-92.
- Saharso 2000  
Sawitri Saharso, 'Female Autonomy and Cultural Imperative: Two Hearts Beating together', in: Will Kymlicka & Wayne Norman (eds.), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford: Oxford University Press 2000, p. 224-242.
- Saharso 2007

- Sawitri Saharso, 'Headscarves: A Comparison of Public Thought and Public Policy in Germany and the Netherlands', *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 2007, 513-530.
- Saharso & Verhaar 2006  
Sawitri Saharso & Odile Verhaar, 'Headscarves in the Policeforce and the Court: Does Context Matter?', *Acta Politica* 2006, p. 68-86.
- Van Schie 2006  
Patrick van Schie, 'Liberalen: tijd rijp voor afschaffing religieuze privileges', *Christen Democratische Verkenningen* (zomer 2006), p. 264-270.
- Schuyt 2009  
C.J.M. Schuyt, 'Publiekrecht in een multiculturele samenleving', in: W. van der Burg, C.J.M. Schuyt & J.H. Nieuwenhuis, *Multiculturaliteit en recht* (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereeniging 2008-1), Kluwer: Deventer 2008, p. 63-123.
- Stout 2004  
Jeffrey Stout, *Democracy and Tradition*, Princeton: Princeton University Press 2004.
- Tonkens, Uitermark & Ham z.j.  
Evelien Tonkens, Justus Uitermark & Marcel Ham (red.), *Handboek Moraliseren. Burgerschap en ongedeelde moraal*, Amsterdam: Van Gennep z.j.
- Torfs 2004  
Rik Torfs, 'Religieuze symbolen in het maatschappelijk leven', *Nieuw Juridisch Weekblad* 2004, p. 866-873.
- Van Heeswijck 2008  
Guido Van Heeswijck, *Tolerantie en actief pluralisme. De afgewezen erfenis van Erasmus, More en Gillis*, Kapellen/Kampen: Pelckmans/Klement 2008.
- Vedder 1998  
Anton Vedder, 'Waarden en het web van zin en betekenis', in: Wibren van der Burg & Frans W.A. Brom (red.) (1998), *Over idealen. Het belang van idealen in recht, moraal en politiek*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, p. 39-54.
- Vermeulen 1989  
B.P. Vermeulen, *De vrijheid van geweten, een fundamenteel rechtsprobleem* (diss. Rotterdam), Arnhem: Gouda Quint 1989.
- Vermeulen & Kanne 2004  
B.P. Vermeulen & M.J. Kanne, 'Kerk en staat en de mensenrechten' in: L.C. van Drimmelen & T.J. van der Ploeg (red.), *Kerk en recht*, Utrecht: Lemma 2004, p. 69-91.
- Vranken 1995  
J.B.M. Vranken, *Mr. D. Asser's Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. Algemeen deel \*\**, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995.
- Wolff 2005  
Tim Wolff, *Multiculturalisme & Neutraliteit* (diss. Amsterdam UvA), Amsterdam: Vossiuspers 2005.
- WRR 2006  
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Geloven in het publieke domein. Verkenningen van een dubbele transformatie*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006.
- WRR 2007  
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Identificatie met Nederland*, Amsterdam, Amsterdam University Press 2007.