

# Betrouwbaar partnerschap tussen religieuze organisaties en lokaal bestuur

## Een casestudy in het sociaal domein

Maria Jonker, Annemieke Pungu-Wibbelink, Robert van Putten & Geert Jan Spijker

### 1 Inleiding

Dit artikel presenteert een casestudy naar de samenwerking tussen religieuze organisaties en de gemeentelijke overheid in het sociaal domein.<sup>1</sup> Vanwege transities in het sociaal domein zijn gemeenten sinds 2015 verantwoordelijk voor een heel aantal taken die voorheen onder de rijksoverheid en de provincie vielen.<sup>2</sup> Daarmee betreden gemeenten nadrukkelijker het lokale ‘maatschappelijk middenveld’ met zijn religieuze veelkleurigheid. Hoe doen gemeenten dat?

De laatste jaren zijn diverse staatsrechtelijke publicaties en juridische handreikingen (opnieuw) verschenen die gemeenten helpen in het vormgeven van de relatie met levensbeschouwelijke organisaties (lbo’s).<sup>3</sup> Deze geven inzicht in de formele spelregels en de speelruimte van gemeenten. Daarnaast wordt frequent empirisch onderzoek gedaan naar de relatie tussen kerken en gemeenten<sup>4</sup> en naar de relatie tussen religieuze maatschappelijke organisaties (zoals Youth for Christ, het Leger des Heils, Stichting Present) en de lokale overheid.<sup>5</sup> Dat levert zicht op praktijkervaringen en dilemma’s. Onder levensbeschouwelijke organisaties worden verstaan: organisaties met een expliciete levensbeschouwelijke achtergrond die zowel religieus als niet-religieus kan zijn.<sup>6</sup> De focus in dit onderzoek ligt op levensbeschouwelijke organisaties met een religieuze achtergrond.

Dit artikel doet verslag van de zoektocht van de gemeente Ede. Dit is een middelgrote gemeente met een religieus pluriform maatschappelijk middenveld, waarbij christelijke organisaties sterk vertegenwoordigd zijn. De gemeente hanteert een

- 1 Dit artikel is gebaseerd op M. Jonker e.a., *Betrouwbare partners. Een zoektocht naar goede samenwerking tussen de gemeente Ede en levensbeschouwelijke organisaties in de sociale basis*, Ede: Werkplaats Sociaal Domein Gelderse Vallei 2022.
- 2 T. Witte, *Dynamiek van sociaal werk en gemeentelijk beleid*, Bussum 2019.
- 3 S. van Bijsterveld, *Overheid en godsdienst. Herijking van een onderlinge relatie*, Den Haag 2018; VNG/BZK, *Tweeluik religie en publiek domein. Handvatten voor gemeenten over de scheiding van kerk en staat*, Den Haag 2019.
- 4 M. Jager-Vreugdenhil, ‘Kerken en de ambitie van de Wet maatschappelijke ondersteuning’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2013-2, p. 79-98; H. Noordegraaf, ‘Zorgzame Kerk. Kerk zijn in de participatiesamenleving’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2017-1, p. 77-85.
- 5 P. van Sasse van Ysselt, ‘Financiële verhoudingen tussen overheid, kerk en religieuze organisaties’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2013-1, p. 65-86; G.J. Buitendijk e.a., ‘Religieuze instellingen en de participatiesamenleving’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2016-2, p. 5-21. Zie verder de rapporten die in paragraaf 2 van dit artikel worden besproken.
- 6 M. Davelaar & E. Smits van Waesberghe, *Tussen principes en pragmatisme. Een onderzoek onder Nederlandse gemeenten naar de subsidiëring van levensbeschouwelijke organisaties*, Utrecht 2010.

sturingsfilosofie voor het sociaal domein waarbij vertrouwen een sleutelwoord vormt.<sup>7</sup> Hoe ziet dat ‘sturen in vertrouwen’ eruit rondom de samenwerking met religieuze organisaties in het sociaal domein? Wij hebben onderzocht hoe de samenwerking tussen gemeente en religieuze organisaties verloopt. Hierbij worden twee aspecten onderscheiden. Ten eerste: hoe ziet de subsidierelatie eruit? Ten tweede: hoe stellen beide partijen zich op in die gesubsidieerde samenwerkingsrelatie en welke ervaringen en behoeften hebben zij?

In paragraaf 2 halen wij lessen aan uit recente literatuur over de formele kaders en over ervaringen rond samenwerking elders. Dat vormt de basis voor het empirische deel. Een beknopte onderzoeksopzet is beschreven in paragraaf 3. Vervolgens bespreken wij in paragraaf 4 de bevindingen wat betreft de subsidierelatie. In de paragrafen 5 en 6 staat de opstelling van de gemeente en van religieuze organisaties in de samenwerking centraal. De slotbeschouwing is te vinden in paragraaf 7.

## 2 Richtlijnen en ervaringen voor lokale samenwerking

### *Richtlijnen*

Het *Tweeluik religie en publiek domein* van VNG/BZK biedt een goed startpunt om de relatie tussen gemeentelijke overheid en religieuze organisaties te verkennen.<sup>8</sup> Die handreiking schetst speciaal voor het lokaal bestuur de juridische kaders. De inzet van deze handreiking is om helderheid te geven in het vaak verwarrende publieke debat over de betekenis van de scheiding van kerk en staat. Het tweeluik formuleert drie juridische uitgangspunten.

Ten eerste mogen gemeenten zich niet inhoudelijk bemoeien met het geloof van de burger. De overheid moet de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing van iedere burger respecteren (art. 6 Grondwet). Ook met de inhoud van de leerstellingen, of de wijze waarop de gemeenschap zich organiseert of wat er tijdens een religieuze bijeenkomst wordt verkondigd, heeft de overheid in principe niets te maken. De godsdienstvrijheid is een fundamenteel recht voor iedere Nederlander en de overheid heeft dat recht te respecteren en te beschermen.

Het tweede handvat uit het *Tweeluik* luidt dat overheidscontacten met levensbeschouwelijke organisaties moeten dienen ter verwezenlijking van niet-geloofsgebonden overheidsdoelen. Gelovigen kunnen zich verenigen in organisaties die bijdragen aan doelen waar de overheid ook baat bij heeft. Het is daarom niet vreemd dat de overheid soms subsidies verleent aan lbo's. Een lbo mag echter de maatschappelijke doelen waarvoor zij subsidie ontvangt niet vermengen met haar religieuze doelstellingen.

Het derde handvat is gebaseerd op artikel 1 van de Grondwet: burgers en ook lbo's moeten in gelijke gevallen gelijk worden behandeld. De overheid is een neutrale, dat is onpartijdige instelling zonder religieuze voorkeuren. Zij dient geen religieuze groeperingen voor te trekken of te discrimineren. Neutraliteit hoeft niet te beteke-

7 W.H. Dekker, *Vertrouwen. De opgave van het sociaal werk in een gepolariseerde context* (Lectorale rede CHE), 2021; Gemeente Ede, *Samen werken aan een sterke sociale basis. Actielijnen voor het versterken van de sociale basis in Ede. Actieprogramma 2020-2023*.

8 BZK/VNG 2019.

nen dat alle levensbeschouwingen buiten het publieke beleid worden gehouden ('exclusieve neutraliteit'). Het gaat hier om 'inclusieve neutraliteit', wat betekent dat verschillende godsdiensten en levensbeschouwingen op gelijke wijze aanspraak kunnen maken op subsidie van de overheid.<sup>9</sup>

### *Praktijkervaringen*

Uit het *Tweeluik* blijkt dat de praktijk van de gemeentelijke omgang met religieuze of levensbeschouwelijke organisaties divers is. Lokaal worden eigen invullingen gegeven aan de samenwerking.<sup>10</sup> Een katholiek dorp in Limburg verschilt nogal van een grote stad in het westen van het land, en een Veluws dorp is weer anders dan de stad Groningen. Het bestaan van uiteenlopende lokale praktijken is tevens verklaarbaar omdat gemeentelijke autonomie het uitgangspunt is. Gemeenten hebben een grote mate van zelfstandigheid op dit terrein. Ze gaan vaak pragmatisch om met het vormgeven aan de contacten met lbo's.<sup>11</sup> Enkele jaren geleden zijn in enkele – vooral grotere – gemeenten onderzoeken gedaan naar de verhouding tussen de lokale overheden en levensbeschouwelijke organisaties in de praktijk. Het betreft de gemeenten Den Haag, Amsterdam, Heerde en Rotterdam.<sup>12</sup> Vier thema's keren daarin terug.

Ten eerste de verhouding tussen oude en nieuwe lbo's. Gevestigde organisaties zoals het Leger des Heils zijn beter bekend bij de gemeente dan relatief nieuwe organisaties met een migratieachtergrond. Met de eerste groep organisaties is vanuit de gemeente vaak meer bekendheid en contact dan met de tweede. Dit terwijl de gemeenten wel meer vertrouwd willen raken met die laatste groep om zo meer burgers te kunnen bereiken.

Ten tweede vertaalt dit verschil in contact tussen oude en nieuwe lbo's zich in verschillen in subsidierelaties. Gevestigde organisaties krijgen meer en vaker subsidie dan nieuwe lbo's. Dit zou kunnen komen doordat de oude organisaties meer ingebed zijn in het netwerk met de gemeente en beter de soms complexe eisen begrijpen, zoals in Rotterdam het geval is. Soms willen religieuze organisaties graag juist onafhankelijk blijven ten opzichte van de gemeente en vragen ze daarom geen subsidie aan.

Gemeenten zijn doorgaans bereid tot subsidiëren. Voorwaarden zijn daarbij de kwaliteit van de activiteiten en toegankelijkheid voor alle inwoners. Activiteiten moeten niet alleen aan de eigen achterban worden aangeboden. Bovendien worden alleen de maatschappelijke en niet de religieuze activiteiten gefinancierd. Hierbij beseffen de ambtenaren dat het gaat om een 'grijs gebied'. Bijvoorbeeld: maakt bidden voorafgaand aan een activiteit de betreffende activiteit religieus? Interes-

9 W. van der Burg, *Het ideaal van de neutrale staat* (Oratie Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam 2009.

10 Davelaar & Smits van Waesberghe 2010.

11 BZK/VNG 2019.

12 J. van den Toorn e.a., *Levensbeschouwelijke organisaties en de Wmo in Den Haag. Een inventarisatie onder levensbeschouwelijke organisaties en gemeentelijke vertegenwoordigers naar kansen voor samenwerking*, Utrecht 2018; J. van den Toorn e.a., *Omvang en karakter van de maatschappelijke activiteiten van levensbeschouwelijke organisaties in Rotterdam*, Utrecht 2022; T. Pels, *Wat zijn, gezien de scheiding tussen kerk en staat, de marges voor contact tussen gemeenten en religieuze organisaties?* Utrecht 2019.

sant is dat aandacht voor religieuze bronnen ook kan bijdragen ‘aan het gezamenlijk bereiken van doelen (...): ondersteuning van ouders bij lastige opvoedkwesties kan soms effectiever zijn als zij ervaren dat verandering van opvatting en gedrag religieus gerechtvaardigd zijn’.<sup>13</sup>

Ten derde is ‘religieuze kramp’ een thema. Sinds 9/11 en andere terroristische aanslagen is tolerantie jegens godsdienstige uitingen problematischer geworden. Dit blijkt bijvoorbeeld in het rapport over Amsterdam, waarin soms een zekere ‘religieuze kramp’ wordt geconstateerd. Dit geldt in het bijzonder islamitische organisaties, maar zeker niet alleen. Ook in het *Tweeluik* komt dit punt naar voren. Zo geven bestuurders aan dat zij ‘geen contacten willen onderhouden met religieuze organisaties die een boodschap verkondigen die niet in lijn is met de waarden in de Nederlandse samenleving en die de rechtsstaat kunnen ondermijnen’. Nu valt het tweede punt zeker te verdedigen (ondermijning van de rechtsstaat moet worden voorkomen), het eerste punt lijkt echter te getuigen van een overdreven gevoeligheid jegens godsdienstige uitingen. Tolerantie gaat immers juist over het mogen verschillen op het niveau van fundamentele waarden en het toelaten van die verschillen, ook in het publieke domein. Religieuze kramp wordt door vertegenwoordigers van lbo’s ook vermeld. Een aantal van hen constateert dat de ‘relatie met de overheid de laatste jaren bemoeilijkt is vanuit een te strikte toepassing van het principe van de scheiding tussen kerk en staat’.<sup>14</sup>

Een vierde thema betreft erkenning en vertrouwen. Meerdere levensbeschouwelijke organisaties geven aan dat zij niet goed door de gemeentelijke overheid worden ‘gezien’. In Heerde verloopt de samenwerking tussen gemeente en organisaties niet altijd soepel omdat die wordt belemmerd door ‘wederzijds onbegrip, miscommunicatie en het image van de gemeente’.<sup>15</sup> In Den Haag missen organisaties soms ‘erkenning van hun specifieke insteek, die vaak neerkomt op het – met vrijwilligers – naast mensen willen staan, mensen willen ondersteunen zonder gespecificeerd einddoel of einddatum’.<sup>16</sup> Lbo’s willen erkend worden op basis van hun ‘hele pakket’, dus inclusief de maatschappelijke en de zingevende kant.

### 3 Casestudy in het sociaal domein

Voorname onderzoeken zijn met name uitgevoerd in de grote steden. Om te ontdekken hoe een middelgrote gemeente in een relatief christelijke omgeving samenwerkt met levensbeschouwelijke organisaties in het sociaal domein hebben we een verkennend kwalitatief onderzoek gehouden in de gemeente Ede. Daarvoor zijn interviews afgenomen bij ambtenaren en medewerkers van levensbeschouwelijke organisaties.

13 Pels 2019, p. 11.

14 Pels 2019, p. 41.

15 T. Ruiterkamp, *Geloven in de Civil Society? Een onderzoek naar de verschillende activiteiten die religieuze en seculiere civil society organisaties in gemeente Heerde ondernemen ter bevordering van het welzijn van de inwoners en hoe deze verschillen verklaard kunnen worden* (Masterscriptie), Enschede 2019, p. 3.

16 Van den Toorn e.a. 2018.

De drie formele principes uit het *Tweeluik* en de vier ervaringslessen uit andere gemeenten waren richtinggevend voor de interviews die zijn gehouden. Omdat de beleving van de betrokkenen vooropstaat en er mogelijk gevoelige gespreksonderwerpen aan bod zouden kunnen komen, is gekozen voor semigestructureerde diepte-interviews. Deze zijn gehouden tussen juni en oktober 2021. De transcripten van de interviews zijn inductief benaderd en open gecodeerd. De uitkomsten van de analyse zijn ter validatie voorgelegd aan beide groepen, hetgeen resulteerde in een aanscherping van de resultaten.

Vier ambtenaren van de gemeente Ede zijn geïnterviewd: een beleidsregisseur Sociale Basis en Preventie, een adviseur Sociale Basis en Preventie en twee gebiedsmanagers. Naast deze vier respondenten zijn drie beleidsmedewerkers betrokken geweest bij de schriftelijke validatie van de voorlopige resultaten. Hiermee konden de resultaten worden aangescherpt.

Daarnaast is gesproken met negen medewerkers van zeven verschillende levensbeschouwelijke organisaties. De selectie van de organisaties is gemaakt op basis van drie kenmerken. Ten eerste: de lbo opereert in de sociale basis van de gemeente Ede. Ten tweede: de lbo ontvangt een gemeentelijke subsidie. Ten derde: de lbo vermeldt religieuze drijfveren in visie en missie. Ook de uitgewerkte resultaten van deze interviews zijn aan de respondenten voorgelegd ter validatie, waarna de reacties zijn gebruikt om de uitkomsten verder te verfijnen.

De lbo's die zijn betrokken, richten zich op verschillende onderdelen van de sociale basis, zoals vrijwilligersinzet, het organiseren van ontmoeting, maatschappelijke ondersteuning van inwoners en activiteiten ter bevordering van integratie. Sommige lbo's krijgen subsidie voor een groot deel van hun begroting, andere voor één of enkele onderdelen. Bijvoorbeeld: een organisatie krijgt subsidie voor maatschappelijke ondersteuning van inwoners, maar niet voor het organiseren van avonden waar levensbeschouwing centraal staat. Eén lbo in dit onderzoek heeft een islamitische achtergrond, de overige zes organisaties hebben een christelijke achtergrond.

In de interviews is gevraagd hoe de samenwerkingsrelatie tussen de gemeente en lbo's eruitziet en hoe deze door beide partijen wordt ervaren. Er is gesproken over de motieven van lbo's, over de doelstellingen en de financiering van activiteiten. Ook is gevraagd op welke manier subsidieaanvragen van lbo's worden beoordeeld door de gemeente. Met ambtenaren van de gemeente is besproken hoe er intern wordt omgegaan met religieuze organisaties die subsidie ontvangen. Medewerkers van lbo's zijn specifiek bevraagd op de zichtbaarheid van de religieuze overtuiging tijdens activiteiten en hoe ze dit thema een plek geven in hun contact met de gemeente. Aan beide partijen is gevraagd waar het onderlinge contact inhoudelijk over gaat.

#### 4 Afwegingen bij subsidieverlening

De gemeente Ede financiert diverse levensbeschouwelijke organisaties of specifieke activiteiten van die organisaties. Leidend daarbij is de *Subsidieregeling Sociale*

*Basis en Preventie Ede*.<sup>17</sup> De gemeente hanteert voor lbo's formeel geen afwijkende of aanvullende voorwaarden ten opzichte van niet-levensbeschouwelijke organisaties.

In gesprekken met ambtenaren van de gemeente komen de volgende vijf uitgangspunten naar voren die hen helpen bij het beoordelen van een subsidieaanvraag.

Ten eerste: activiteiten van levensbeschouwelijke organisaties moeten passen in het gemeentelijk beleid. De achterliggende levensbeschouwelijke overtuiging wordt door de gemeente minder relevant gevonden.

Ten tweede: de gemeente financiert geen activiteiten op het gebied van geloof en religie. Meerdere organisaties hanteren daarom in hun begroting een scheiding tussen maatschappelijke activiteiten met subsidie en niet-gesubsidieerde activiteiten rond geloof en religie. Een uitzondering op deze regel maakt de gemeente voor activiteiten rond bijvoorbeeld kerst- en paasfeest, waarbij lijkt mee te spelen dat een grote groep inwoners deze activiteiten accepteert. Zo zegt een ambtenaar:

‘Ede viert feest en met Suikerfeest [twee lokale bewonersinitiatieven] – waar echt die verbinding is – dan zie je wel dat de gemeente subsidieert, maar dan is het voor alle burgers van Ede. Dan is het niet alleen maar voor moslims of alleen maar voor welke groepering dan ook.’

Ten derde: vertrouwen is een uitgangspunt van de gemeente in de omgang met organisaties in de sociale basis. Ambtenaren willen erop vertrouwen dat organisaties met subsidiegeld geen ‘zendingswerk’ zullen doen.

Ten vierde: de gemeente vindt het belangrijk dat lbo's toegankelijk zijn en openstaan voor alle inwoners. De gemeente wil niet dat bezoekers zich moeten conformeren aan de organisatie of aan de identiteit van de organisatie om mee te kunnen doen aan een activiteit. Wel wordt er onderscheid gemaakt tussen bewonersinitiatieven<sup>18</sup> en de formele organisaties.<sup>19</sup> Bij bewonersinitiatieven is meer ruimte voor activiteiten voor specifieke doelgroepen, terwijl van de formele organisaties wordt verwacht dat ze alle doelgroepen bedienen. Vaak blijkt dit een zoektocht voor de gemeente, want activiteiten moeten voor iedereen toegankelijk zijn, terwijl er wel ruimte is voor subsidie aan activiteiten voor specifieke groepen wanneer dit nodig wordt geacht. Een voorbeeld hiervan is de daklozeninloop waarbij subsidie gegeven wordt voor een organisatie die zich richt op deze specifieke doelgroep.

Ten vijfde: behoeften van inwoners zijn leidend bij subsidieverlening. De gemeente vindt het belangrijk dat iedereen ergens terecht kan. Soms betekent dit dat subsidie wordt gegeven aan een activiteit waarbij een deel van de inwoners zich thuis voelt. Zichtbaarheid van een overtuiging wordt daarbij niet per definitie gezien als een probleem.

17 Gemeente Ede, *Subsidieregeling Sociale Basis en Preventie Ede*, Ede 2020.

18 Bewonersinitiatieven: initiatieven genomen door bewoners of bewonersgroepen voor activiteiten die een bijdrage leveren aan de sociale cohesie en de sociale leefbaarheid in de buurt of wijk (Gemeente Ede 2020).

19 ‘Formele organisaties’ is de benaming die door de gemeente Ede wordt gebruikt. In de interviews komt naar voren dat niet altijd duidelijk is welke organisaties moeten worden gerekend tot deze ‘formele’ groep.

## 5 De opstelling van de gemeente

Met gemeenteambtenaren en vertegenwoordigers van lbo's is de samenwerking besproken. Drie zaken springen eruit wat betreft de opstelling van de gemeente. Ten eerste de zichtbaarheid van de religieuze identiteit van de organisatie, ten tweede het werken vanuit vertrouwen en ten derde de rol die individuele ambtenaren spelen. Elk van deze drie punten lichten we verder toe.

### *Zichtbaarheid van levensbeschouwing*

Bij de start van de subsidierelatie worden de meeste organisaties door de gemeente bevraagd op de rol van hun identiteit bij het werken met inwoners. Enkele organisaties geven aan dat de gemeente hen specifiek heeft bevraagd op religie en of ze niet bezig waren met 'mensen bekeren'. Deze organisaties ervaren dat de gemeente hun toegankelijkheid in twijfel stelde vanwege hun identiteit. Een organisatie heeft mede daardoor de eerste contacten met de gemeente als zeer moeizaam ervaren. De meeste organisaties spreken echter neutraal of positief over de houding van de gemeente bij de start van de subsidie.

De identiteit van religieuze organisaties mag zichtbaar zijn in de activiteiten, maar daar zitten wel grenzen aan. Volgens de ambtenaren is het bepalen van die grenzen soms een spannende zoektocht. De grens tussen religieuze en niet-religieuze activiteiten is niet altijd duidelijk. Een ambtenaar licht toe:

'[We zeggen] dus min of meer: het is niet de bedoeling dat je gaat bidden. Maar ik ga er ook niet naast staan. (...) Maar aan de andere kant: als je weet dat alle mensen die daar zijn, christelijk zijn, waarom zou je dan niet gaan bidden? (...) Het is niet van tevoren precies uit te stippelen wat er wel en niet kan, wat werkt. Ik vind dat zelf ook wel ingewikkeld. Als ik kom bij mensen die christelijk zijn en bidden voor het eten, dan bid ik mee. Dan pas ik me ook weer aan. (...)'

Er zijn geen afspraken gemaakt over het omgaan met deze gevoelde spanning. Een ambtenaar geeft aan de eigen handelingsverlegenheid op dit gebied soms wel bespreekbaar te maken in het contact met lbo's, maar de zichtbaarheid van de levensbeschouwing is niet vaak onderwerp van gesprek.

Ambtenaren zouden graag vaker de dialoog voeren over thema's rondom het levensbeschouwelijke karakter van organisaties en daarbij transparant zijn over vraagstukken die hiermee te maken hebben. Meerdere ambtenaren uiten de wens om vanuit nieuwsgierigheid het gesprek met lbo's aan te gaan, waarin partnerschap en samenwerking centraal staan. Vraagstukken met betrekking tot religieuze organisaties worden bij de gemeente wel eens intern besproken met collega's, maar ook dat zouden ambtenaren graag vaker doen.

Tot nu toe is het overigens zelden aan de orde geweest dat een organisatie over een grens ging wat betreft zichtbaarheid van de levensbeschouwing, aldus de ambtenaren van de gemeente.

*Vertrouwen*

Ambtenaren benadrukken dat zij het contact met religieuze organisaties op basis van vertrouwen willen aangaan. Vertrouwen is ook noodzakelijk als uitgangspunt, want het is voor de gemeente praktisch onmogelijk om de uitvoering van alle activiteiten te controleren.

De meeste organisaties ervaren ook vertrouwen vanuit de gemeente. Het ontvangen van subsidie wordt gezien als een blijk van vertrouwen. Ook groeit het vertrouwen doordat zij de gelegenheid krijgen om mee te denken met de gemeente. Een andere organisatie geeft aan dat er wel vertrouwen is vanuit de gemeente, maar dat er ook spanning wordt gevoeld tussen de zichtbare resultaten die passen binnen de beleidsdoelen van de gemeente en de mogelijkheid dat lbo's misschien niet voor alle inwoners toegankelijk zijn.

De vorm en inhoud van de rapportage aan de gemeente hebben betekenis voor het wederzijds vertrouwen. Organisaties ervaren dat het vertrouwen vanuit de gemeente groeit wanneer zij aan de gemeente laten zien welke bijdrage zij leveren aan de Edese sociale basis. Vanuit de gemeente wordt aangegeven dat het niet nodig is om in detail te weten wat er gebeurt binnen activiteiten van lbo's. Als duidelijk zichtbaar is dat een activiteit een mooie bijdrage levert in de buurt, dan is een uitgebreid rapport niet altijd noodzakelijk. Sommige organisaties ervaren dat ook zo en zien dat als een teken van vertrouwen van de gemeente. Een andere organisatie geeft juist aan dat het wenselijk zou zijn om minder gedetailleerd te hoeven rapporteren.

*De rol van ambtenaren*

In contact met de gemeente ervaren meerdere lbo's dat het uitmaakt welke gemeentambtenaar je treft. De visie van de ambtenaar heeft invloed, en ook de relatie die je met elkaar hebt. Dit wordt bevestigd door ambtenaren van de gemeente. Het geeft hun soms extra vertrouwen als binnen een lbo inwoners werken vanuit intrinsieke motivatie, gedreven door persoonlijke normen en waarden. Dit geldt voornamelijk wanneer de ambtenaar zich ook persoonlijk kan vinden in deze normen en waarden. Maar dat geldt ook andersom: eerdere negatieve ervaringen van ambtenaren met een bepaald type lbo kunnen nog meespelen in contacten met andere vergelijkbare lbo's. Ambtenaren vinden dit zelf niet wenselijk.

Ambtenaren vertellen dat zij streven naar een team dat meer divers is qua achtergrond. Op die manier hopen zij beter te kunnen aansluiten bij verschillende partijen. Dat lijkt in de huidige situatie niet altijd te lukken. Een medewerker van een organisatie met een moslimachtergrond vertelt dat zij plannen had die pasten binnen de subsidievoorwaarden voor de sociale basis. Zij ging daarmee naar de gemeente, maar ervaarde dat haar verhaal niet werd begrepen. Zij brengt dit in verband met het verschil in achtergrond tussen haar en deze medewerkers.

## 6 De opstelling van levensbeschouwelijke organisaties

In de interviews kwam de opstelling van lbo's richting de gemeente aan de orde. Ook hier is de zichtbaarheid van levensbeschouwing een belangrijk thema. Daar-

naast komen meer relationele thema's aan bod, zoals dialoog, erkenning en zingeving.

### *Identiteit en transparantie*

Medewerkers van lbo's geven aan dat de levensbeschouwelijke achtergrond bepalend is voor de missie en waarden van hun organisatie, waardoor dit ook zichtbaar is in het contact met inwoners. Bij meerdere organisaties vertellen medewerkers over hun geloof als dat passend is in de situatie. Bij sommige organisaties gebeurt dit juist niet of nauwelijks – elke lbo legt hierin een eigen accent. Zo vertelt een vertegenwoordiger van een lbo:

'Als er een keer een gesprek nodig is (...) – dat gebeurt niet heel vaak, maar het gebeurt weleens – wat meer pastoraal is, dat ontstaat doordat mensen soms zeggen joh, wil je met me bidden of zo, ja, dat doe ik echt wel. (...) Als er echt behoefte is aan pastorale zorg, dan verwijs ik door naar de kerk, maar soms gebeuren dingen gewoon spontaan.'

De organisaties rapporteren regelmatig aan de gemeente over hun werk. Alle lbo's geven aan dat zij daarin transparant zijn, transparant over de inhoud van de activiteiten, vanuit welke waarden zij werken en ook over de rol die hun levensbeschouwing daarin speelt.

Sommige organisaties maken kosten voor bijvoorbeeld materialen die specifiek met levensbeschouwing te maken hebben, maar dat betalen ze niet vanuit de gemeentelijke subsidie. Het is op die manier mogelijk dat binnen één activiteit een deel gesubsidieerd is vanuit de gemeente en een deel vanuit andere bronnen. Zo licht een lbo toe:

'Wij krijgen bijvoorbeeld subsidie voor de kinderclub. Ja, en dan hebben we gewoon heel veel algemene kosten en dat kan van de subsidie. En als we dan echt een keer aan het eind van het seizoen een keer een boekje of een bijbeltje uitdelen, dan zetten we dat niet op de kosten van de gemeente.'

### *Erkenning en zingeving*

De meeste gesprekken tussen de gemeente en lbo's gaan over subsidie en over wat de organisaties doen in de praktijk. Medewerkers van lbo's delen de wens van de gemeente om vaker de dialoog te voeren over thema's rondom het levensbeschouwelijke karakter van de organisaties en hun activiteiten. Enkele organisaties hebben daarbij behoefte aan heldere randvoorwaarden voor lbo's, omdat die een uitgangspunt vormen voor een open gesprek met de gemeente.

In het contact lijkt de gemeente volgens sommige organisaties vaak gericht op cijfers en structuren. Meerdere lbo's geven aan nadrukkelijker erkenning te willen ontvangen van de gemeente. Het gaat daarbij om aandacht voor wat er in de praktijk gebeurt bij de religieuze organisaties en de waarde die dit heeft voor de Edese samenleving. Zij zouden het waarderen als ambtenaren van de gemeente vaker vanuit oprechte belangstelling komen kijken bij een activiteit.

Meerdere medewerkers van lbo's zijn van mening dat de gemeente in de sociale basis meer aandacht zou kunnen hebben voor zingeving, een van de pijlers van positieve gezondheid.<sup>20</sup> Sommigen zouden graag met ambtenaren in gesprek gaan over de rol van de gemeente met betrekking tot zingeving en hoe dit zich verhoudt tot religie. Voor ambtenaren is het echter niet direct helder welke rol de gemeente zou moeten spelen op het gebied van zingeving en onder welk beleidsdomein dit valt.

## 7 Slotbeschouwing

Recent hebben de historici James Kennedy en Mart Rutjes de geschiedenis van het samenspel tussen overheid en religieuze organisaties beschreven in een boek met de treffende titel *Gescheiden partners*.<sup>21</sup> Zij laten daarin zien dat het vormgeven aan dat samenspel in de achterliggende decennia steeds een zoektocht was. Het ideaal van de scheiding tussen kerk en staat, met waarborging van de waarden van vrijheid en gelijkheid, bracht de nodige terughoudendheid en soms ook argwaan voort vanuit politiek en overheid richting religie en levensbeschouwelijke organisaties. Tegelijkertijd bleven religie en overheid elkaar steeds weer tegenkomen en moest er samengewerkt worden. In de verzorgingsstaat bleef immers bij de uitvoering van taken en voorzieningen een grote rol weggelegd voor maatschappelijke organisaties, waaronder religieuze instellingen. Dat geldt ook in de nieuwste episode van de 'gescheiden partners': de wending naar de participatiesamenleving gedurende de achterliggende tien jaar.

Het onderzoek van Kennedy en Rutjes laat ondertussen ook zien dat de aanwezigheid van 'religieuze kramp' niet overdreven moet worden. In het eerste decennium van de 21ste eeuw was de discussie weliswaar hevig, maar over een langere periode bezien is volgens deze historici vooral sprake van een welwillende en pragmatische verhouding. Kenmerkend voor de verhouding tussen overheid en religieuze organisaties is een instrumentele rationaliteit. De overheid is zich steeds minder inhoudelijk gaan interesseren voor religie en levensbeschouwing, aldus de auteurs, maar kijkt slechts naar de maatschappelijke opbrengsten ervan, naar het nut voor beleidsdoelstellingen. De verhouding tussen overheid en lbo's is daarmee, kortom, vooral een zakelijke relatie.

De casestudy waarvan we in dit artikel verslag hebben gedaan, lijkt dit patroon te bevestigen. Van religieuze kramp, waar andere gemeenten soms mee worstelen, lijkt in Ede nauwelijks sprake. De gemeente waardeert het werk van religieuze organisaties. Zij is zich er ook van bewust dat levensbeschouwing doorwerkt in de activiteiten van de lbo's en ziet dat niet als een probleem, mits de toegankelijkheid voor alle inwoners geborgd blijft. In de praktijk spreken meerdere ambtenaren wel over een zoektocht als het gaat om de grenzen van de zichtbaarheid van levensbeschouwing binnen gesubsidieerde activiteiten. Desalniettemin ervaren zowel gemeente als lbo's de samenwerking als positief. Een belangrijke rol daarin speelt het

20 Zie voor meer informatie over positieve gezondheid: [www.iph.nl](http://www.iph.nl).

21 J.C. Kennedy & M. Rutjes, *Gescheiden partners. Een geschiedenis van overheid en religieuze organisaties in Nederland*, Amsterdam 2022.

vertrouwen dat de Ibo's doorgaans ervaren vanuit de gemeente, juist ook in het ontvangen van subsidie. In Ede zijn de 'gescheiden partners' dus vooral ook 'betrouwbare' partners. We zien de samenwerking tussen religieuze organisaties en de gemeente Ede daarom als een *good practice*.

De gemeente Ede staat met haar vijf uitgangspunten voor subsidieverlening in de traditie van inclusieve neutraliteit, al wordt door haar niet expliciet naar het *Tweeluik* verwezen. Met de regel dat activiteiten rondom geloof en religie niet gefinancierd worden, sluit de gemeente aan bij het juridische uitgangspunt dat de overheid zich niet inhoudelijk met geloof bemoeit. De voorwaarde dat gesubsidieerde activiteiten aansluiten bij lokale beleidsdoelen ligt in het verlengde van het juridische uitgangspunt dat de contacten over niet-religieuze doelen moeten gaan. De eis dat gesubsidieerde activiteiten voor iedereen toegankelijk zijn, sluit aan bij het juridische principe van (on)gelijke behandeling.

Hoewel we spreken van een *good practice*, betekent dat niet dat de samenwerking als hecht wordt ervaren. Religieuze organisaties missen soms echte belangstelling van de gemeente en hebben behoefte aan meer aandacht voor hun activiteiten. Daarbij gaat het hen juist ook om belangstelling voor de kern van hun missie en identiteit zoals die doorwerkt in de activiteiten. Op dit punt sluit de situatie in Ede aan bij het bredere patroon van een zakelijke en instrumentele benadering die Kennedy en Rutjes hebben beschreven. De interviews lieten ook zien dat ambtenaren zoekende zijn hoe ze zich op een professionele manier tot levensbeschouwing kunnen verhouden.

Om het betrouwbaar partnerschap verder te versterken zou het goed zijn om meer intrinsieke belangstelling voor de levensbeschouwelijke inbreng van deze organisaties te ontwikkelen. Dat vraagt om een 'postseculier bewustzijn', zoals de Duitse filosoof Jürgen Habermas dat heeft genoemd. In zijn optiek zijn we in het publiek domein gebaat bij een 'complementair leerproces' tussen seculier en religieus.<sup>22</sup> Daarmee bedoelt hij de openheid van gelovigen en niet-gelovigen voor elkaars positie en inbreng. Dat vergt van de (lokale) overheid het serieus nemen van de inbreng van religieuze tradities en gemeenschappen. Van die gemeenschappen vraagt het ontvankelijkheid en respect voor de pluriformiteit van de samenleving en de neutrale opstelling van de overheid. Zowel bij de gemeente Ede als bij de religieuze organisaties lijkt er bereidheid op deze manier het partnerschap te willen versterken, door naar elkaar te luisteren en van elkaar te willen leren. Dan ontstaat er iets wat getypeerd kan worden als postseculiere bestuurskunst.<sup>23</sup>

22 J. Habermas & J. Ratzinger, *Dialectiek van de secularisering. Over rede en religie*, Kampen 2009.

23 R.J. van Putten, p. Overeem & R. van Steden, 'Where Public Theology and Public Administration Meet. Reflections on Jürgen Habermas' Post-secular Turn', *International Journal of Public Theology* 2019-1, p. 5-24.