

De Nederlandse samenleving en zijn islam. Reacties op de opbouw van islamitische instituties

Jan Rath, Rinus Penninx, Kees Groenendijk en Astrid Meyer¹

Inleiding

Enkele jaren geleden werd een van ons benaderd met het verzoek om een rechtssociologisch onderzoek in te stellen naar de benauwde omstandigheden van een godsdienstige minderheid. De belijders van deze godsdienst, zo luiden destijds de berichten, werden in de alledaagse praktijk niet erg serieus genomen, ja zelfs gediscrimineerd en onderdrukt. Hun vrijheid van godsdienst — per slot een universeel mensenrecht — was ernstig in het geding. De oplettende lezer begrijpt het al: we hebben het hier over de minderheid der christenen in Egypte. Het verzoek om een onderzoek werd niet gehonoreerd. Want waarom zouden we het zo ver zoeken als in eigen land nog zoveel werk te verrichten is? Binnenlandse maatschappelijke gebeurtenissen aan het eind van de jaren tachtig wierpen immers de vraag op of het in Nederland met de vrijheid van godsdienst eigenlijk wel zo goed was gesteld. Stond hier te lande de minderheid der moslims niet onder druk? Zo werd de vestiging van hun gebedsruimten nogal eens door omwonenden of autoriteiten tegengewerkt. In een enkel geval werden zelfs gewelddadige aanslagen gepleegd. Het dragen van hoofddoekjes door islamitische vrouwen op het werk of meisjes op school vormde op tal van plaatsen voorwerp van heuse affaires. De stichting van islamitische basisscholen ontlokte publieke debatten over de wenselijkheid ervan, terwijl in sommige gemeenten op allerhande manieren werd getracht de komst van zo'n school daadwerkelijk tegen te houden. De toepassing van islamitische voedingsvoorschriften, met name die ter zake van het ritueel slachten, onderging een zelfde lot. Gold de grondwettelijke vrijheid van godsdienst nu in de praktijk ook werkelijk voor deze nieuwe minderheid?

De casus van moslims in Nederland zou extra interessant zijn, omdat het gaat om een godsdienstige groepering die zich heeft gevestigd in een land dat van oudsher vertrouwd is met religieuze verscheidenheid. Vóór de Tweede Wereldoorlog en in de jaren vijftig deden verzuilde krachten een samenleving ontstaan waarin godsdienst en levensovertuiging tot de centrale sociale determinanten behoorden en waarin burgers zich navenant organiseerden. De organisaties die hieruit ontstonden, werden in de zich ontwikkelende verzorgingsstaat nauw betrokken bij de vorming en uitvoering van het overheidsbeleid. Deze gang van zaken was niet alleen verankerd in de sociale en politieke praktijk, maar ook in de wet- en regelgeving. Alternatieve krachten waren gedurende de opbouw van dit verzuilde systeem wel aanwezig, maar hun invloed was beperkt. Pas in de jaren zestig, mede als gevolg van processen van ontkerkelijking en secularisering, wonnen die krachten aan invloed. Organisaties op basis van godsdienst en levensovertuiging verloren gaandeweg hun dominante positie en sommige hielden zelfs op te bestaan. Hun vanzelfsprekende betrokkenheid bij de vorming en uitvoering van het beleid nam af. De wet- en regelgeving werd in overeenkomstige zin op een aantal punten gewijzigd, met als voorlopige mijlpaal de grondwetswijziging van 1983. Hiermee werd een groot aantal (financiële) verplichtingen van de overheid jegens kerkgenootschappen afgekocht, en kwam de ontvlechting van kerk en staat in een nieuwe fase. Niet het godsdienstige of levensbeschouwelijke collectief, maar het individu kwam meer centraal te staan. Deze processen zijn intussen ver voortgeschreden, zodat nu waarachtig de indruk ontstaat dat moslims historische pech hebben: zij zouden zich 'te laat' in Nederland hebben gevestigd, te laat om van de 'verzuilde' structuur te kunnen profiteren.

Wellicht anders dan sommigen veronderstellen, is de institutionalisering van de islam geen autonoom of vanzelfsprekend proces. Moslims kunnen immers niet zomaar hun gang gaan: voor het gros van hun instituties hebben zij te maken met de hun omringende samenleving of haar vertegenwoordigers. Wanneer zij bijvoorbeeld een moskee willen vestigen stuiten zij op brand- en veiligheidsvoorschriften, verkeersmaatregelen, het bestemmingsplan, en zo meer. Wanneer zij een voorganger uit het buitenland willen laten overkomen krijgen ze bovendien te maken met de Vreemdelingenwet en de Wet Arbeid Vreemdelingen. Of het nu op hun eigen

initiatief gebeurt of op dat van derden, en of zij het nu graag willen of juist niet, zij moeten met die samenleving in overleg treden. De overheid of andere geledingen van de maatschappij kunnen die instituties vervolgens erkennen en misschien zelfs ook ondersteunen, maar zij kunnen hun vorming evengoed blokkeren. Naarmate kerk en staat verder ontvlecht raken, zo mogen we aannemen, neemt de kans op actieve ondersteuning af. Een actuele vraag is nu in hoeverre moslims in dit spanningsveld de ruimte krijgen om naar eigen inzicht hun instituties op te bouwen.

Welnu, wij hebben dit onderzocht. Daartoe gingen we in eerste instantie en in beschrijvende zin na in hoeverre er in Nederland sprake is van opbouw van (nieuwe) door de samenleving erkende islamitische instituties, in welke sferen van het leven deze opbouw heeft plaatsgevonden, en wat hun omvang en reikwijdte is. We onderscheidden hierbij zeven sferen waarin het proces van institutionalisering zich kan voltrekken. In willekeurige volgorde zijn dat de religieuze sfeer, de (familie)rechtelijke sfeer, de educatieve sfeer, de sociaal-economische sfeer, de sociaal-culturele sfeer, de sfeer van gezondheids- en maatschappelijke zorg en de politieke sfeer. Vervolgens inventariseerden en analyseerden we welke in Nederland gevestigde instituties en actoren bij die processen een rol hebben gespeeld, welke politieke en ideologische posities zij ten opzichte van de wensen van moslims hebben ingenomen, en hoe beide posities zich steeds tot elkaar hebben verhouden.

Het onderzoek is in drie niveaus ingedeeld, corresponderend met de drie delen van dit boek: het nationale, lokale en internationale niveau. Allereerst zijn de totstandkoming van *nationale* instituties (inclusief de nationale politieke en ideologische reacties) bestudeerd. Te denken valt dan aan de totstandkoming van subsidieverordeningen voor gebedsruimten of de regulering van geestelijke verzorging in de krijgsmacht. Hoewel van belang, voorspellen deze nationale ontwikkelingen lang niet altijd wat zich op *lokaal* niveau afspeelt. Daar immers moeten algemene regels praktisch worden uitgevoerd en spelen allerhande (plaatselijke) politieke en ideologische invloeden een rol. Bovendien zijn moslims lokaal gezien meer of minder geconcentreerd aanwezig, hetgeen van invloed kan zijn op hun relatieve machtspositie. Het plaatselijke onderzoek spitste zich toe op de ontwikkelingen in twee gemeenten, Rotterdam en Utrecht. Inhoudelijk concentreerden wij ons op de erkenning van islamitische organisaties als politieke gesprekspartners, de vestiging en financiering van gebedsruimten, en de totstandkoming van islamitisch godsdienstonderwijs op openbare basisscholen en de vestiging van islamitische scholen. Onze gegevens betreffen wij onder andere uit gesprekken met alle direct betrokkenen en uit de analyse van relevante beleidsdocumenten, correspondentie en krantenberichten. Het onderzoek bleef evenwel niet tot Nederland beperkt. Om na te kunnen gaan in welke mate en op welke wijze de situatie in Nederland specifiek is, in het bijzonder in hoeverre de reactie van de samenleving samenhangt met haar verzuiilde structuur, vergeleken we de resultaten van Nederland met die van *België* en *Engeland*.²

Voor de goede orde: het onderzoek ging niet zozeer over moslims of over islamitische mobilisering, noch over welk ander bij islamitische gemeenschappen gelokaliseerd proces.³ Het ging in de eerste plaats over de Nederlandse samenleving zelf, over de wijze waarop die omging met claims van moslims, over de ruimte die zij hun instituties feitelijk bood.

Omvang en reikwijdte van instituties

Vandaag de dag blijkt dat moslims een groot aantal instituties hebben opgericht. We geven hier enkele bevindingen weer.

- Vooral in de *religieuze sfeer* is er het nodige tot stand gekomen en geregeld. Hoewel de accommodatieproblemen nog steeds niet geheel zijn opgelost, bestaan er op dit moment pakweg 400 ruimten ('moskeeën') voor collectieve gebedsuitoefening. Sommige werden opgericht met (financiële) steun van de overheid of andere partijen, de meeste zonder. Daarnaast is inmiddels geregeld: de komst van imams uit het buitenland; het ritueel slachten (onder andere de aanwijzing van slachthuizen en de wijze waarop het slachten dient te geschieden); de besnijdenis van jongens en de toewijzing van begraafplaatsen. Voorts is de elektronisch versterkte gebedsoproep in tal van gemeentelijke regelingen opgenomen, en is de mogelijkheid om op religieuze feestdagen verlof op te nemen in vele collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's) opgenomen (hoewel er nog geen islamitische feestdag algemeen erkend is).

- In de *politieke sfeer* ontbraken aanvankelijk systematische contacten tussen islamitische organisaties en overheden. Er was eerder sprake van mijding. In de loop van de jaren tachtig gingen de landelijke en plaatselijke autoriteiten en politieke partijen met islamitische organisaties incidentele contacten aan. Thans zijn deze organisaties op grotere schaal erkend als gesprekspartners van de overheid. Sommige maken deel uit van inspraakorganen die in het kader van het minderhedenbeleid zijn opgericht. Er zijn verschillende islamitische koepelorganisaties waarvan een enkele zelfs bestaat uit lidorganisaties met uiteenlopende etnische, nationale en denominationale achtergronden. Tot dusver is geen enkele islamitische politieke partij levensvatbaar gebleken, een enkele poging ten spijt.
- In de *educatieve sfeer* zien we dat sinds jaar en dag koranonderricht wordt gegeven, een onderwijsinstutie die alleen binnen eigen kring erkenning en ondersteuning krijgt. Sinds het einde van de jaren tachtig hebben moslims ook binnen het Nederlandse onderwijssysteem erkenning gekregen: er zijn thans 29 islamitische basisscholen, een islamitische schoolbesturenorganisatie en een islamitisch pedagogisch instituut, terwijl hier en daar op openbare basisscholen islamitisch godsdienstonderwijs wordt gegeven. Een binnen het Nederlandse onderwijssysteem erkende imamopleiding is nog immer niet van de grond gekomen, al zijn er wel enkele particuliere opleidingen.⁴ Een islamitische omroep heeft al wel zendtijd (we zijn zelfs aan de tweede omroep toe).
- In de *(familie)rechtelijke, sociaal-economische en sociaal-culturele sfeer alsmede die der maatschappelijke zorg* is feitelijk betrekkelijk weinig gebeurd. Van erkenning van het islamitische recht is in beperkte mate sprake in het internationaal privaatrecht, met name in het familierecht. De Nederlandse samenleving erkent slechts onderdelen van het islamitische familierecht, voorzover zij deel uitmaken van het nationale recht van het land van herkomst en zij niet strijdig zijn met het Nederlandse recht. Op beperkte schaal zijn er verder islamitische slagerijen, exploiteren moskeeën winkels en is er een islamitisch architectenbureau.

Dit alles overziend valt in algemene zin op dat *de vorming van islamitische instituties een nogal selectief proces* is geweest. Er is van alles gebeurd, maar ook een heleboel niet. Het ideaaltypische schema van Nederlandse verzuiling indachtig zouden we islamitische dag- en weekbladen verwachten, islamitisch middelbare en speciale scholen, een universiteit, kraamklinieken, ziekenhuizen, verzorgingstehuizen, zwemclubs, vakbonden, standsorganisaties, politieke partijen, emigratiestichtingen en natuurlijk de spreekwoordelijke geitenfokverenigingen, maar in de praktijk vinden we niets daarvan terug. In weerwil van wat sommige spraakmakers graag beweren, stellen wij uit dit alles simpelweg vast dat er in Nederland in termen van institutionele arrangementen *geen sprake is van een islamitische zuil*, althans een die enigermate vergelijkbaar is met de rooms-katholieke of protestants-christelijke zuilen van weleer.

Zoals gezegd wordt het uiteindelijke resultaat van het proces van institutionalisering mede bepaald door de manier waarop de omringende samenleving ermee om gaat. In de praktijk ging zij slechts in zeldzame gevallen vanzelfsprekend en onvoorwaardelijk tot erkenning van islamitische instituties over. Doorgaans werd van enigerlei zijde wel bezwaren naar voren gebracht, en in de meeste gevallen kwam erkenning pas na lang soebatten. Toch moeten we constateren dat maar *weinig claims pertinent geweigerd zijn*. Uitzonderingen vormen bijvoorbeeld polygamie en de besnijdenis van vrouwen, voorzover moslims althans dergelijke claims naar voren brachten (hetgeen hier nauwelijks het geval is). Dit alles betekent dat moslims ten lange leste toch in belangrijke mate gedaan kregen wat zij wilden.

In het proces van institutionalisering is de *overheid de meest cruciale partij*. De overheid, haar politiek gekozen besturen inclusief, is de spil waarom alles draait. Zij was nu eens stimulerend, dan neutraal legalistisch, dan weer wierp ze blokkades op. In veel gevallen was haar opstelling verre van consistent. Deze inconsistenties zijn deels terug te voeren op het feit dat de overheid geen monolithisch blok vormt. Er zijn nu eenmaal verschillende departementen en daarbinnen verschillende directoraten en afdelingen en — binnen het gemeentelijke apparaat — een reeks van verschillende diensten. Al die geledingen hebben hun eigen taakstellingen, prioriteiten en werkpraktijken, en kunnen onderling dus uiteenlopende posities innemen.

Met name de *verschillen tussen gemeenten* zijn wat dat betreft opvallend. Zo ontvangen islamitische organisaties in Rotterdam voor bepaalde activiteiten gemeentelijke subsidie en zijn

zij als politieke gesprekspartner erkend. Voorts heeft het gemeentebestuur formeel en met Rotterdamse nuchterheid zijn medewerking verleend aan de stichting van islamitische basisscholen en geeft zij ruimte en financiële steun voor islamitisch godsdienstonderwijs op openbare basisscholen. In Utrecht is van dat alles in de door ons bestudeerde periode in het geheel geen sprake. Islamitische organisaties ontvangen geen subsidie en worden niet erkend als partner in het bestuurlijke proces. De komst van een islamitische school trachtte men met alle mogelijke juridische manieren — doch uiteindelijk zonder resultaat — tegen te houden, terwijl men de mogelijkheid dat moslims het gemeentebestuur zouden benaderen voor de facilitering van het islamitisch godsdienstonderwijs, op voorhand ondermijnde. Dát deze gemeentebesturen zulke uiteenlopende beslissingen hebben genomen, hoeft op zichzelf geen verbazing te wekken. Zij hebben immers gebruik gemaakt van de bevoegdheid die hun toekomt. In de Nederlandse rechtsstaat zijn namelijk diverse bevoegdheden gedecentraliseerd naar lagere overheden, opdat zij rekening kunnen houden met lokale omstandigheden. Zulke verschillen kunnen echter voor de betrokken moslims moeilijk te verteren zijn, te meer daar de rechtvaardiging ervan niet altijd even duidelijk of overtuigend is. Vanuit hun gezichtspunt is de vraag naar de eenheid van bestuur dus alleszins gewettigd. Overigens zijn er aanwijzingen— geen spectaculaire, maar toch — dat het Utrechtse gemeentebestuur sinds het begin van de jaren negentig zijn afhoudendheid inwisselt voor een meer coulante opstelling.

De overheid c.q. de politiek verlangt van moslims zich te organiseren op een manier die in Nederland gebruikelijk en efficiënt geacht wordt, dat wil zeggen *met representatieve organisaties* oftewel *in koepels met aanspreekbare leiders*, als zouden moslims in Nederland een coherente gemeenschap vormen.⁵ Op die manier hopen bestuurders te voorkomen dat zij verstrikt raken in onderling gekissebis, of dat zij te maken krijgen met een amorf gezelschap van steeds wisselende leiders. Tevens menen zij de legitimiteit van hun politieke handelen te vergroten. Vanuit de wetenschap dat moslims geen representatieve vertegenwoordiging hebben, of slechts zeer moeizaam daartoe kunnen komen, werd dit principe soms rekkelijk toegepast. Dit gebeurde bij de regulering van het ritueel slachten, de opleiding voor besnijder, en de toelating van imams in gevangenissen. Maar andere keren werd zij als harde eis gesteld, zoals bij de regulering van de toelating van imams in de krijgsmacht of de toekenning van zendtijd aan de islamitische omroep. De eis van representativiteit kreeg daardoor het karakter van een blokkade. Soms was dat ook zo bedoeld.

Het lijkt misschien voor de hand te liggen dat de reacties op de opbouw van islamitische instituties eerst en vooral binnen een 'religieus' politiek of bestuurlijk kader bepaald worden, dus dat zij direct op religie c.q. de islam betrekking hebben. Dit is echter niet het geval. Allerhande meer *algemene beleidsprocessen* die geheel los staan van de komst van moslims, blijken soms een cruciale rol te spelen. De herziening van de Grondwet (in 1983), om een krachtig voorbeeld te noemen, had op zichzelf weinig met de islam of zijn belijders van doen, maar had wel belangrijke consequenties voor hen gehad. De voorzieningen die kerkgenootschappen tot dan genoten (onder ander portvrijdom en belastingvrijstellingen) werden met één pennestreek afgekocht, zonder dat er andere voor in de plaats kwamen. Paradoxaal genoeg bood de herziening aan moslims ook nieuwe kansen. De overheid moest namelijk nieuwe afspraken maken met kerkgenootschappen over bijvoorbeeld geestelijke verzorging in de krijgsmacht of het klokgeluid, en zij erkende moslims daarbij als één der gesprekspartners. Dat strekte moslims uiteindelijk tot voordeel in de zin dat zij bepaalde faciliteiten zonder al te veel problemen tot hun beschikking kregen. Andere (algemene) beleidsprocessen die een rol speelden, waren de decentralisatie van het welzijnsbeleid, de stadsvernieuwing in binnenstadswijken, de schaalvergroting in het onderwijs en — *last but not least* — het minderhedenbeleid. Op zichzelf hadden die niet direct met de islam te maken — in het minderhedenbeleid is de doelgroep der etnische minderheden nu eenmaal niet identiek aan de categorie van moslims, al is er wel overlap — maar ze bepaalden wel mede de ruimte voor islamitische instituties. Zo vatte gedurende de eerste jaren van de uitvoering van het landelijke minderhedenbeleid, zoals neergelegd in de Minderhedennota (1983), de opvatting post dat islamitische organisaties een noodzakelijke partner van de overheid waren. Dit leidde tot erkenning van die organisaties alsmede een grotere gevoeligheid voor claims van moslims. Op plaatselijke niveau waren soms vergelijkbare processen waarneembaar, met name in Rotterdam (Vgl. Feirabend & Rath 1996).

Politieke en ideologische posities

We weten nu iets over het verloop van de reactie op de institutionalisering van de islam. Willen we begrijpen waarom de reactie is zoals zij was, dan moeten we ook nagaan welke politieke belangen en ideologische voorstellingen en oogmerken de betrokkenen hadden. Welnu, algemeen wordt erkend dat *individuele* moslims (net als alle andere ingezetenen van de Nederlandse staat en net als de aanhangers van andere godsdiensten of levensbeschouwingen) jegens de overheid *aanspraken* op allerlei rechten en voorzieningen mogen maken. Over concrete toepassingen lopen de meningen evenwel sterk uiteen. Vooral over *collectieve uitingen* van de islam ontstaan veel deliberaties.

Moslims, zo is in ons onderzoek de overheersende opvatting, hebben een overdreven neiging tot samenklitten; staan niet open voor en willen of kunnen niet integreren in de moderne Nederlandse samenleving; hebben een onberedeneerde voorkeur voor traditionele, dat wil zeggen niet-democratische vormen van politiek leiderschap; behandelen vrouwen niet gelijk aan mannen; hebben ouderwetse pedagogische opvattingen; zijn uiterst vatbaar voor beïnvloeding van (aartsconservatieve) internationale machten; en ondermijnen in Nederland de scheiding tussen kerk en staat. De islam is in deze opvatting een bijzondere samenballing van *pre-moderne en cultuurvreemde elementen*. Het waarheidsgehalte hiervan is voor ons niet relevant. Het zijn ideologische opvattingen over de islam en zijn belijders die consequenties kunnen hebben voor het handelen. Ze hebben trouwens evenzeer betrekking op de Nederlandse samenleving zelf en haar niet-islamitische ingezetenen. De aan die laatsten toegedichte kenmerken vormen als het ware het spiegelbeeld van die van moslims.

Neem bijvoorbeeld de scheiding van kerk en staat. In een land waarin de zondagsrust in ere wordt gehouden, de troonrede sinds jaar en dag met een bede eindigt, in parlement en rechtszaal de eed op de Bijbel kan worden gezworen en de tekst 'God met ons' in de randen van de munten is geslagen, hebben opvattingen over de scheiding van kerk en staat curieus genoeg zowat het karakter van een geloofsartikel gekregen. Het idee leeft namelijk dat niet-moslims die scheiding zonder uitzondering strikt in acht nemen, doch dat moslims er volkomen lak aan hebben, ja die scheiding zelfs principieel onverenigbaar met hun godsdienst zouden achten.

In veler ogen moet kost wat kost worden voorkomen dat mensen die een hooggeachte norm als de scheiding van kerk en staat met voeten treden, zich als collectief kunnen manifesteren. Hoewel er in ons onderzoek zeker ook actoren zijn die een andere opvatting over moslims c.q. islamitisch immigranten hebben en die de islam zelfs beschouwen als vehikel voor hun emancipatie, zijn de meesten de mening toegedaan dat moslims *niet te veel kans moeten krijgen eigen bolwerken te vormen*. Zo gunnen zij moslims wel de kans om individuele politieke activiteiten te ontplooiën (uiteraard binnen bestaande politieke verbanden), maar gruwen bij de gedachte dat moslims zich apart in eigen politieke partijen zouden organiseren. Dat achten ze ongewenst en schadelijk voor de samenleving als geheel. De vrees voor de vorming van een geïsoleerde islam vindt zijn pendant in een streven naar een op de Nederlandse samenleving georiënteerde islam, georganiseerd op de voorwaarden van het vigerende systeem.

De islam, zo zouden we samenvattend kunnen stellen, heeft zich in Nederland in ideologisch opzicht onder een tamelijk ongunstig gesternte moeten ontplooiën. Dat er toch een reeks van islamitische instituties tot stand is gekomen en erkend, lijkt in dit licht bezien een wonder van Allah. De verklaringen daarvoor moeten evenwel toch in het ondermaanse worden gezocht. Niet in de laatste plaats is er het feit dat de *heersende wet- en regelgeving, politieke conventies en moraal* een ongelijke behandeling van gelijke gevallen niet toestaan. (In de hoogtijdagen van de verzuiling zou dat een doodzonde zijn, een aanslag van de eerste orde op de pacificatie tussen de verschillende godsdienstige groeperingen). Het is daarom dat claims op *gelijke behandeling* in de politieke praktijk minder bezwaren oproepen dan claims gericht op bijzondere behandeling. Neem het islamitische godsdienstonderwijs op openbare basisscholen. In Rotterdam maakten de protestants-christelijke en humanistische organisaties al tientallen jaren gebruik van het recht om godsdienstonderwijs aan te bieden en zij ontvingen daarvoor gemeentesubsidie. Het gemeentebestuur zou zich in een wel heel onhandige positie manoeuvreren, indien het aan islamitische organisaties dat recht en die subsidie zou onthouden. In Utrecht bestond zulk een regeling niet en zou voor moslims een nieuwe voorziening moeten worden gecreëerd. Ofschoon zo'n voorziening een wettelijk recht is, zijn de politieke barrières voor verwezenlijking daarvan onmiskenbaar hoger (gebleken).

Gelijke behandeling impliceert in de praktijk veelal opneming in een bestaande routine. Het is mede om die reden dat de besnijdenis (van jongens) betrekkelijk soepel kon worden erkend: medici en verzekeraars beschouwden dat als een alledaagse medische ingreep. Deze institutie werd bovendien al jaren door een andere religieuze minderheidsgroep de joden gepraktiseerd. Verschillende rechten en faciliteiten werden aan moslims toegekend omdat het gelijkheidsbeginsel niet toelaat dat zij anders werden behandeld dan de leden van de joodse gemeenschap.

Het gelijkheidsbeginsel, we benadrukken het nogmaals, weegt in de Nederlandse samenleving heel zwaar. Als kerken wekelijks hun klokken laten beieren, zo riepen parlementariërs destijds in de Tweede Kamer, dan mogen moslims ook hun gebedsoproep over de daken laten schallen. Dat wettelijke recht kregen moslims vervolgens bij wijze van spreken in de schoot geworpen, want: gelijke monniken, gelijke kappen.

Toch is de toepassing van dat beginsel niet zonder problemen. Er is namelijk *geen enkele eenduidigheid met wie of welke groep moslims vergeleken moeten worden*. Moeten zij worden gelijk gesteld aan christelijke of joodse *godsdienstige* groeperingen of juist aan *etnische minderheden*. Dit is een wezenlijk verschil. Zo hebben godsdienstige groeperingen het wettelijke recht een eigen school te stichten, die vervolgens in aanmerking komt voor bekostiging door de overheid. Etnische minderheden of niet-Nederlanders worden evenwel niet als godsdienstige of levensbeschouwelijke richting erkend en scholen bestemd voor zulk een categorie komen dus niet voor bekostiging in aanmerking. Het feit dat vrijwel alle leerlingen op een islamitische school tot de etnische minderheden gerekend worden, is daarbij niet relevant. De school is immers bestemd voor alle leerlingen van die richting, ongeacht hun afkomst en nationaliteit. De gemeente Utrecht probeerde de vestiging van een islamitische school tegen te houden door dit argument ter discussie te stellen. Zij voerde aan dat het om een school bestemd voor niet-Nederlandse leerlingen zou gaan. Vergeefs overigens, want in verschillende beroepsprocedures werd steeds bepaald dat dit argument bij islamitische scholen juridisch niet houdbaar is. De gemeente heeft inmiddels een islamitische school erkend.

Een spiegelbeeldige situatie is evenzeer mogelijk. Islamitische organisaties komen als religieuze organisaties niet in aanmerking voor bepaalde voorzieningen, zoals die welke vanwege het minderhedenbeleid worden verstrekt. Als zelforganisaties van etnische minderheden zouden zij daarvoor weer wel in aanmerking komen. Door hen vooral als zelforganisaties te representeren verschaftte het gemeentebestuur uit de Maasstad zichzelf een handvat om islamitische organisaties (financieel) te ondersteunen. Hun opposenten, veelal seculiere zelforganisaties en hun zaakwaarnemers, benadrukten daarentegen juist het religieuze c.q. fundamentalistische karakter van islamitische organisaties. Op die manier hoopten zij te voorkómen dat de gemeente moslims zou ondersteunen.

Een ander probleem bij de toepassing van het gelijkheidsbeginsel is de *tijd*. Moet het beginsel worden toegepast in het hier en nu, of door de tijd heen. Op dit moment bestaat er geen landelijke regeling voor financiële steunverlening aan moskeeën. Eerlijk is eerlijk, want voor andere kerkgenootschappen bestaat zo'n regeling evenmin. Sommige actoren in ons onderzoek meenden evenwel dat dit niet rechtvaardig was, omdat moslims — anders dan christelijke kerkgenootschappen — niet hebben kunnen profiteren van bijvoorbeeld een Wet premie kerkenbouw (die in 1975 expireerde). Voor hen zou een inhaalslag gerechtvaardigd zijn.

Het moge duidelijk zijn dat deze onduidelijkheden aan moslims soms onverwachte kansen boden, maar ook veel onzekerheid en willekeur met zich brachten.

Internationale vergelijking

We hebben de situatie in Nederland vergeleken met die in België en Engeland. Op het eerste gezicht lijken de drie landen een overeenkomstige ontwikkeling te hebben doorgemaakt. In alle drie bleef de aanwezigheid van de islam en zijn aanhangers lange tijd nauwelijks opgemerkt. Geleidelijk aan trad daarin verandering op, tot eind jaren tachtig, begin jaren negentig hun positie in de samenleving het onderwerp werd van een heftig maatschappelijk debat. Toch bleken er bij nadere beschouwing wel degelijk belangrijke verschillen aan te wijzen.

Anders dan de Lage Landen kent *Engeland* een *established church* die, in vergelijking met andere geloofsgemeenschappen een geprivilegieerde status bezit. Die andere geloofsgemeenschappen hebben, net als in Nederland, erkenning weten te verwerven door een

reeks van afzonderlijke regelingen op deelterreinen. Veel enthousiasme om voor moslims zoiets te doen, bestond er echter niet. Moslims kregen weinig ondersteuning van de overheid en in sommige gevallen — zoals bij de bekostiging van islamitische scholen — juist tegenwerking. Er bestaan enkele tientallen islamitische scholen, doch geen daarvan wordt bekostigd door de overheid. Alle aanvragen daarvoor zijn afgewezen, waarbij de autoriteiten zelfs zover gingen een uitspraak van de rechter ten gunste van een islamitische school te bruuskieren. Islamitisch godsdienstonderwijs ontbreekt eveneens, terwijl de inhoud van het bestaande godsdienstonderricht op last van de autoriteiten een sterke christelijke inslag heeft. Moslims manifesteerden zich aanvankelijk vooral op het lokale politieke toneel. Pas de laatste jaren richten zij zich meer op de centrale overheid, vooralsnog zonder directe resultaten.

In België daarentegen wordt de erkenning van een godsdienst geregeld door het aannemen van een wet. Zodra deze van kracht wordt, worden aan de belijders van die erkende godsdienst talrijke voorzieningen beschikbaar gesteld. Echter, de manier waarop de Belgische overheid de institutionalisering van de islam heeft geprobeerd te sturen, heeft op velerlei terreinen grote problemen opgeleverd. De formele erkenning van de islam in 1974 is daardoor feitelijk nog altijd niet meer dan een lege huls. De grote spelbreker in België was het achterwege blijven van een landelijk erkend representatief orgaan. De Belgische overheid heeft het Islamitisch en Cultureel Centrum (ICC) in 1975 die positie toebedacht, maar zowel de juridische basis daarvoor als de legitimiteit binnen de islamitische gemeenschappen bleken afwezig. De kwestie bevindt zich sindsdien in een impasse. In België heeft één door de overheid bekostigde islamitische school de deuren geopend. Bovendien is het islamitisch godsdienstonderwijs op grote schaal op openbare scholen ingevoerd, waarschijnlijk omdat dit in dat land een ideologisch kernstuk van de onderwijsapificatie is.

In vergelijking met Engeland en België is het in Nederland al met al zo slecht nog niet gesteld. Zij hebben hier althans *de facto* de meeste ruimte gekregen voor de opbouw van een religieuze infrastructuur. In België blijkt die ruimte erg beperkt, de wettelijke erkenning meer dan twintig jaar geleden ten spijt. In Groot-Brittannië betoont de centrale overheid zich meer dan eens onverzettelijk en afwijzend. De Nederlandse overheid neemt, zoals we al zagen, wisselende standpunten in, variërend van actieve ondersteuning tot training van claims. Voorzieningen die de integratie van islamitische immigranten in de Nederlandse samenleving mogelijk bevorderen, kunnen op steun rekenen. Het welslagen van het minderhedenbeleid heeft prioriteit. In alle drie de landen valt overigens op hoezeer de overheid verdeeld is: tussen centrale en lokale overheden of tussen en binnen departementen bestaan grote verschillen.

De internationale vergelijking leert dat zowel de inhoud als de vorm van de institutionalisering tot op zekere hoogte een specifiek 'nationaal' patroon aannemen. Deze specificiteit is terug te voeren op verschillen in de wet- en regelgeving (die op haar beurt de claims van moslims beïnvloedt) en verschillen in de politieke en ideologische praktijk.

Slot

Hoewel de opbouw van islamitische instituties in Nederland in vergelijking met andere landen reeds relatief ver is gevorderd, is het allerminst het Europese Mekka voor moslims. We mogen immers de ogen niet sluiten voor het feit dat ook hier in de gezeten samenleving angst en onwennigheid overheersen. De vrees dat bestaande tradities, arrangementen en machtsverhoudingen, of nieuw verworven vrijheden in het geding komen, doorkruist de erkenning van islamitische instituties. Het is vooral de aard van de institutionalisering en de in wet- en regelgeving vastgelegde positieve erkenning van godsdienstige pluriformiteit die het Nederlandse geval doet afwijken van de twee andere onderzochte landen: de Nederlandse samenleving koerst onder andere met behulp van de instrumenten van het minderhedenbeleid sterk in de richting van een op de Nederlandse samenleving georiënteerde islam, ongeacht of dit de richting is die moslims zelf voorstaan (waarmee trouwens niet wordt gezegd dat de samenleving de toekomst van de islam determineert).

Wat is de maatschappelijke betekenis van deze bevinding? Welnu, de laatste jaren worden bij tijd en wijle heftige debatten gevoerd over de plaats van de islam in de Nederlandse samenleving. Recentelijk gebeurde dat nog naar aanleiding van een geschrift van het wetenschappelijk curiosum Wilhelmus Fortuyn. Maar als we het proces van institutionalisering overzien moeten we nuchter vaststellen dat zulke debatten mosterd na de maaltijd zijn. De

landelijke publieke debatten zijn pas op gang gekomen nadat veel instituties reeds gevestigd èn erkend waren. In veel gevallen hebben ze bovendien slechts indirect betrekking op hetgeen in werkelijkheid gaande is, niet in de laatste plaats doordat abstracte en ideologische vergezichten overheersen, maar ook doordat weinig rekenschap wordt gegeven van de beperkte mogelijkheden die de samenleving heeft om de vestiging van islamitische instellingen tegen te houden, gesteld dat men dat zou willen. Feit is immers dat moslims slechts gebruik maken van algemene, dus voor iedereen geldende grondrechten inclusief de vrijheid van godsdienst en het gelijkheidsbeginsel die in Nederland terecht hoog in het vaandel worden gehouden. Wie zulke rechten in het geding wil stellen, tast de grondslagen van de eigen samenleving aan. Voor een dergelijke extreme opstelling hebben we weinig aanhangers aangetroffen. In die zin geldt dat de samenleving de islam krijgt die zij verdient.

Literatuur

- Feirabend, J. & J. Rath (1996). Making a place for Islam in politics. Local authorities dealing with Islamic associations , pp. 243-258 in W.A.R. Shadid & P.S. van Koningsveld (eds.), *Muslims in the margin. Political responses to the presence of Islam in Western Europe*. Kampen: Kok Pharos.
- Landman, N. (1997). *Imamopleiding in Nederland: kansen en knelpunten. Eindrapportage van een terreinverkenning in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen*. S.I.: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Rath, J., Penninx, R., & Groenendijk, K. (1992). Nederland en de islam. Een programma van onderzoek. *Migrantenstudies*, 8(1), 18-37.
- Rath, J., Penninx, R., Groenendijk, K. & Meyer, A. (1996). *Nederland en zijn islam. Een ontzuilende samenleving reageert op het ontstaan van een geloofsgemeenschap*. MES-Reeks 5. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Sunier, Th. (1996). *Islam in beweging. Turkse jongeren en islamitische organisaties*. MES-Reeks 6. Amsterdam: Het Spinhuis.

Noten

1. Dr Jan Rath, prof. dr Rinus Penninx en drs Astrid Meyer zijn allen verbonden aan het interfacultair Instituut voor Migratie- en Etnische Studies (IMES) van de Universiteit van Amsterdam. Kees Groenendijk is verbonden aan het Instituut voor Rechtssociologie van de Katholieke Universiteit Nijmegen.
2. Voor nadere toelichting op onze werkwijze verwijzen we naar Rath *et al.* 1996: 8-22. Zie ook Rath *et al.* 1992.
3. Zie daarvoor bijvoorbeeld Sunier 1996.
4. Landman 1997.
5. Niets is minder waar. De term islamitische 'geloofs)gemeenschap' is strikt genomen ook niet juist. Het is beter de meervoudsvorm 'geloofs)gemeenschappen' te gebruiken.