

# NIJMEGEN SOCIOLOGY OF LAW WORKING PAPERS SERIES



2011/13

Ashley Terlouw

Ambtenaren en religie  
Een discussie beheerst door schijn en  
gebrek aan vertrouwen

The Institute for Sociology of Law is part of the Law Faculty of the Radboud University Nijmegen. It has a long tradition of empirical research in the area of law and society. Special focuses are the legal professions, food safety regulation, migration law and anti-discrimination law. The researchers at the Institute have different disciplinary backgrounds (including law, sociology, anthropology, development studies, Middle Eastern studies) and much of their research is interdisciplinary.

The Nijmegen Sociology of Law Working Paper Series provides a vehicle for staff members, PhD students and fellows to rapidly disseminate their research results.

ISSN            2212-7844

Nijmegen Sociology of Law Working Papers Series 2011/13

Faculty of Law  
Radboud University Nijmegen  
P.O. Box 9049  
6500 KK Nijmegen  
The Netherlands

Editors            Dr. Tetty Havinga, [t.havinga@jur.ru.nl](mailto:t.havinga@jur.ru.nl)  
Friso Kulk MA LLM  
Dr. Anita Böcker

Lay-out            Hannie van de Put

Cover photo    Erik van 't Hullenaar

© 2011, Ashley Terlouw

url: [www.ru.nl/rechten/SociologyofLawWorkingPapers](http://www.ru.nl/rechten/SociologyofLawWorkingPapers)

# AMBTENAREN EN RELIGIE EEN DISCUSSIE BEHEERST DOOR SCHIJN EN GEBREK AAN VERTROUWEN

*Ashley Terlouw\**

## 1. Inleiding

'Bijna zestig procent (58%) van de Nederlanders wil dat gemeenten hun medewerkers verbieden in functie een hoofddoek te dragen. Zij vinden het niet prettig geconfronteerd te worden met een niet-Nederlandse cultuur en zien de moslimdracht als een weigering tot aanpassing.'<sup>1</sup> Aldus werden de resultaten weergegeven van een enquête uit 2005 in opdracht van het tijdschrift Binnenlands Bestuur, naar het dragen van islamitische kleding bij de overheid. De enquête werd uitgevoerd door TNS NIPO onder totaal 976 respondenten: 433 burgers van achttien jaar en ouder plus 292 werknemers en 201 leidinggevenden bij de overheid en 50 wethouders.

Een rechtssocioloog die de resultaten van deze enquête leest, wordt nieuwsgierig. Waarom heeft Binnenlands Bestuur opdracht gegeven voor deze enquête? Hoe zijn de betreffende respondenten ondervraagd, is bijvoorbeeld ook gevraagd of zij een verbod op een kruisje of keppeltje voor ambtenaren willen of hadden de vragen uitsluitend betrekking op islamitische kledij? Is de respondenten ook gevraagd waarom ze een hoofddoekverbod willen? Is er ook gevraagd naar het dragen van hoofddoeken door andere werknemers?<sup>2</sup> Uit de toelichting bij de enquête blijkt dat aan de respondenten acht vragen zijn gesteld. Alle vragen gaan over hoofddoeken en islamitische kledij. Vraag 2 bijvoorbeeld luidt: 'Moeten gemeenten het dragen van hoofddoeken door publieke functionarissen tijdens het uitoefenen van de functie toestaan of verbieden?'

De introducerende tekst bij de enquête vermeldde uitsluitend dat bijna 60 procent van de Nederlanders een hoofddoekverbod voor gemeenteambtenaren wil maar niet dat 76 procent van de ondervraagde wethouders een hoofddoek wil toestaan, 22 procent van hen de hoofddoek wil verbieden en dat 45 procent van de ondervraagde werknemers bij de overheid de hoofddoek wil toestaan tegen 44 procent van hen die de hoofddoek wil verbieden.

---

\* Prof. mr. A.B. Terlouw is hoogleraar Rechtssociologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. a.terlouw@jur.ru.nl.

1 TNS-NIPO 5 augustus 2005, Bevolking wil wettelijk verbod op hoofddoek, <http://www.tns-nipo.com/pages/nieuws-pers-vnipo.asp?file=persvannipo\sluier05.htm>.

2 Ik heb getracht deze vragen aan de onderzoeker voor te leggen die volgens het rapport meer informatie kon verschaffen, maar kennelijk is er sinds het verschijnen van het rapport alweer teveel tijd verstreken want ik kreeg geen reactie op mijn verzoek.

Ambtenaren en religie is een onderwerp dat tot verhitte discussies leidt, discussies die door enquêtes als de bovengenoemde eerder worden gepolariseerd dan beslecht. Burgers die met de overheid te maken krijgen, treffen bij voorkeur een mens in plaats van een computer en is er een grote weerzin tegen een bureaucratische uitvoeringsstijl, maar tegelijkertijd – althans volgens de meeste burgers uit de TNO enquête – moet de ambtenaar zijn identiteit, althans zijn religie, althans dat hij moslim is, verbergen.

De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties zag het blijkens de nota Grondrechten in een pluriforme samenleving anders.<sup>3</sup> Onder de paragraaf ‘Ambtenaarschap en kledingvoorschriften’ staat in de nota dat grondrechten voor een ieder gelden en dus ook voor ambtenaren, althans binnen de marges van artikel 125a Ambtenarenwet. De minister wees er in de nota op dat dit bij de grondwetsherziening van 1983 nadrukkelijk aan de orde is geweest en onderkend<sup>4</sup> en nadien herhaaldelijk bevestigd in jurisprudentie onder andere van die van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.<sup>5</sup> En, zo vervolgt de nota,

*‘Het recht op een godsdienstige en levensbeschouwelijke overtuiging valt onder deze bescherming, ook als dit met bepaalde uiterlijke kenmerken gepaard gaat. De bijzondere rechtsverhouding van ambtenaren tot de staat doet daaraan niet af, de scheiding van kerk en staat evenmin.*

*Waar het om gaat, is dat ambtenaren hun werkzaamheden plichtsgetrouw en nauwgezet vervullen, waarbij zij de Grondwet en alle overige wetten van ons land dienen te eerbiedigen.’*

Volgens de nota staat het dragen van kledingstukken of sieraden waarmee uitdrukking wordt gegeven aan een religieuze overtuiging dus in principe niet aan goed ambtenaarschap in de weg. Dat kan echter in twee situaties anders zijn. Als deze kledingstukken of sieraden het goed c.q. op veilige wijze functioneren van de ambtenaar bemoeilijken of onmogelijk maken en als het gaat om functies waarvoor een onpartijdige gezagsuitoefening in het bijzonder van belang is.

Dat lijkt helder genoeg waar het gaat om kledingvoorschriften, maar zoals uit andere bijdragen aan de bundel blijkt, zijn er in de eerste plaats ook andere religieuze voorschriften dan die met betrekking tot kleding. Het is de vraag of de twee geformuleerde uitzonderingen ook met het oog daarop helder genoeg zijn. In de tweede plaats is er toch nog behoorlijk veel discussie over de

---

3 TK 2003-04, 29 614 Grondrechten in een pluriforme samenleving, Nr. 2, NOTA.

4 Zie o.a. Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 11.

5 Onder vele andere: EHRM 26 september 1995, *Vogt tegen Duitsland* en EHRM 1 juli 1997, *Kalac vs Turkije*.

vraag wanneer kledingstukken of sieraden het functioneren van de ambtenaar bemoeilijken, voor welke functies een onpartijdige gezagsuitoefening van belang is en wanneer godsdienstige uiterlijkheden daaraan in de weg staan.

Anders dan bij Galenkamp<sup>6</sup> ligt bij mij de nadruk niet op de vraag of er voor ambtenaren ruimte is en moet zijn voor religie maar of het antwoord op de vraag of die ruimte er moet zijn werkelijk anders is voor ambtenaren dan voor private werknemers en of het antwoord op die vraag afhankelijk is van de aard van de werkzaamheden.

In deze bijdrage zal ik me buigen over de vraag of religieus geïnspireerde gedragingen of uiterlijke kenmerken van een ambtenaar, redenen zijn om aan te nemen dat hij zijn functie niet onpartijdig uitoefent. Maar eerst, om een indruk te geven van de problematiek, twee casusposities waarover de Commissie gelijke behandeling (CGB) heeft geoordeeld van sollicitanten die werden afgewezen voor een functie als ambtenaar vanwege hun religieuze overtuigingen. Een sluiswachter omdat hij op grond van zijn godsdienstige overtuiging niet op zondag wilde werken en een sollicitant bij de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) die werd afgewezen omdat hij vanwege zijn geloof een baard droeg.

## **2. Twee door de overheid afgewezen sollicitanten**

Een sollicitant voor de functie van sluiswachter wilde op grond van zijn geloofsovertuiging de zondagsrust in ere houden. Voor de werkgever, de minister van Verkeer en Waterstaat, was dat reden om hem af te wijzen. Het ministerie hanteerde de eis dat alle nieuwe aan te stellen sluiswachters flexibel en op iedere dag van de week inzetbaar zijn. De afgewezen sluiswachter vroeg de CGB om een oordeel. Die oordeelde dat het ministerie met deze eis indirect onderscheid op grond van godsdienst maakte en achtte dit onderscheid niet objectief gerechtvaardigd, omdat er hiertoe geen aanwijsbare noodzaak was.<sup>7</sup> De beoogd werkgever had volgens de CGB aangetoond noch aannemelijk gemaakt dat één sluiswachter die vanwege zijn geloofsovertuiging niet op zondag wil werken, tot problemen zou leiden bij de bezetting van betreffende sluizen. Bovendien had de sluiswachter in spe aangevoerd dat zijn geloof hem toestaat om in geval van calamiteiten toch op zondag te werken, dat nauwkeurig is omschreven wat onder een calamiteit moet worden verstaan en dat hij bereid is het standpunt van de werkgever te volgen, voor wat betreft het oordeel of er sprake is van een calamiteit. Voorts hadden hij en de beoogd werkgever ter zitting verklaard dat een aantal problemen, zoals bijvoorbeeld hoog

---

6 M. Galenkamp, 'Als de dienst het toelaat', in H. Broeksteeg & A. Terlouw (red.), *Overheid, recht en religie*, Deventer: Kluwer 2011, p. 283-298.

7 CGB 12 juli 2006, oordeel 2006-147.

water, is te voorzien zodat een redelijke planning mogelijk is en derhalve de bezetting enige tijd van tevoren kan worden aangepast.

Een man met een baard van ongeveer een centimeter solliciteerde naar de functie van hoor- en beslismedewerker bij de IND, die toen nog viel onder verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Justitie. Tijdens het sollicitatiegesprek vroeg de IND aan de man of hij zijn baard om religieuze redenen draagt. De man antwoordde bevestigend. Dat was voor de IND reden om de sollicitant af te wijzen. De man vroeg de CGB om een oordeel. Die oordeelde dat de staatssecretaris van Justitie direct onderscheid op grond van godsdienst had gemaakt door de man af te wijzen vanwege het dragen van een baard en de religieuze betekenis die de man eraan toekent. In het oordeel staat dat

*‘verweerster de (donkere) baard van ongeveer een centimeter in combinatie met het – naar verweersters mening – Arabische uiterlijk van verzoeker niet religieus neutraal achtte en dat zij heeft verklaard dat de mogelijke problemen die het – naar verweersters mening – Islamitische uiterlijk van verzoeker voor sommige asielzoekers met zich mee zou kunnen brengen, de enige reden is dat verzoeker niet is aangenomen voor de functie. De IND streeft naar een zo veilig mogelijke omgeving voor de asielzoekers. Dat betekent volgens de IND dat de hooromgeving zo neutraal mogelijk dient te zijn en er dus geen religieuze dan wel politieke uitingen zichtbaar mogen zijn.’*

De CGB onderschreef het belang van een zo veilig mogelijke hooromgeving voor asielzoekers en erkende dat een neutrale uitstraling daar mogelijk toe kan bijdragen, maar kwam tot dit oordeel omdat ter zitting is gebleken dat de IND de neutraliteit beoordeelt aan de hand van uiterlijke kenmerken van sollicitanten en niet nader onderzochte aannames en veronderstellingen over gevoelens van (on)veiligheid van asielzoekers. De CGB sprak in het oordeel haar zorg uit over de invloed die deze handelwijze heeft op het aannamebeleid van de IND en deed de aanbeveling aan de IND om haar gedragscode ter beoordeling aan de CGB voor te leggen.<sup>8</sup>

De twee casusposities roepen nogal wat vragen op. De argumenten van de overheid zijn terug te brengen op de stelling dat de religieuze wensen het functioneren bemoeilijken. De reden waarom zij het functioneren zouden bemoeilijken verschillen echter aanzienlijk. Bij de sluiswachter meende de overheidsinstantie dat de functie onbepaalde inzetbaarheid van werknemer eiste, bij de hoor- en beslismedewerker vond de overheidsinstantie dat de functie een neutrale uitstraling vereiste en dat een zwarte baard aan die neutrale uitstraling in de weg stond. De CGB stelde in beide gevallen de overheid in het ongelijk, maar in de oordelen werd niet expliciet ingegaan op het feit dat het

---

8 CGB 21 januari 2010, oordeel 2010-10.

om ambtenaren gaat. Speelt dat een rol? En hoe zit het dan met werknemers in semi-publiekrechtelijke of geprivatiseerde bedrijven van algemeen nut? De oordelen geven de indruk dat er veeleer sprake is van een relevant verschil in functies, aard van het werk, plaats in de hiërarchie en de vraag of er wel of geen publiekscontacten plaatsvinden. Is dat een beter aanknopingspunt dan de vraag of de werknemer al dan niet in overheidsdienst is? En is er verschil in het soort geloofsuiting, uiterlijkheden (baarden, hoofddoeken en kruisjes), handelen (bidden op het werk) of nalaten (niet op zondag werken, geen handenschudden)? En tot slot kan de vraag worden gesteld of neutraliteit van het uiterlijk afhangt of een innerlijke gemoedstoestand is die soms wel en soms niet van het uiterlijk is af te lezen. Deze vragen zal ik in de paragrafen 4, 5 en 6 behandelen. Maar eerst een enkele opmerking over de betekenis van overheidsneutraliteit voor de vrijheid van religie van ambtenaren.

### 3. Overheidsneutraliteit en de vrijheid van religie van ambtenaren

Op de betekenis van overheidsneutraliteit bestaan verschillende visies. Van der Burg hield er zijn oratie over, waarin hij verschil maakt tussen inclusieve, exclusieve en compenserende neutraliteit.<sup>9</sup> En in zijn artikel over culturele en religieuze diversiteit binnen de rechterlijke macht zoekt Van der Burg naar een evenwicht tussen Calvinistische (polariserende) en Erasmiaanse (polder) benaderingen van neutraliteit. Bruikbaar voor mijn betoog is het onderscheid dat Vermeulen maakt tussen vijf visies op de gewenste relatie tussen religie en overheid.<sup>10</sup> Zowel de benadering van Van der Burg als die van Vermeulen worden in deze bundel uitvoerig door Broeksteeg besproken.<sup>11</sup> Volgens Vermeulen ligt aan het ene uiterste totalitair secularisme en aan het andere uiterste de theocratie. De drie tussenliggende, volgens hem wel aanvaardbare varianten zijn – aldus Vermeulen – het klassieke seculiere model, dat uitgaat van een strikte scheiding van kerk en staat; het model van pluralistische coöperatie, waarin religie van betekenis mag zijn voor het maatschappelijk leven en de

---

9 W. van der Burg, *Het ideaal van de neutrale staat. Inclusieve, exclusieve en compenserende visies op godsdienst en cultuur* (oratie Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009. Zie ook W. van der Burg, 'De rechterlijke macht en culturele en religieuze diversiteit', *NJB* 17-09-2010, Afl. 31, p. 2026-2031.

10 B.P. Vermeulen, *Vrijheid, gelijkheid, burgerschap. Over verschuivende fundamente van het Nederlandse minderhedenrecht en -beleid: immigratie, integratie, onderwijs en religie*, Reeks Multiculturele samenleving in ontwikkeling, deel 1, Den Haag: Sdu Uitgevers 2007, p. 9-13. Eerder gaf ik hierop een reactie in 'Vrijheid, gelijkheid, burgerschap: een pleidooi voor terughoudendheid', *Migrantenrecht* 4/08, p. 127-130 en in *Gelijke behandeling en diversiteit in de multiculturele samenleving*, Reeks Multiculturele samenleving in ontwikkeling, deel 5. Sdu 2010.

11 H. Broeksteeg, 'Subsidiëring door gemeenten van instellingen op religieuze grondslag', in H. Broeksteeg & A. Terlouw (red.), *Overheid, recht en religie*, Deventer: Kluwer 2011, p. 39-52.

overheid zich moet inspannen om elke stroming gelijkwaardig en onpartijdig te behandelen en het gevestigde of geprivilegieerde kerk-model, waarin de overheid één of enkele specifieke kerken of denominaties erkent en ondersteunt en de andere religies tolereert. Deze drie varianten zijn volgens Vermeulen in overeenstemming met de kernwaarden en principes van de moderne samenleving zoals onder meer neergelegd in de relevante mensenrechtenverdragen.

In Nederland kennen we volgens Vermeulen het model van de pluralistische coöperatie, dat overeenkomt met Van der Burgs inclusieve neutraliteit. De staat mengt zich niet in de religieuze privésfeer maar kan wel religieuze en levensbeschouwelijke organisaties en manifestaties actief faciliteren mits op voet van gelijkwaardigheid. De overheid mag niet bepaalde ideeën of visies op het goede leven bevoordelen boven andere en moet zich 'onthouden van elke bemoeienis met de belijdenis van godsdienst of levensovertuiging, onverminderd zijn bevoegdheid en plicht op te treden tegen wie daarbij de wet overtreedt.'<sup>12</sup>

Als de overheid van haar ambtenaren neutraliteit vereist, is die eis van neutraliteit volgens dit Nederlandse model dus niet gericht tegen het hebben van een bepaalde godsdienstige, politieke of levensbeschouwelijke overtuiging of tegen het hebben van een dergelijke overtuiging als zodanig, maar tegen het handelen of nalaten op basis van persoonlijke overtuigingen in overheidsfuncties. Deze vorm van neutraliteit betekent in feite dat ambtenaren geen onderscheid mogen maken, zoals ook al voortvloeit uit artikel 1 van de Grondwet. Ambtenaren die publiekscontacten hebben of beslissingen met betrekking tot burgers nemen, moeten – waar zij zich ook in de hiërarchie bevinden en wat het gewicht van hun beslissingen ook is – neutraal zijn, in de zin van onpartijdig. In zekere zin moeten zij allemaal de blinddoek dragen die zo kenmerkend is voor de rechter. Dat betekent echter niet noodzakelijk dat deze ambtenaren zelf een uniforme of neutrale uitstraling moeten hebben en dat elk teken van bijvoorbeeld een geloofsovertuiging moet worden geweerd. De eis van onpartijdig handelen geldt voor ambtenaren, ongeacht hun geslacht, leeftijd, afkomst, seksuele voorkeur en ook ongeacht hun religie.

Neutraliteit van de overheid betekent in Nederland, dat religie van betekenis mag zijn in het maatschappelijk leven en dat de overheid zich moet inspannen om elke stroming gelijkwaardig en onpartijdig te behandelen. De eis dat de overheid neutraal is ten opzichte van religie wil slechts zeggen dat zij de ene godsdienst niet boven de andere mag stellen en geloof niet boven ag-

---

12 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nota Grondrechten in een pluriforme samenleving, *Kamerstukken II 2003/04*, 29 614, nr. 2, p. 8. Vgl. F.H. van der Burg, 'De Franse wet op de sluier en het beginsel van scheiding van de kerken en de staat. Enige rechtsvergelijkende notities', *RM Themis* 2004/5, p. 241-249.



nosticisme of atheïsme. Neutraliteit van de overheid betekent dus niet dat individuele ambtenaren vrij moeten zijn van godsdienst en dat gelovigen geen ambtenaar kunnen worden maar dat ambtenaren bij hun bejegening van burgers daarvan afstand behoren te nemen. Deze kwaliteit, vaardigheid of eigenschap vormt de kern van de functie-eisen die aan ambtenaren worden gesteld en dienen dus ook te worden getoetst voordat iemand als ambtenaar wordt aangesteld. Hierbij vervult ook de ambtseed een functie.

#### **4. Ambtelijke neutraliteit en verschillende soorten geloofsuitingen**

Een ambtenaar kan zijn of haar godsdienstige overtuiging op verschillende manieren uiten. De wijze waarop de ambtenaar zijn geloof uit, is in mijn ogen van groot belang voor de vraag of dit mogelijk moet zijn binnen zijn functie-uitoefening. Ik schets eerst een grove driedeling van soorten geloofsuitingen en daarna zal ik toelichten waarom ik denk dat deze driedeling een goed handvat kan vormen voor de discussie over ambtenaren en religie.

In de eerste plaats zijn er uitingen waarmee de ambtenaar laat zien wat zijn geloofsovertuiging is, zonder dat hij daarmee – hoewel zijn uiterlijk die schijn kan wekken – tevens zijn oordeel over niet gelovigen of anders gelovigen uitdraagt of kenbaar maakt dat hij hen niet neutraal zal bejegenen en die ook anderszins zijn functioneren niet beïnvloeden. In de meeste gevallen zullen dergelijke uitingen bestaan uit het dragen van religieuze kleding, een baard of sieraden.

In de tweede plaats zijn er uitingen die invloed hebben op zijn werk. De ambtenaar wil vanwege zijn geloof bepaalde werkzaamheden niet verrichten (geen alcohol schenken), niet op bepaalde momenten (niet op vrijdagen, zaterdag, zondagen of op religieuze feestdagen) of niet op een bepaalde wijze in Nederland gebruikelijke handelingen verrichten (niet begroeten door het geven van een hand) of hij wil ruimte om tijdens zijn werk een religieus ritueel te verrichten (bidden).

In de derde plaats zijn er uitingen van de ambtenaar die betrekking hebben op anderen, die een oordeel over anders gelovigen, niet gelovigen of mensen met bepaalde identiteitskenmerken inhouden (het zich negatief uitlaten over anders gelovigen of niet gelovigen, de weigering mensen met hetzelfde geslacht in de echt te verbinden).

Bij de derde categorie botst de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst van de individuele ambtenaar enerzijds met het recht van de burger of zijn collega's op gelijke behandeling. De vrijheid van godsdienst en van meningsuiting zijn relatieve rechten die hun grens vinden in de rechten van anderen die er niet disproportioneel door mogen worden geschaad. Een ambtenaar mag een godsdienstige overtuiging hebben, hij mag laten zien dat hij hem heeft, hij mag volgens die overtuiging handelen zolang dat hemzelf be-

treft, maar hij behoort zich te houden aan het gelijkheidsbeginsel en zijn persoonlijke overtuiging minder zwaar te laten wegen als hij daarmee rechten van anderen schaadt. Voor ambtenaren geldt dit in nog sterkere mate dan voor private werknemers. Artikel 125a, eerste lid, Ambtenarenwet bepaalt dat de ambtenaar zich dient te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens of van de uitoefening van het recht tot vereniging, tot vergadering en tot betoging, indien door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.’

Mogelijk zal de religieuze overtuiging van een ambtenaar in situaties waarin hij beleidsruimte heeft, zijn beslissingen en handelen beïnvloeden, zoals overigens ongetwijfeld ook overtuigingen van niet-religieuze ambtenaren hun beslissingen en handelen enigszins zullen beïnvloeden. Zeker van een ambtenaar mag worden verwacht dat hij zich daarvan bewust is en dat hij ervoor waakt burgers niet te bevoor- of benadelen op grond van zijn persoonlijke voorkeuren en overtuigingen. Een ambtenaar die beslissingen neemt over burgers behoort die beslissingen dan ook te motiveren. Zijn werkgever, de overheid hoort hierop toe te zien en de deugdelijkheid van de motiveringen te toetsen.

De tweede categorie, die van uitingen die in de weg staan aan het uitvoeren van bepaalde werkzaamheden vereist ook een belangenafweging. Hierbij is in mijn ogen niet relevant of sprake is van een ambtenaar of een private werknemer want in beide gevallen vereist goed werkgeverschap dat rekening wordt gehouden met godsdienstige wensen of gewetensbezwaren van werknemers, mits het werk dat toelaat. Als het mogelijk is om werknemers niet in te roosteren op voor hen relevante religieuze feestdagen, hoort een werkgever dat te doen (art. 125b Ambtenarenwet, art. 1638 w Wet op de Arbeidsovereenkomst<sup>13</sup> en art. 5:6 Arbeidstijdenwet).<sup>14</sup> Er zijn functies waarbij het niet van belang is op welke dagen de werknemer precies werkt maar sluzen moeten elke dag worden geopend en bij gladheid moeten de wegen – ook op kerstdagen – ijsvrij worden gemaakt. Over het algemeen zal het geen probleem zijn om bij het samenstellen van werkroosters rekening te houden met religieuze wensen. In sommige gemeenten is het misschien moeilijk mensen te vinden die op zondag willen werken, dan is een belangenafweging nodig ongeacht of het wel of niet om een ambtelijke functie gaat.

---

<sup>13</sup> Vgl. HR 30 maart 1984, *NJ* 1984, 350 inzake het Suikerfeest.

<sup>14</sup> Vgl. Ktg. Rotterdam 26 januari 2006, *JIN* 2006/143, waarbij een medewerkster van de Bijenkorf zich verzette tegen inroostering op zondag en de Kantonrechter haar in het gelijk stelde.

Als er redelijkerwijs mogelijkheden bestaan om een werknemer vrij te stellen van taken die zich niet met zijn religieuze overtuiging verdragen, geeft een goed werkgever daarvoor de ruimte. De overheid heeft hierbij in mijn ogen zelfs een voorbeeldfunctie bij het invullen van de norm 'goed werkgeverschap'. Bij de eerste categorie, van ambtenaren die met uiterlijke kenmerken hun persoonlijke geloofsovertuiging uitdrukken, is het van belang om te onderkennen dat dit niet noodzakelijk betekent dat zij niet neutraal zijn in de betekenis van de pluralistische coöperatie die we in Nederland aan overheidsneutraliteit toekennen. De casus van de sollicitant met baard maakt dit duidelijk. Uit het dragen van een baard kan niet per definitie worden opgemaakt dat betrokkene moslim is, maar ook als – zoals in het onderhavige geval – blijkt dat hij moslim is, wil dat nog niet zeggen dat hij cliënten niet neutraal zal bejegenen. Dit geldt ook voor draagsters van een hoofddoek. Dat een hoofddoek tegenwoordig vaak een uiting is van het Islamitisch geloof, wil niet zeggen dat de draagster ervan per definitie in haar bejegening van anderen niet neutraal is. Hierbij moet worden bedacht dat er ook ambtenaren met een religieuze of rationele overtuiging zijn bij wie dat niet uit de kleding blijkt. Neutraliteit is geen uiterlijk kenmerk maar een innerlijke geestesgesteldheid die de ambtenaar behoort te hebben ten aanzien van de uitoefening van zijn functie. Dat neemt niet weg dat ieder ambtenaar ook een persoon is met eigen voorkeuren en antipathieën. Daartegen is weinig te doen als we tenminste geen volkomen gebureaucratiseerde en onmenselijke maatschappij willen.

Toch is dit een lastige categorie omdat het dragen van religieuze uiterlijke kenmerken op twee manieren wel enige invloed uitoefent op neutraliteit, althans op de perceptie daarvan.<sup>15</sup> Een ambtenaar die zijn religie laat zien door middel van kleding, baardgroei, het dragen van sieraden, maakt daarmee wellicht kenbaar dat die religie heel belangrijk voor hem is en wekt daarmee mogelijk de schijn dat die religieuze overtuiging meeweegt in zijn beslissingen. Met het oog op het publieke vertrouwen in de ambtenaar kan daarom worden betoogd dat het uiterlijk van ambtenaren geen twijfel mag oproepen over zijn neutraliteit. Het vermijden van de schijn niet neutraal te zijn, kan dan ook een reden zijn om van bijvoorbeeld rechters of politieambtenaren te eisen dat zij uiterlijke verschillen zoveel mogelijk verbergen. Zoals Kortmann schrijft met betrekking tot de vraag of rechters een hoofddoek mogen dragen:

*'Het pak maakt van de mens een functionaris. De functionaris als zodanig heeft geen geloof of levensovertuiging (...). Bij die functie past het niet de indruk te wekken dat er naast of in de functionaris ook nog een mens aanwe-*

---

15 De onderstaande alinea's zijn grotendeels gebaseerd op een eerder artikel dat ik schreef voor het facultaire blad Actioma onder de titel 'Kleren maken de rechter niet', A.B. Terlouw, 'Kleren maken de rechter niet', Actioma 4 mei 2008, p. 46-50.

*zig is. Daarom mag (en wellicht moet) voor ambtsdragers het dragen van tekenen die verwijzen naar een persoonlijke overtuiging worden verboden.*<sup>16</sup>

Als neutrale kleding dient om de indruk te wekken dat ambtenaren geen overtuigingen en gevoelens hebben, kan naar mijn mening ook sprake zijn van schijn: de schijn dat ambtenaren geen persoonlijke overtuiging hebben en mechanische regeltoepassers zijn.<sup>17</sup> Ontkennen dat ambtenaren mensen zijn met overtuigingen en gevoelens is echter onzinnig. Onzichtbaarheid van die overtuigingen en gevoelens maakt dit niet anders. Volgens Loenen is de schijn van onafhankelijkheid en onpartijdigheid dus een fictie 'die misschien goed is voor onze gemoedsrust, maar geen afspiegeling van de realiteit hoeft te zijn. Wellicht is het eerlijker en opener om daarover niet geheimzinnig te doen'.<sup>18</sup> Het voordeel van een ambtenaar die zijn religie toont boven een ambtenaar die geen zichtbaar teken van die religie draagt, is misschien wel dat hij zichtbaar iets van zijn overtuiging prijsgeeft, zodat de burger als hij meent dat die een ongewenste invloed heeft, dit aan de orde kan stellen.

De eis van neutraliteit van de overheid wil niet zeggen dat alle ambtenaren identiek moeten zijn en dat verschillen zoveel mogelijk moeten worden verhuld. Daarbij komt dat sommige verschillen niet zijn te verbergen. Het blijft zichtbaar of een ambtenaar een man is of een vrouw, zwart of wit, in een rolstoel zit, jong of juist oud is. Ook die verschillen zouden kunnen leiden tot een schijn van partijdigheid. Een godsdienstige overtuiging is een ander soort identiteitskenmerk dan bijvoorbeeld geslacht, ras, leeftijd en handicap.<sup>19</sup> Religie is een overtuiging en geen per definitie zichtbaar persoonskenmerk, wat niet wegneemt dat een religie bepaalde zichtbare uitingsvormen kan voorschrijven, zoals het dragen van een baard of tulband. Bovendien kun je van religie veranderen, is religie (in principe) een eigen keus en kun je ook besluiten niet (meer) te geloven.<sup>20</sup> Toch zijn godsdienstige overtuigingen door de grondwetgever en in de Algemene wet gelijke behandeling minstens evenzeer beschermd als de andere identiteitskenmerken. Ook internationaal is het verbod

---

16 C.A.J.M. Kortmann, bijdrage aan de discussie over de stelling: 'In een multiculturele samenleving is een rechter in toga met een hoofddoek een aanwinst', *NJB* 2001, p. 994.

17 Ik laat in deze bijdrage een verbod op religieuze kleding om veiligheidsredenen voor het gemak buiten beschouwing. Maar indien er bijvoorbeeld een gevaar is dat een hoofddoek tussen een machine komt, kan dat uiteraard een rechtvaardiging zijn om de hoofddoek of dit type hoofddoek te verbieden.

18 T. Loenen: 'Hoofddoeken voor de klas en in de rechtbank: op weg naar een multicultureel publiek domein?', *NJCM-Bulletin*, 2001, nr. 7, p. 866.

19 Anders, F.E. Olsen, 'Sekse en kleur, gender en ras. De relatie tussen feministische rechtswetenschap en transgender jurisprudence', *Nemesis* 1998, nr. 6, p. 175-180, die bestrijdt dat ras en geslacht onveranderlijke karakteristieken zijn en los staan van het eigen besluit van betrokkenen ten aanzien van hun identiteit.

20 EHRM 18 februari 1999, *Buscarini t. San Marino* (GC), nr. 24645/94.

van onderscheid op grond van godsdienst of andere levensovertuiging, meestal in de vorm van de vrijheid van godsdienst, stevig verankerd.<sup>21</sup> Godsdienstvrijheid wordt, zowel in het internationale als het nationale recht, ruim opgevat. Niet alleen het hebben van een geloofsovertuiging 'het geloven' wordt geacht eronder te vallen maar ook het zich ernaar kunnen gedragen, de zogenoemde handelings- of uitingsvrijheid, zij het dat daarvoor eerder inperkingen worden toegestaan.<sup>22</sup>

Ik ben daarom van mening dat er meer aanwijzingen moeten zijn dan een enkele uiterlijkheid waarmee de betrokken ambtenaar zijn religieuze overtuiging laat zien, voordat mag worden aangenomen dat er sprake zal zijn van enige partijdigheid. De overheid moet zich als goed werkgever en conform artikel 1 Grondwet actief achter al zijn ambtenaren scharen, religieus en ongelovig, en er tegelijkertijd zichtbaar op toezien dat zij burgers onpartijdig bejegenen.

## 5. Religieuze ambtenaren en private werknemers

Verschilt een ambtenaar wezenlijk van private werknemers als het om de vrijheid van religie gaat of hangt de ruimte voor godsdienstvrijheid voor beiden af van de functie in samenhang met de aard van de geloofsuiting?

Zoals in de introductie al is opgemerkt, doen de scheiding van kerk en staat en de bijzondere rechtsverhouding van ambtenaren tot de staat niet af aan de vrijheid van godsdienst van ambtenaren en het recht om niet vanwege hun religie te worden gediscrimineerd. Essentieel is, aldus de Nota Grondrechten, 'dat ambtenaren hun werkzaamheden plichtsgetrouw en nauwgezet vervullen, waarbij zij de Grondwet en alle overige wetten van ons land dienen te eerbiedigen'. Artikel 5 d AWGB is expliciet ook van toepassing op ambtenaren, althans op het aanstellen tot ambtenaar en het beëindigen van het dienstverband van een ambtenaar.<sup>23</sup>

---

21 In het bijzonder zijn van belang art. 9 EVRM, art. 18 en 27 IVBPR. Wel zijn to nu toe alle pogingen voor een VN-mensenrechtenverdrag over godsdienstvrijheid gestrand.

22 Recent oordeelde het EHRM dat godsdienstvrijheid ook omvat dat men niet mag worden gedwongen 'uit te komen' voor een (niet-)godsdienstige overtuiging. De zaak had betrekking op een advocaat die, om toe te kunnen treden tot de balie, een orthodox-christelijke eed moest afleggen, tenzij hij ten overstaan van anderen naar voren zou brengen dat hij geen dan wel een andere geloofs- of levensovertuiging was aangedaan: EHRM 21 februari 2008, *Alexandridis t. Griekenland*, nr. 19516/06.

23 Ook de werkingssfeer van Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, is in artikel 3 uitdrukkelijk uitgestrekt tot arbeid en beroep in de overheidssector. De aanhef van art. 3, eerste lid luidt: 'Binnen de grenzen van de aan de Gemeenschap verleende bevoegdheden, is deze richtlijn zowel in de overheidssector als in de particuliere sector, met inbegrip van overheidsinstanties van toepassing met betrekking tot: ...', *Publicatieblad* Nr. L 303 van 02/12/2000, p. 0016-0022.

Over het algemeen wordt echter aangenomen dat er toch verschillen zijn. Private werkgevers zijn immers, anders dan de overheid niet gehouden een neutrale gezagsuitoefening te waarborgen. De CGB is van oordeel dat als een private actor zich op zijn neutraliteit beroept en verklaart met het oog daarop elke godsdienst of godsdienstige uiting te weren, sprake is van direct onderscheid of van verboden indirect onderscheid omdat een legitiem doel ontbreekt. Als een private werkgever bijvoorbeeld nastreeft dat zijn bedrijf een neutrale uitstraling heeft om te voorkomen dat problemen ontstaan ten gevolge van (veronderstelde) vooringenomenheid en vooronderstellingen van klanten of derden, oordeelt de CGB dat het doel van een neutrale uitstraling in zichzelf discriminatoir is. Daarmee is dit doel dus niet legitiem, omdat het meegaat in – althans anticipeert op – verwachte bevooroordeelde reacties van klanten of derden. Daarvan was bijvoorbeeld sprake in het oordeel over een apotheek die een neutrale uitstraling van haar werknemers nastreefde en in een oordeel over een beveiligingsbedrijf op een luchthaven dat haar personeel niet toestond een hoofddoek of keppel te dragen.<sup>24</sup>

Ik meen echter dat ook voor de overheid een enkel beroep op de eis van een neutrale gezagsuitoefening onvoldoende is en dat het verschil tussen ambtenaren en private werknemers op dit punt hoogstens gradueel is. Ook de overheid zou niet moeten anticiperen op mogelijke bevooroordeelde reacties van burgers en ervoor moeten instaan dat zij zonder aanzien des persoons door haar ambtenaren worden bejegend ongeacht de religieuze of andere identiteit van die ambtenaren. Mocht de burger zich niettemin ongelijk behandeld voelen dan hoort hij daarover te kunnen klagen. Als het gaat om de overheid dan is daarin voorzien door de mogelijkheid van bezwaar en beroep. Maar ook een private werkgever hoort te voorzien in een klachtprocedure voor dergelijke situaties. Van zo'n klachtprocedure werd bijvoorbeeld gebruik gemaakt door een patiënt die niet behandeld wenste te worden door een huisarts met een hoofddoek. Zij diende een klacht in bij het Regionaal Tuchtcollege te Eindhoven en toen deze haar klacht verwierp, ging zij in hoger beroep bij het Centraal Tuchtcollege, dat haar eveneens in het ongelijk stelde: 'De kern van het verwijt van klaagster is dat een arts neutraal dient te zijn en dat deze neutraliteit door het dragen van een hoofddoek wordt geschonden.' Het Centraal Tuchtcollege is evenwel van oordeel dat het medisch handelen van de arts op geen enkele wijze is beïnvloed door het enkel uiting geven van haar geloofsovertuiging door het dragen van een hoofddoek.<sup>25</sup>

Natuurlijk zijn er argumenten om van ambtenaren nog meer dan van private werknemers te eisen dat zij hun religie thuis laten. Het belangrijkste argu-

---

24 CGB 20 juni 2007, oordeel 2007-104 en CGB 31 oktober 2006, oordeel 2006-217.

25 Centraal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg, 19 augustus 2010, TvGR 2010, p. 582.

ment is dat de burger die in veel situaties afhankelijk is van ambtenaren en machteloos staat tegenover de machtige overheid, erop moet kunnen rekenen dat niet naar willekeur, of erger volgens de persoonlijke voorkeur van de betrokken ambtenaar over hem of over zaken die hem aangaan wordt beslist. Met het beeld voor ogen van ambtenaren die naar willekeur of zelfs uit eigen belang handelden, ontwikkelde Weber het ideaalbeeld van het waardevrije (bureaucratische) ambtenarenapparaat, waarbij de uitvoering van overheidsbeleid een formeel-rationele activiteit is en ambtenaren nauwkeurig gedefinieerde taken hebben in een hiërarchische gezagsstructuur. Volgens Weber moest het werk van ambtenaren een mechanische activiteit zijn en het ambtelijk apparaat als een neutraal instrument ter realisering van abstracte, systematische, heldere door de wetgever gegeven regels.<sup>26</sup> Dat is echter geen reëel beeld van de ambtenaar die in de dagelijkse praktijk allerlei beslissingen zelfstandig neemt en wordt geacht te nemen.<sup>27</sup> Welke beslissing moet worden genomen in een concrete situatie is immers slechts zelden ondubbelzinnig af te leiden uit regels. Tegenwoordig acht vrijwel niemand het meer wenselijk dat ambtenaren mechanische, bureaucratische regeltoepassers zijn. Ambtenaren kunnen en moeten soms rekening houden met de bijzonderheden van een individueel geval. Dat neemt niet weg dat zij daarbij onpartijdig moeten zijn, dat wil zeggen dat hun persoonlijk voorkeuren en overtuigingen daarbij geen rol mogen spelen. Waar het mij om gaat is dat de vraag of een ambtenaar onpartijdig handelt, moet worden gescheiden van de vraag wat zijn persoonlijke overtuigingen zijn, of die al dan niet religieus getint zijn en of die zichtbaar zijn door de wijze waarop hij zich kleedt of kapt.

Hoewel dit alles pregnanter is indien het over ambtenaren gaat, geldt het ook voor de private werknemer: de ideale werknemer is noch een slaafse volger noch een eigenwijze rakker. Uit onderzoek blijkt dat werknemers productiever en innovatiever zijn naarmate ze meer autonomie in hun werk hebben.<sup>28</sup> Werkgevers hebben het meest aan meedenkende verantwoordelijke werknemers met eigen initiatief die het bedrijfsbelang als hun eigen belang beschouwen. Galenkamp heeft het in deze bundel over 'rolintegriteit'. Zij vindt: 'als ambtenaar moet je meer dan in een andere baan je ambtsvervulling en persoonlijke overtuiging uit elkaar houden'. In principe moet natuurlijk elke werknemer werk en privé uit elkaar houden, ook een werknemer die geen ambtenaar is. De essentie is, en dat geldt zowel voor een ambtenaar als voor een

---

26 N.F. van Manen, 'Legitimacy and Types of Legality', in: Huppel-Cluysenaer, Knegt en Lembcke (eds), *Legality, Legitimacy & Modernity. Reconsidering Max Weber's Concept of Domination*, Den Haag: Reeds Business BV 2008, p. 68-86.

27 M. Lipsky, *Street level bureaucrats and The Dilemmas of the Individual in Public Service*, Russell Sage Foundation 1980.

28 TNO, *Meer mensen gezond en productief aan 't werk*. Onderzoeksprogramma Innovatie van arbeid, [www.tno.nl/innovatievanarbeid](http://www.tno.nl/innovatievanarbeid).

private werknemer, dat hij niet op grond van zijn al dan niet religieuze privé-overtuigingen mensen bevoordeelt of benadeelt.

Van belang is nog erop te wijzen dat de scheiding tussen ambtelijke en private functies hoe dan ook niet zo scherp is. Er zijn allerlei semi-publieke functies die door geprivatiseerde bedrijven worden verricht en waarbij een uniform of bedrijfskleding wordt gedragen zoals die van de trambestuurder. Het hof Amsterdam oordeelde in de zaak van een trambestuurder die een ketting met kruis over zijn uniform wilde dragen dat het Gemeentelijk Vervoerbiedrijf (GVB) gelet op de beoogde zakelijke, uniforme en professionele uitstraling van het uniform mocht eisen dat de trambestuurder zijn ketting met kruis niet zichtbaar over zijn kleding zou dragen.<sup>29</sup> Voor de burger zal het weinig uitmaken dat het GVB is geprivatiseerd. Een ander voorbeeld is dat van de notaris. Ook een notaris verricht publieke taken. Voor de CGB was dat terecht geen reden om dit als een rechtvaardiging te beschouwen voor de afwijzing van een de sollicitante met hoofddoek voor de functie van notarishulp omdat het bij het uitoefenen van de publieke taken op het kantoor van belang zou zijn dat de medewerkers onpartijdigheid en volstreekte neutraliteit uitstralen.<sup>30</sup> In mijn ogen zou dat niet anders moeten zijn als het om de functie van notaris gaat en ook niet als het een publieke functie betreft.

## 6. Religieuze ambtenaren en de aard van de functie

Oldenhuis meent dat hoe dichter de functie tegen de kern van de overheids-taak aan ligt, des te meer die functie ten behoeve van alle mensen moet worden vervuld en des te minder plaats is voor, zoals hij het noemt, het 'uit de rij dansen'.<sup>31</sup> Ook ik vind dat de aard van de functie van belang kan zijn voor de ruimte die werknemers moet worden gelaten om tijdens het werk volgens hun religieuze overtuiging te leven, maar dat geldt zowel voor ambtelijke als niet ambtelijke functies. Het cruciale verschil is naar mijn mening niet of de functie wel of niet aan de kern van de overheidstaak raakt, maar of de werknemer door zijn religieuze overtuiging de belangen van anderen schaadt, niet iedereen gelijk behandelt. Een werkgever, overheid of privaat, is verplicht zorg te dragen voor een discriminatievrije werkomgeving. Dat betekent dat hij ervoor moet waken dat zijn werknemers elkaar niet discrimineren maar ook dat zij zonder onderscheid goederen en diensten verstrekken aan derden.

Ambtenaren en private werknemers moeten er dus met name in functies waarin zij omgaan met of zelfs beslissen over anderen, alert op zijn dat zij aan

---

29 Gerechtshof Amsterdam, 200.054.861/01 SKG, LJN: BM7410.

30 CGB 9 december 2010, oordeel 2010-182.

31 F.T. Oldenhuis, 'Trainen in tolerantie, maar hoe. Over het dempen van religieuze opvattingen binnen het publieke domein', in: F.T. Oldenhuis (red.), *Een neutrale staat: kreet of credo?*, Heerenveen: Protestantse Pers 2009, p. 10.



deze functie-eis voldoen. Willen ze dat niet, willen ze bijvoorbeeld geen mensen van gelijk geslacht huwen, dan kunnen ze beter geen trouwambtenaar worden.

Anders is dit bij functies waarbij een ambtenaar of private werknemer vanwege zijn religieuze overtuiging op bepaalde momenten niet wil werken. In dat geval is er immers geen sprake van een niet-neutrale of ongelijke bejegening van anderen. Indien de werkgever aan de (religieuze) wens met betrekking tot vrije dagen tegemoet kan komen zonder dat het werk of de rechten van anderen erdoor in het nauw komen, is er geen reden om dat niet te doen. Dat is dan ook de lijn die de wetgever en rechtspraak volgen als het gaat om een beroep op religieuze vrije dagen. Art. 125b Ambtenarenwet bepaalt dat de ambtenaar niet is gehouden tot dienstverrichting op voor hem op grond van zijn godsdienst of levensovertuiging geldende feest- en rustdagen, tenzij het dienstbelang dit onvermijdelijk maakt.<sup>32</sup>

Een weigering om de overeengekomen arbeid te verrichten vanwege het enkele feit dat de werknemer een beroep doet op een ernstig gewetensbezwaar is voor een private werknemer geen geldige reden voor ontslag (art. 681, 2<sup>e</sup> BW). In de Ambtenarenwet ontbreekt een vergelijkbare bepaling. Dat is volgens het rapport 'De ambtenaar met gewetensbezwaren' uit 1983 echter geen reden om die bezwaren per definitie af te wijzen.<sup>33</sup> Het rapport was voor de Tweede Kamer reden om te bepalen dat de gewetensbezwaarde ambtenaar recht heeft 'op overleg met het bevoegd gezag over zijn bezwaren en het bevoegd gezag moet onderzoeken of, met inachtneming van het belang van de goede functionering van de openbare dienst, een oplossing gevonden kan worden.'<sup>34</sup>

In al die gevallen is het niet alleen voor de betrokken werknemer maar ook voor de diversiteit op de werkvloer van belang dat werkgevers ruimte bieden aan religie, waarbij uiteraard ook van de werknemers enige flexibiliteit mag worden verlangd. Juist de overheid zou hierbij het voorbeeld moeten geven en moeten streven naar een divers samengesteld ambtenarenapparaat.

---

32 EHRM 13 april 2006, *Koteski*, JAR 2006/192; JIN 2006/360.

33 *De Ambtenaar met gewetensbezwaren*, Rapport, uitgebracht door een werkgroep bestaande uit ambtenaren van de ministeries van Binnenlandse zaken, Defensie en Justitie, over de positie van ambtenaren met gewetensbezwaren tegen het vervullen van (onderdelen) van hun taak, 's-Gravenhage, juli 1983.

34 *Kamerstukken II 1983-1984*, 18100, XV nr. 36 (*Start*. 1983, 253). Zie hierover ook de Sociaal-Economische Raad, *Gewetensbezwaren in dienstbetrekking*, Advies inzake gewetensbezwaren in dienstbetrekking uitgebracht aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 29 juni 1990, p. 33; Ambtenarengerecht, 's-Hertogenbosch 1 mei 1986, TAR 1986/165; Ambtenarengerecht Rotterdam 3 juni 1986, TAR 1986, nr. 196 en J.P. Loof, 'Van praktische oplossingen naar principiële stellingname: de CGB en de gewetensbezwaarde trouwambtenaren.' in: J.P. Loof (red.), *Juridische ruimte voor gewetensbezwaren?*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 2008, p. 95-114.

## 7. Tot slot, neutraliteit in de zin van gelijke behandeling

In Nederland kennen we wat betreft de scheiding van kerk en staat het model van de pluralistische coöperatie. Neutraliteit van de overheid wordt beschouwd als inclusieve neutraliteit. Ambtenaren hebben de verplichting burgers onpartijdig te behandelen en mogen geen voorrang geven aan de ene religieuze of levensovertuiging boven de andere, dan wel aan een religieuze overtuiging boven agnosticisme of atheïsme. Neutraliteit en gelijke behandeling liggen heel dicht bij elkaar. Het ligt daarom voor de hand om de vraag welke ruimte ambtenaren moet worden gegund om hun religie te beleven, te beantwoorden op basis van het gelijkheidsbeginsel. Op grond daarvan kunnen twee relatief eenvoudige handvatten worden geformuleerd: 1. De overheid mag haar ambtenaren niet ongelijk behandelen en 2. De overheid moet van haar ambtenaren eisen dat zij elkaar en de burgers waarover zij beslissen of met wie zij contact hebben gelijk behandelen.

En als het gelijkheidsbeginsel het belangrijkste handvat is om de ruimte voor religie van ambtenaren te bepalen, is er geen wezenlijk verschil tussen ambtenaren en private werknemers. Immers ook tot het gewone arbeidsrecht is het gelijkheidsbeginsel in volle omvang doorgedrongen. Ook private werkgevers mogen hun werknemers niet ongelijk behandelen, zij moeten zorg dragen voor een discriminatievrije werkvloer en ook zij kunnen en moeten zelfs van hun werknemers eisen dat zij elkaar en derden gelijk behandelen. Wel meen ik dat beide eisen voor de overheid extra gelden op grond van de *rule of law*. De overheid is aan haar eigen regels gebonden en heeft daarbij in mijn ogen zelfs een voorbeeldfunctie.

De vraag of er een wezenlijk verschil is tussen ambtenaren en private werknemers wat betreft de ruimte die zij moeten krijgen om hun religie te uiten, is hiermee beantwoord. Daarnaast heb ik mij afgevraagd of die ruimte afhankelijk is van de functie en van de aard van de uiting, eventueel in samenhang. Ik heb daartoe onderscheid gemaakt in drie soorten uitingen en ben tot de conclusie gekomen dat alleen uitingen van ambtenaren die betrekking hebben op anderen, die een oordeel over anders gelovigen, niet gelovigen of mensen met bepaalde identiteitskenmerken inhouden, problematisch zijn. De persoonlijke overtuiging van ambtenaren mag er niet toe leiden dat hij bepaalde burgers bevoor- of benadeelt. Een ambtenaar moet daarom verantwoording kunnen afleggen over zijn handelen en zijn beslissingen motiveren.

Het publieke debat betreft met name een tweede vorm van geloofsuitingen, uitingen die misschien beter uiterlijkheden kunnen worden genoemd. Wie vreest voor partijdigheid van een ambtenaar die met zijn kleding zijn religieuze overtuiging laat zien, moet zich afvragen of deze vrees alleen op deze uiterlijkheden is gebaseerd. Denken wij serieus dat een ambtenaar het besluit over onze bouwaanvraag anders zal behandelen omdat zij een hoofddoek

draagt? Vrezen wij echt voor een ongelijke behandeling omdat een ambtenaar een ketting met een kruis omheeft? Wekt een ambtenaar met een zwarte baard bij ons terecht de schijn van partijdigheid? Ik meen dat er meer aanwijzingen nodig zijn dan enkele uiterlijkheden om vrees voor partijdige gezagsuitoefening te rechtvaardigen en dat de neutraliteit van ambtenaren op individuele basis moet worden beoordeeld. De overheid moet ervoor zorgen dat klacht-, bezwaar- en wrakingsprocedures zodanig functioneren dat burgers met een gerechtvaardigde – dat wil zeggen, op meer dan uiterlijkheden gebaseerde – twijfel aan die neutraliteit zich gesteund weten. Ambtenaren die neutraliteit uitstralen, zijn niet per definitie neutraal en ambtenaren die laten zien wat hun religieuze overtuiging is, zijn niet per definitie partijdig.<sup>35</sup>

Tot slot wijs ik erop dat het gelijkheidsbeginsel in essentie neerkomt op het recht op gelijke behandeling ongeacht irrelevante verschillen en dat het juist is bedoeld ter bescherming van de diversiteit. Dit geldt ook voor diversiteit wat betreft godsdienstige en andere overtuigingen. Rinnooy Kan, voorzitter van de SER, wees er in zijn gelijke behandelingslezing van 22 december 2010 op dat de overheid, als hoeder van het maatschappelijk belang, ook oog heeft voor de betekenis van diversiteit. Daarvan getuigt volgens hem bijvoorbeeld 'het streven naar diversiteit bij de rijksoverheid – ook op de hogere en hoogste niveaus – en de ondersteuning van overheidswege van diversiteit bij gemeenten, bij de politie en in het onderwijs'.<sup>36</sup>

Als we omwille van een neutrale uitstraling bepaalde religieuze groepen, in het bijzonder minderheidsgroepen, uitsluiten van het ambtenaarschap, zal dat gevolgen hebben voor de diversiteit van het ambtenarenapparaat. In mijn ogen moeten we er echter naar streven dat de samenstelling van het ambtenarenapparaat een afspiegeling is van de bevolking. De overheid zou daarom het goede voorbeeld moeten geven door vierkant achter haar ambtenaren te gaan staan en erop te vertrouwen dat zij, ongeacht hun religieuze of andere overtuigingen in staat zijn tot een onpartijdige functievervulling.

---

35 In het *NRC Handelsblad* van 21 januari 2011, laten Heck en Verkade in de bijdrage 'Partijkaart tilt ambtenaar hoger op' zien hoezeer politieke kleur invloed heeft op benoeming van ambtenaren: 'Zittende topambtenaren hadden in 2009 veel vaker dezelfde kleur als hun minister dan 20 jaar eerder. In 1989 was het 38,5 procent. Twintig jaar later, in 2009, is dat 57,1 procent. En het aandeel nieuwe topambtenaren dat benoemd werd door een minister met dezelfde kleur, was toen 40 en is nu 67,7 procent.' Bovendien constateren zij dat relatief veel ambtenaren lid zijn van een politieke partij: 'Van het geringe aantal Nederlanders dat lid is van een politieke partij is ruim de helft ambtenaar.' De gewone burger ziet deze 'partijdigheid' echter niet aan de ambtenaren af.

36 <http://www.cgb.nl/nieuws/inspirerende-gelijke-behandelingslezing-2010>.