

Tilburg University

Een herleving van de departementen van Eredienst?

Hirsch Ballin, E.M.H.; Steenvoorde, R.A.J.

Published in:
200 jaar Koninkrijk

Publication date:
2013

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Hirsch Ballin, E. M. H., & Steenvoorde, R. A. J. (2013). Een herleving van de departementen van Eredienst? In S. C. van Bijsterveld, & R. A. J. Steenvoorde (Eds.), *200 jaar Koninkrijk: Religie, staat en samenleving* Wolf Legal Publishers (WLP).

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



200 jaar Koninkrijk: Religie, staat en samenleving

Sophie van Bijsterveld, Richard Steenvoorde (red.)



*Ontwerp
van een
Grond - Wet
voor het
Koninkrijk der Nederlanden.
Eerste Hoofdstuk.
van het Rijk en dezelfde Provincien.
Artikel 1.
Het Koninkrijk der Nederlanden (zie als
12de aenschoven is by het laatste tusschen de
Leydenhuden van 1795 en, en het congres van Menno
gaverd, gielden en gelyken op deze 9^{de} zwaay
8), bestaat uit de volgende Provinciën:
Brabant, Noord,*



200 jaar Koninkrijk:
Religie, staat en samenleving

Onder redactie van

Sophie van Bijsterveld
Richard Steenvoorde



200 jaar Koninkrijk:

Religie, staat en samenleving

Sophie van Bijsterveld

Richard Steenvoorde (red.)

ISBN: 978-94-6240-066-5

Deze uitgave is mede mogelijk gemaakt door:



Dit boek is een uitgave van:

Wolf Legal Publishers (WLP)

Postbus 313

5060 AH Oisterwijk

info@wolfpublishers.nl

www.wolfpublishers.com

Alle rechten voorbehouden. Behoudens de door de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd (waaronder begrepen het opslaan in een geautomatiseerd gegevensbestand) of openbaar gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De bij toepassing van artikel 16B en 17 Auteurswet 1912 wettelijk verschuldigde vergoedingen wegens fotokopiëren, dienen te worden voldaan aan de Stichting Reprerecht. Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken op grond van artikel 16 Auteurswet 1912 dient men zich tevoren tot de uitgever te wenden. Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten of onvolkomenheden.

© De auteurs / WLP, 2013

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
INLEIDING	3
1 200 jaar Koninkrijk: terugblikken en vooruitzien <i>Sophie van Bijsterveld</i>	5
ORANJE	15
2 Godsdienstpolitiek onder de Oranjevorsten <i>Emo Bos</i>	17
3 Religieuze representaties van de Oranjevorstinnen 1890-2013 <i>Fred van Lieburg</i>	45
4 Politiek en religie overzee 1813-1950 <i>Ben Koolen</i>	79
SAMENLEVING	109
5 De rol van de kerk in politiek en samenleving <i>Arjan Plaisier</i>	111
6 Vruchtbare impulsen vanuit religie in seculiere contexten <i>Wil Derkse</i>	129
7 De rol van waarden in het besturen van maatschappelijke organisaties <i>Kees Mouwen</i>	153
MARKT	179
8 Ondernemen, een geloofszaak! <i>Jan Prij</i>	181
9 Vrije markt, geluk en rechtvaardigheid <i>Johan Graafland</i>	209
10 Van consument tot producent: religieuze veranderingen in Nederland <i>Joep de Hart en Paul Dekker</i>	229
BURGERSCHAP	255
11 Burgerschap van Babylon én Jeruzalem <i>Richard Steenvoorde</i>	257
12 Burgerschap en de kerk: een katholieke visie <i>Gerard de Korte</i>	279
13 Overheid en kerk in het publieke domein: wel onderscheid, geen waterscheiding <i>Jurn de Vries</i>	301

KONINKRIJK	323
14 Een herleving van de departementen van Eredienst? <i>Richard Steenvoorde en Ernst Hirsch Ballin</i>	325
15 Religie als probleem van orde en veiligheid. Salafisme onder vuur <i>Beatrice de Graaf</i>	353
16 Koninkrijk in verandering. De EU als inspiratie voor een moderne verhouding tussen staat en religie <i>Sophie van Bijsterveld</i>	377
BESLUIT	403
17 ‘Thorbecke, een voorbeeld van kundig staatsmanschap’ - In gesprek met Frits Korthals Altes over instituties, waarden en burgerschap <i>Maarten Neuteboom</i>	405
Over de auteurs	425

14

Een herleving van de departementen van Eredienst?

*Richard Steenvoorde
Ernst Hirsch Ballin*

1. Inleiding

De minister van Justitie (sinds de kabinetsformatie van 2010 tot nader order aangeduid als minister van Veiligheid en Justitie) is al bijna anderhalve eeuw belast met de betrekkingen van de overheid met de kerkgenootschappen en genootschappen op levensbeschouwelijke grondslag. Gedurende een groot deel van de 19^{de} eeuw werd deze taak uitgevoerd door aparte departementen van Eredienst. Soms vielen deze onder één minister, andere keren werden zij aangestuurd door twee aparte ministers (één voor de Protestantse én Joodse kerkgenootschappen en één voor het Rooms-Katholiek Kerkgenootschap). In 1871 hielden deze departementen op te bestaan en werden de taken van deze departementen, op enkele specifieke onderwerpen na (zoals de briefportvrijdom en de pensioenen van bepaalde geestelijke ambtsdragers) toebedeeld aan de minister van Justitie.

Gedurende vele decennia was deze taak van de minister van Justitie slechts kenbaar door het feit dat hij de voordrachten deed voor koninklijke onderscheidingen van predikanten, rabbijnen, bisschoppen, priesters, religieuzen, humanistische raadsliden, kosteren en organisten. In de vreugde van het moment ontsnapte dit staatsrechtelijke detail aan veler aandacht. De laatste jaren is religie weer een belangrijk thema in politieke, bestuurlijke en maatschappelijke discussies geworden. Deze hernieuwde aandacht voor religie heeft ook zijn weerslag gekregen in de activiteiten van de overheid met betrekking tot de thans aanwezige religies en levensbeschouwelijke stromingen in ons land. Plotseling leidde de hernieuwde politieke aan-

dacht tot een hernieuwde betekenis van de zorg die teruggaat op de taken van de oude departementen van Eredienst. Gaat het nu om geheel nieuwe taken? Of is er een parallel met eerdere tijdvakken in de vaderlandse geschiedenis?

Het eerste deel van dit hoofdstuk zal de opkomst en ondergang van de departementen van Eredienst beschrijven vanaf het bewind van koning Lodewijk Napoleon tot de afschaffing van de departementen in 1871. Het tweede deel beschrijft, aan de hand van het takenpakket rond 1870, de huidige activiteiten van het ministerie van Justitie en andere ministeries ten aanzien van kerkgenootschappen en levensbeschouwelijke stromingen. Ten slotte stellen wij de vraag of er gesproken kan worden van een *herleving* van de departementen van Eredienst?

2. Geschiedenis van de departementen van Eredienst

2.1 Oorsprong: de Franse tijd

Het is nog niet zo eenvoudig om de precieze aanleiding voor de oprichting van de departementen van Eredienst aan te wijzen. Sommige auteurs zien de oprichting in 1806 als een uitvloeisel van de Bataafse Staatsregeling van 1798, die een einde maakte aan de bevoorrechte positie van de Nederlandse Hervormde Kerk. Om de gelijke behandeling van de godsdiensten op grond van deze bepaling te garanderen en om te voorkomen dat godsdienst een bron van maatschappelijke onrust kon worden, zou men zijn overgegaan tot het oprichten van het eerste departement van Eredienst.¹ Anderen wijzen erop dat de oprichting van de departementen past binnen de politieke ontwikkelingen in Frankrijk na het sluiten van het Concordaat van 1801 tussen Napoleon en paus Pius VII. In de zogenaamde ‘organieke artikelen’ van 1802 ter uitvoering van het concordaat werd de kerk ondergeschikt gemaakt aan de staatsmacht. Omdat de Nederlandse Constitutie van 1806 en het koningschap van Lodewijk Napoleon (1778-1846) werden voorbereid in Parijs, lijkt het aannemelijk dat het artikel over de kerken in die nieuwe Grondwet niet los kan worden gezien van de Franse binnenlandse politiek van die tijd.²

1 I. de Secker, ‘Het kommervolle bestaan van de departementen van Eredienst’, in: Carla van Baalen et.al. (red.), *God in de Nederlandse politiek. Jaarboek Parlementaire Geschiedenis*, Den Haag: Sdu 2005, p. 63 - 75.

2 D.J. Schoon, ‘Lodewijk Napoleon en de regeling der godsdiensten in Holland’,

Op 9 april 1806 overleed stadhouder Willem V. Zijn zoon, de erfprins Willem Frederik, zag af van zijn rechten op de Nederlanden in ruil voor het vorstendom Fulda. Op dat moment reisde een Nederlandse delegatie naar Parijs om te onderhandelen over een nieuwe grondwet en een nieuwe vorst. Het liep uit op een vernedering voor de Nederlandse delegatie. De keizer onderhandelde niet. Ter plekke werd de delegatie meer of meer gedwongen om Lodewijk Napoleon te verzoeken om vorst te worden. Op 5 juni 1806 werd Lodewijk Napoleon in Parijs door zijn broer, Keizer Napoleon, tot vorst van het Koninkrijk Holland benoemd. Kort daarna, op 7 augustus 1806, werd de nieuwe Constitutie voor het Koninkrijk afgekondigd. Op het terrein van de godsdienstvrijheid ging deze wet verder dan de toen acht jaar oude Bataafse Staatsregeling. De koning en de wet zouden niet alleen de 'Eerediensten' beschermen, maar konden nu ook maatregelen nemen 'betreffende de organisatie, de bescherming en de uitoefening van alle Eerediensten'.³

Kort daarna werd de minister van Binnenlandse Zaken, Johan Hendrik Mollerus (1750-1834), belast met de zaken betreffende de eredienst. Zijn eerste opdracht was een bezuiniging op het budget van de traktementen die betaald werden aan de dominees van de Nederlandse Hervormde Kerk, zeker nu andere kerken ook aanspraak maakten op een vergoeding voor hun voorgangers door de staat. Mollerus werd ondersteund door hoofdcommies Janssen. In 1805 was Janssen begonnen met het verzamelen van statistische gegevens die van dienst zouden kunnen zijn bij de bezuinigingen op predikantsplaatsen. In 1808 werd Mollerus hoofd van het nieuwe departement van Eredienst.

Het beleid van het ministerie van Eredienst was erop gericht om de godsdienstige belangen van katholieken en protestanten ondergeschikt te maken aan het nationale belang van het nieuwe koninkrijk. Deze po-

in: J. Hallebeek & A.J.B. Sirks (red.), *Nederland in Franse schaduw. Recht en bestuur in het Koninkrijk Holland (1806-1810)*, Hilversum: Verloren 2006, p. 77 - 100.

3 Artikel 6 van de Constitutie voor het Koninkrijk Holland luidde: 'De Koning en de Wet verleen en gelijke bescherming aan alle Godsdiensten, welke in den Staat worden uitgeoefend; door hun gezag wordt bepaald al het geen noodzakelijk geoordeeld wordt, betreffende de organisatie, de bescherming en de uitoefening van alle Eerediensten.

Alle uitoefening van Godsdienst wordt binnen de Muren van de Kerken der verschillende Gezindheden bepaald.' Vgl. Schoon 2006, p. 83.

litiek werd ingegeven door de situatie in Frankrijk, maar was ook al beproefd tijdens het Oostenrijkse bewind over de Zuidelijke Nederlanden (1715-1795). Aan protestantse zijde betekende dit dan men een deel van de lokale onafhankelijkheid moest opgeven, zodat de staat, via de nieuwe nationale protestantse organisaties, meer invloed kon uitoefenen. Aan katholieke zijde betekende dit dat de staat een grote rol zou gaan spelen bij de benoeming van bisschoppen.⁴ Al vrij snel kwam het nieuwe ministerie met een decreet waarin men de (financiële) moeilijkheden als gevolg van de gelijkberechtiging van de godsdiensten het hoofd probeerde te bieden. Voor de uitvoering van dit decreet werden commissies ingesteld die zich op detailniveau zouden gaan bezighouden met het interne beleid van de kerken. Zo kreeg de commissie voor de rooms-katholieken (ingesteld 14 maart 1809) niet alleen de opdracht om na te denken over de oprichting en inrichting van bisdommen, dekenaten en parochies, maar ook om zich met zaken te bemoeien als de opleiding van geestelijken en het beheer van kerkelijke goederen en fondsen.⁵

Op 30 juli 1809 vond er een invasie plaats door Engelse troepen in Zeeland. Alle bestuurlijke aandacht werd nu gericht op het tegenhouden van deze invasiemacht. Dit duurde tot december 1809, toen de laatste Engelse troepen Walcheren verlieten. Keizer Napoleon was woedend en verweet zijn broer onkundig bestuur. Op 28 december werd Zeeland ingelijfd bij Frankrijk, in maart volgden de zuidelijke provincies en het restant van het Koninkrijk Holland volgde op 9 juli 1810. De Nederlanden werden nu vanuit Parijs bestuurd.

2.2 De positie van de Departementen van Eredienst van 1813 tot 1847

In november 1813 kwam er een einde aan de Franse heerschappij over de Noordelijke Nederlanden. Erfprins Willem-Frederik werd in Londen aangezocht om terug te keren. Op 30 november landde hij in Scheveningen. De soevereine vorst - de koningstitel volgde pas na de aansluiting van de Zuidelijke Nederlanden - had een geheel eigen opvatting over zijn rol en zijn verhouding met de Grondwet. Hij wilde niet regeren waarbij kabinet en parlement het politieke handwerk doen, maar besturen zoals hij dat ook in Fulda gewend was.⁶ De vorst voerde daarbij een actieve kerkpolitiek.

4 Schoon 2006, p. 89.

5 Schoon 2006, p. 89.

6 P.L.G. Van Velzen, *De ongekende ministeriële verantwoordelijkheid*, Nijmegen:

In 1814 besloten de Europese Grootmachten dat, na de val van Napoleon, de Zuidelijke Nederlanden toegevoegd moesten worden aan het Soevereine Vorstendom der Nederlanden. Willem I had een aantal voorwaarden die hij liet vastleggen in acht artikelen van een het zogenaamde Protocol van Londen (21 juni 1814). Artikel 2 van dit protocol verzekerde aan alle godsdiensten gelijke bescherming en voorrechten. Dit was een grote teleurstelling voor de bisschoppen in de Zuidelijke Nederlanden waar de rooms-katholieke eredienst onder het Voorlopige Bewind was uitgeroepen tot staatsgodsdienst.⁷ Toen de stemming over de Grondwet in de Zuidelijke Nederlanden op een fiasco dreigde uit te lopen, wist Koning Willem I het project te redden door een aantal rekenkundige kunstgrepen toe te passen.

Koning Willem I streefde naar een gelijke behandeling van katholieken en protestanten. Hij verlangde om de eenheid van het land te vergroten en te versterken. Tegelijkertijd moest hij recht doen aan de nieuwe situatie. Er kwam daarom in 1815 niet één departement van Eredienst, maar er kwamen twee. Het eerste departement zou zich bezighouden met de Hervormde en andere erediensten en het tweede met de Rooms-Katholieke Eredienst.⁸ Om extra toezicht te houden op het bestuur van de katholieke kerk in de Zuidelijke Nederlanden werd er in Brussel een 'Permanente Commissie uit de Raad van State voor Zaken van de Rooms-Katholieke Eredienst' gevestigd. Deze commissie moest zich onder andere bezighouden met de vervolging van geestelijken die zich niet aan de kerkelijke regels hielden of die zich verzetten tegen de vorstelijke kerkpolitiek. De stevige greep van de vorst werd al snel uitgebreid. Op 16 september 1815 vaardigde hij, in strijd met artikel 227 van de Grondwet, een Koninklijk Besluit uit dat aan deze commissie ook het recht van placet toekende.⁹ Dit recht hield in dat in de katholieke kerken in het Koninkrijk geen enkele mededeling gedaan mocht worden over pauselijke besluiten zonder goedkeuring van de overheid.

Wolf Legal Publishers 2005; J. Romein, A. Romein-Verschoor, *Erflaters van onze beschaving*, Amsterdam: Querido's Uitgeverij 1977, p. 636 - 637.

7 L. François, 'De verhouding tussen Kerk en Staat en het politieke personeel (1780-1830): een wisselende relatie', in: *Trajecta*, 3 (1994), afl. 4, p. 302.

8 Secker 2005, p. 65.

9 E. Bos, *Soevereiniteit en Religie. Godsdienstvrijheid onder de Eerste Oranjevorsten*, Hilversum: Verloren 2009, p. 167.

Dit beleid laat zich verklaren door het specifieke beleid van koning Willem I ten aanzien van de katholieken. Hij wilde graag een katholieke landskerk vestigen als tegenwicht voor de aanspraken op gezag van de Paus in Rome. Zo eiste hij een actieve strafrechtelijke vervolging van Belgische bisschoppen die zich tegen zijn beleid verzetten.¹⁰ Een aantal jaar later sloot hij alle kleinseminaries en richtte een instelling op in Leuven, het zogenaamde Collegium Philosophicum, die onder staatscontrole het filosofieonderwijs voor aankomende priesters moest gaan verzorgen.¹¹ In 1827 sloot koning Willem I een concordaat met paus Leo XII waarin zij het concordaat van 1801 tussen paus Pius VII en het Franse bestuur over de Zuidelijke Nederlanden van toepassing verklaarden op het gehele Koninkrijk der Nederlanden 'opdat in een en hetzelfde Rijk, alle Kerkelijke zaken, op eenen en denzelfden voet bestierd en behandeld worden.' Het concordaat gaf de vorst invloed op de voordrachten van nieuwe bisschoppen omdat hij de hem onwelgevallige namen kon laten schrappen voordat er een voordracht aan de paus zou worden gedaan. Daarnaast moest iedere bisschop na de canonieke aanstelling eerst de eed van trouw afleggen aan de vorst voordat hij zijn bediening kon gaan uitoefenen. Deze eed was gebaseerd op de eed uit het concordaat van 1801:

'Ik zweer en beloof bij God op de heilige Evangeliën, gehoorzaamheid, en trouw aan Z.M. den Koning der Nederlanden, mijnen wettigen Vorst. Wijders beloof ik geene verstandhouding te hebben, geenen raad te zullen bijwonen; tot geene verdachte verbintenis, noch binnen noch buiten 's-Rijks, die nadeelig aan de openbare rust is, te zullen behooren, en wanneer ik, in mijn bisdom of elders, ontdek dat er iets ten nadeele van den Staat mogt gesmeed worden, dat ik het zeker aan Mijnen Heer den Koning zal bekend maken.'¹²

De lagere geestelijkheid moest deze eed ten overstaan van de burgerlijke overheid afleggen. Zowel Willems bemoeienissen met de priesteropleidingen (die tegen de concordaten van 1801 en 1827 ingingen), de strafrechtelijke vervolgingen van hem onwelgevallige bisschoppen, maar ook zijn invloed op benoemingen en het afdwingen van aanhankelijkheidsverkla-

10 Bos 2009, p. 170.

11 François 1994, p. 304.

12 De gehele tekst van het concordaat is terug te vinden in: P. Albers sj, *Geschiedenis van het herstel der hiërarchie in de Nederlanden*, tweede deel, Nijmegen: Malmberg 1904, p. 534 - 545.

ringen door de katholieke geestelijkheid aan een protestantse vorst zouden een vruchtbare voedingsbodem vormen voor de Belgische Opstand van 1830 en de daaruit voortkomende onafhankelijkheid van België. Was het concordaat daarna nog geldig? In 1847 meende Koning Willem II van niet.¹³

Ook het protestantse departement was erg actief. Zo ontwierp het in 1816 een Reglement voor het bestuur der Nederlandse Hervormde Kerk. Ondanks een negatief advies van de Raad van State kreeg de staat in dit nieuwe reglement een grote invloed. Secker vermoedt dat de Hervormde Kerk zich hierin makkelijk schikte omdat men beducht was voor de Roomse meerderheid en zorg had voor het behouden van de eenheid in eigen kring.¹⁴ Maar lang zou dit niet duren.

Een deel van de kerkleden verzette zich fel tegen het idee dat de leden van de hoogste organen, de landelijke synodale vergadering, maar ook de provinciale kerkbesturen, benoemd zouden worden door het Departement van Protestantse Eredienst. Een nieuwe generatie kwam op die weinig moest hebben van het gematigde bemiddelde christendom van de liberaal protestantse elite. In 1834 ontstond de eerste vrije gereformeerde kerk in Ulrum toen de kerkenraad en de gemeenteleden zich afscheidden van de Nederlandse Hervormde Kerk, die in hun ogen ontrouw was geworden aan de leerstellingen van de synode van Dordrecht (1618-1619). De nieuwe gemeente werd als een bedreiging ervaren voor de legitimiteit van het nationaal protestantisme zoals dat door de Hervormde Kerk en het Hervormde departement van Eredienst werd vormgegeven. De overheid greep stevig in: inkwartiering van soldaten, boetes, gevangenschappen. Alles werd uit de kast getrokken om welke vrij kerkelijke gezindheid dan ook de kop in te drukken. In 1839 waren de gemoederen weer wat bedaard en deden de christelijk afgescheiden gemeenten een verzoek om formeel door de staat als kerkgenootschap erkend te worden.¹⁵

13 Zie hoofdstuk 2, Emo Bos, 'Godsdienstpolitiek onder de Oranjevorsten'.

14 Secker 2005, p. 65.

15 J. van Eijnatten, F. van Lieburg, *Nederlandse religiegeschiedenis*, Hilversum: Verloren 2006, tweede, verbeterde druk, p. 263 - 264.

2.3 De Grondwet van 1848

Vrij snel na de Belgische onafhankelijkheid en de afscheiding van de christelijk afgescheiden gemeenten adviseerde een staatscommissie tot de opheffing van beide departementen. De bescherming kon gedecentraliseerd worden en het beheer zou kunnen worden ondergebracht bij Binnenlandse Zaken. Maar de politieke ontwikkelingen liepen anders. In 1843 werden de beide departementen ‘opgeward’ door aan de hoofden van deze departementen de titel minister toe te kennen.¹⁶ In diezelfde tijd werd Nederland getroffen door een in Europa wijdverspreide economische crisis. In 1848 zou deze crisis leiden tot revoluties in Europa, en een oproep op de Dam in Amsterdam (24 maart 1848). Kort daarvoor, op 17 maart, had Koning Willem II besloten tot het instellen van een staatscommissie ter herziening van de Grondwet. Voorzitter van deze commissie werd Johan Rudolph Thorbecke (1798-1872).

Thorbeckes principiële uitgangspunt was dat kerken particuliere genootschappen waren, en dat, ten gevolge van hun belangrijke invloed, de staat bijzonder geïnteresseerd was in hun wel en wee. Maar zijn denken heeft daarin wel een belangrijke verandering ondergaan. In 1837 betoogde hij dat het aan de Franse revolutie te danken was dat de kerken in de staat en zijn bestuur gekomen zijn. Kerkelijke wetten en instellingen moesten volgens het beginsel *Jus Majestatis circa Sacra* door de overheid bekrachtigd worden. Kerkelijke activiteiten zijn van maatschappelijke importantie en daarom heeft de staat een inmengingsrecht in het beheer van kerkelijke goederen, de indeling van gemeenten en parochies en de geestelijke jurisdictie.¹⁷ Dit denken ligt nog geheel in lijn van de werkzaamheden van de departementen voor Eredienst.

Het hoofdstuk ‘Van de Godsdienst’ van de Grondwet van 1848 bevatte als gevolg van de vele amendementen dan ook niet de kern van Thorbeckes ideeën. De nieuwe Grondwet bood nu volkomen vrijheid van belijden en gelijke bescherming van de godsdiensten zonder dat zij door de staat erkend hoefden te worden. Ook het recht van placet werd afgeschaft. Toch werden er ook beperkingen aangebracht. De vrijheid van godsdien-

¹⁶ Secker 2005, p.65.

¹⁷ J.A. Bornewasser, ‘Thorbecke en de kerken’, in: *BMGN* 1972, afl. 3, p. 391. Dit is een uitgewerkte tekst van de voordracht op 2 juni 1972 in het kader van de Thorbeckeherdenking in de Pieterskerk te Leiden.

stige belijdenis werd beperkt indien dit niet strookte met de strafwet of de maatschappij zou benadelen. Ook kon de uitoefening van godsdienst buiten gebouwen alleen maar plaats vinden daar waar zij 'thans' wettelijk was toegelaten.¹⁸ Thorbecke vond met name dit laatste betuttelend. Hij meende dat kerken, als 'particuliere genootschappen *in den Staat*' nu de vrije hand moeten krijgen zoals welke vereniging dan ook. Was de staat in vroeger eeuwen losgemaakt van de kerk, nu was de tijd aangebroken voor de maatschappij, haar kerkelijke sector inbegrepen, om zich metterdaad los van staatsbemoeyenis te ontwikkelen.¹⁹

2.4 De positie van de departementen van Eredienst van 1849 tot 1870

Vanaf 1849 was de positie van de departementen van Eredienst bij iedere begrotingsbehandeling onderwerp van discussie. Onder Thorbecke werd een aanzet gemaakt tot de opheffing van de departementen door de leiding op te dragen aan ministers die primair hoofd van een ander departement waren. Het departement van Hervormde Eredienst viel de ene keer onder dezelfde minister als het ministerie van Justitie en de andere keer onder dezelfde minister als het ministerie van Financiën. Het departement voor de Rooms-Katholieke Eredienst viel beurtelings onder dezelfde minister als het ministerie van Justitie of onder dezelfde minister als het ministerie van Buitenlandse Zaken. Secker stelt dat de toedeling louter beruste op de godsdienstige richting van de betrokken ministers.²⁰ Men kan hier vraagtekens bij zetten. Zeker gezien de felheid van het politieke en maatschappelijke protest een paar jaar later tegen het herstel van de bisschoppelijke hiërarchie, dat werd gezien als de inmenging van een buitenlandse vorst in Nederlandse aangelegenheden, doet de toedeling van het katholieke departement aan de ook met Buitenlandse Zaken belaste minister vermoeden dat er aan het rooms-katholicisme een zweem kleefde van 'niet-Nederlands'.

Het ministerie van Hervormde Eredienst werkte in die tijd aan een nieuw reglement voor de Hervormde Kerk. Dit reglement werd in 1852 in het parlement behandeld. De protesten waren fel. Door de zogenoemde 'elf reserves' bleef de overheid zich actief met het bestuur van de Nederlandse Hervormde Kerk bemoeien. Een jaar later kwam het reglement alsnog tot

18 Secker 2005, p. 65.

19 Bornewasser 1972, p. 392 - 393.

20 Secker 2005, p. 66.

stand. Prompt werd de vraag gesteld of de departementen van Eredienst nu opgeheven konden worden. De minister meende van niet omdat de organisatie van de Rooms-Katholieke Kerk nog niet op orde was.²¹

Al vrij snel, en voor de regering volkomen onverwacht, werd vanuit Rome het herstel van de bisschoppelijke hiërarchie aangekondigd (6 maart 1853). Binnen de kortste keren leidde dit tot grote maatschappelijke onrust in Nederland en een uitbraak van breed gedragen antipapisme die de boeken in zou gaan als de Aprilbeweging. De koning, koning Willem III, raakte bij de kwestie betrokken toen hij op 15 april 1853 in Amsterdam een petitie aannam met ruim 51.000 handtekeningen tegen de invoering van de bisschoppelijke hiërarchie. Van te voren hadden de ministers de koning duidelijk gemaakt dat hij, op grond van de Grondwet van 1848, over de kwestie niets te zeggen had. Het lijkt er echter op dat Willem III in Amsterdam duidelijk heeft laten merken dat hij het niet eens was met die beperking. Een woordelijk verslag van de woede-uitbarsting van de vorst ontbreekt. En misschien is dat zijn redding geweest, omdat het anders tot een constitutionele crisis had kunnen komen.²²

Vanaf 1858 voltrok de afbouw van de positie van de departementen zich als de spreekwoordelijke Echternachse processie. Op iedere poging van een liberale regering om de departementen en de ministers af te schaffen door deze administratief elders onder te brengen, volgde een herwaardering van de departementen onder een conservatief bewind. Uiteindelijk viel bij Koninklijk Besluit van 29 oktober 1870 het doek voor de beide departementen en hielden zij formeel op te bestaan met ingang van 1 januari 1871. Het politieke toezicht op de erediensten viel vanaf toen 'gewoon' onder de minister van Justitie.²³ En dat is, met één recente uitzondering, nog steeds zo.²⁴

²¹ Secker 2005, p. 67.

²² Zie G.J. Hooykaas, 'Koning Willem III en de grondwet in april 1853', in: *BMGN* 1994, p. 53 - 56.

²³ Secker 2005, p. 70.

²⁴ Tijdens het Eerste kabinet-Rutte vielen de contacten met de kerken onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In het daaropvolgende kabinet Rutte-II vielen de erediensten weer onder de minister van Veiligheid en Justitie.

3. Van dingen die voorbijgaan, of toch niet?

Wij hebben gezien hoe de oprichting van de departementen van Eredienst verband lijkt te houden met de actieve kerkpolitiek van de staat. Deze politiek werd ingegeven door Verlichtingsidealen waarbij de vorst garant stond voor de religieuze vrede in zijn rijk, en daarbij actief ingrijpen niet schuwde. Religie werd zo ondergeschikt gemaakt aan de politieke doeleinden van de vorst.

Zowel het beleid van koning Lodewijk Napoleon als van koning Willem I was erop gericht om de eenheid van het land te vergroten en te versterken. De vorst en het staatsapparaat waar de departementen onderdeel van uit maakten, functioneerden officieel als ‘*neutral organiser of religions*’.²⁵ De feitelijke inmenging in kerkelijke aangelegenheden ging daarbij ver. In twee gevallen leidde het tot een felle reactie. De inmenging van de koning in de opleiding van priesters vormde een van de aanleidingen van de Belgische opstand. De nauwe verwevenheid van de staat met het bestuur van de Nederlandse Hervormde kerk, vormde een van de redenen voor de grote afsplitsing van 1834 die zou leiden tot het ontstaan van de Gereformeerde Kerk.

In dit deel bekijken wij de taken van de ministeries van Eredienst nauwkeuriger. Wat waren nu eigenlijk precies de verantwoordelijkheden van de onderscheiden departementen? Welke beleidsissues speelden er? Daarmee komen wij aan het centrale punt van dit artikel. De departementen voor de Eredienst lijken sinds 1871 te zijn verdwenen, en de zilveren koorden tussen de staat en de kerken werden dan wel in de jaren '80 van de vorige eeuw verbroken,²⁶ toch betekende dit nog niet dat daarmee de interactie tussen de staat en de kerken, nu spreken wij wat breder of geloofsgemeenschappen, is verdwenen.

²⁵ Zie voor een uitgebreide analyse van de betekenis van deze term in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens, S.C. van Bijsterveld, ‘De staat als ‘neutral organiser of religions’? (I)’, in: *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2013 (4), nr.1, p. 44 – 64 en id. (II), in: *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2013 (4), nr.2, p. 34 – 58.

²⁶ Zie Commissie-Hirsch Ballin, *Overheid, godsdienst en levensovertuiging. Eindrapport van de Commissie van advies inzake de criteria voor steunverlening aan kerkgenootschappen en andere genootschappen op geestelijke grondslag*, 's-Gravenhage: Ministerie van Binnenlandse Zaken 1988.

Sterker nog, het lijkt erop dat veel van de werkzaamheden die destijds onder de verantwoordelijkheid van de departementen van Eredienst vielen, nog steeds door de verschillende ministeries en departementen worden uitgevoerd. In het derde en laatste deel van dit hoofdstuk zullen wij vervolgens proberen te verklaren wat er aan de hand is, en wat dit te betekenen heeft.

3.1 Taken en werkzaamheden van de departementen van Eredienst (1806-1871)

Wat waren de taken van het hoofd van het departement van Eredienst, en daarmee van het departement? Lange tijd lijkt het uitgangspunt van het beleid, zowel in de Franse tijd als onder koning Willem I, te zijn geweest dat de departementen ervoor dienden te zorgen dat de ontwikkelingen binnen de kerkgenootschappen en hun belangen ondergeschikt bleven aan de landsbelangen. Daarnaast diende er een gelijke behandeling te komen van de niet tot de Nederlandse Hervormde Kerk behorende kerkgenootschappen. Het ging hierbij bijvoorbeeld over de toekenning van het gebruik van kerkgebouwen en de financiering van de inkomens van predikanten en priesters. Ten slotte wilde met name koning Willem I komen tot de vorming van nationale kerkgenootschappen, waarbij hij vooral de rooms-katholieken wilde losmaken van hun banden met Rome.

Secker heeft deze taken samengevat als 'toezicht op de organisatie en financiële ondersteuning van de kerkgenootschappen'. Vervolgens identificeert Secker de volgende taken van het hoofd van het departement:²⁷

- *kennis te dragen van aard en tegenwoordige gesteldheid der gezindheden;*
- *de zorg voor de naleving van de wetten omtrent godsdienstuitoefening;*
- *het algemeen toezicht op kerkelijke tucht;*
- *het kennismaken van geschillen tussen gezindheden onderling;*
- *het doen van voorstellen aan de vorst omtrent te nemen beschikkingen, met name ten aanzien van benoeming en bezoldiging van gezindheden van openbare eredienst en van eventueel te nemen maatregelen van politie met het oog op de gelijke bescherming van alle godsdiensten alsmede het toezicht daarop;*
- *het waken tegen nieuwigheden ten nadele van het algemeen welzijn;*
- *het innen van belastingen ten bate van openbare erediensten;*

²⁷ Secker 2005, p. 64.

- *het rapporteren over alle zaken van openbare eredienst waarover advies wordt gevraagd;*
- *het toezicht op alle kerkelijke personen.*

Al vrij snel ontstond er in het parlement de discussie over de vraag of dit takenpakket wel van voldoende omvang en gewicht was om er twee aparte ministers voor aan te stellen. En waar de ene minister aangaf dat het toezicht op 1500 predikanten en 1300 gemeenten een zware taak was, bleek een andere minister, die het departement combineerde met dat van Financiën er met de beste wil van de wereld niet meer dan een uur per dag voor nodig te hebben.²⁸

Toen in 1871 de zelfstandige departementen werden opgeheven, nam het ministerie van Financiën de grondwettelijke verplichtingen inzake de betalingen aan de kerken waar, terwijl het toezicht op de naleving van de wetten geschiedde vanuit het ministerie van Justitie. Het besluit tot die beëindiging van de financiële banden tussen kerk en staat werd genomen in 1981. Vanaf die tijd vielen de erediensten, behoudens een recente korte onderbreking, alleen nog onder het ministerie van Justitie.

3.2 Rapport van 1988

De ontkerkelijking en vestiging in Nederland van relatief grote aantallen mensen met een andere dan de christelijke, joodse of humanistische overtuiging leidde in de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw tot nieuwe vragen omtrent de religieuze diversiteit. Deze twee ontwikkelingen vielen in de tijd samen. Voor het overheidsbeleid leidden zij tot nieuwe vragen, in het verlengde van de aloude over de financiële verhoudingen. De geestelijke zorg in overheidsinstellingen zoals gevangenissen, de krijgsmacht en (destijds nog deels door de overheid beheerde) ziekenhuizen volgde de traditionele patronen van een in overgrote meerderheid christelijke bevolkings-samenstelling. Daartegenover stond de roep om mensen zonder kerkelijke bediening (door het Humanistisch Verbond tot zijn verzorgingsgebied gerekend), moslims en hindoes van gelijkwaardige zorg te voorzien. In een andere financieringsstructuur gold dit ook voor de particuliere ziekenhuizen, die steeds meer een divers patiëntenbestand kregen. Verder waren er in die periode manifeste behoeften aan gebouwen voor de eredienst bij

²⁸ Secker 2005, p. 69.

geïmmigreerde moslims en hindoes, terwijl de kerken dankzij de naoorlogse subsidieregeling voor de kerkenbouw van het nodige waren voorzien.

Een politiek, godsdienstig en levensbeschouwelijk divers samengestelde commissie (echter zonder leden uit de migrantengemeenschappen: in plaats van hen nam een islamdeskundige deel) bracht over deze vragen in 1988 rapport uit. Deze *Commissie van advies inzake de criteria voor steunverlening aan kerkgenootschappen en andere genootschappen op geestelijke grondslag* was ingesteld bij besluit van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken en de Minister van Binnenlandse Zaken van 17 februari 1986. Wegens de verantwoordelijkheid voor het zogenaamde ‘minderhedenbeleid’ had Binnenlandse Zaken hiervoor volop aandacht. Bovendien werden wetgeving en beleid destijds vooral in verband gebracht met artikel 6 van de Grondwet, waarvoor de primaire verantwoordelijkheid bij het ministerie van Binnenlandse Zaken (met Justitie als tweede betrokken departement) werd gezien.

De commissie bracht op 28 maart 1988 eenstemmig een omvangrijk eindrapport uit, getiteld ‘Overheid, Godsdienst en Levensovertuiging’.²⁹ In zijn aanbiedingsbrief schreef de voorzitter, de Tilburgse hoogleraar E.M.H. Hirsch Ballin, dat de commissie hoopte ‘met haar advies wegen te hebben kunnen aangeven waarlangs – in overeenstemming met de huidige constitutionele verhoudingen – een oplossing kan worden gevonden voor problemen in de afbakening van verantwoordelijkheden tussen de staat en de godsdienstige en levensbeschouwelijke gemeenschappen in ons land, en in de relatie tussen die verantwoordelijkheden op een aantal terreinen.’ Die verdeling van verantwoordelijkheden werd door de commissie in de sleutel gezet van de in 1983 herziene Grondwet: enerzijds het grondrecht op gelijke behandeling (artikel 1), anderzijds dat van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (artikel 6). Beide grondrechten vereisten dat achterstelling van nieuwe gevestigde geestelijke stromingen diende te worden beëindigd. Bovendien bracht het nieuwe denken over grondrechten mee dat niet alleen belemmeringen door de overheid, maar ook feitelijke maatschappelijke en economische belemmeringen voor het genot van de grondrechten dienden te worden bestreden. Voor de commissie waren deze uitgangspunten met betrekking tot haar beide hoofdvragen maatgevend: militaire dienst, detentie, ernstige ziekte, en de gewenning

²⁹ Voor de vindplaats, zie hierboven.

aan een nieuwe levenssituatie als immigrant kunnen allemaal een *feitelijke* belemmering worden voor de reguliere deelneming aan het godsdienstige en geestelijke leven. Een ontwikkelde opvatting van grondrechten brengt mee dat de overheid die moet verzekeren ook tegen aantasting door derden en maatschappelijke verhoudingen.

De commissie adviseerde de behoefte van militairen en gedetineerden te peilen ten einde de omvang van de diensten geestelijke verzorging te bepalen. Wat de gebouwen voor de eredienst betreft, adviseerde de commissie objectief aanwijsbare achterstanden via financiële steun te verhelpen. Dit was met name voor moslim- en hindoe-immigranten van belang. Op de achtergrond speelde het besef een rol dat overheidssteun kon voorkomen dat deze gemeenschappen van buitenlandse financiers afhankelijk zouden worden, die hun invloed zouden kunnen aanwenden om de moslimimmigranten tot behoudender opvattingen te brengen.

Ondanks de unanieme advisering waren de politieke reacties verdeeld. De woordvoerders van PvdA en VVD in de Tweede kamer, drs. C.I. Dales en mr. J.G.C. Wiebenga, hielden strak vast aan de scheiding van kerk en staat. 'Steun' voor het geestelijk leven was daarom uit den boze. Op behoud van posities gerichte belangenbehartigers van de kerken wilden hun (over)vertegenwoordiging in het defensie- en justitiepastaat niet opgeven en kantten zich daarom tegen het peilen van voorkeuren onder de militairen en gedetineerden. Het kabinet van CDA en VVD stemde echter wel bijna volledig met de aanbevelingen van de commissie in.³⁰ Van het zes dagen na de dagtekening van deze brief aangetreden derde kabinet-Lubbers (CDA en VVD) maakte zowel de vroegere voorzitter van de commissie als de voormalige PvdA-woordvoerdster 'kerk en staat' deel uit, respectievelijk als minister van Justitie en minister van Binnenlandse Zaken. Dit kabinet diende zijn standpunt over het advies van de commissie nader te bepalen, hetgeen leidde tot een brief van minister Dales van 21 maart 1991.³¹ Dogmatisme ten aanzien van de verhouding van kerk en staat bleef daarin achterwege, maar wel werd de 'eigen verantwoordelijkheid' van de (kerk)genootschappen met nadruk vooropgesteld. Op het punt van de geestelijke verzorging werd het advies van de commissie gevolgd en een wettelijke regeling in voorbereiding genomen, maar inzake de financiering

30 Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken, drs. C.P. van Dijk, van 1 november 1989, 20868, nr. 2.

31 *Kamerstukken II*, 1990 – 1991, 20 868, nr. 3.

van gebouwen werd de deur gesloten – behalve voor zover deze gebouwen tevens een sociaal-culturele functie vervulden. In deze beleidslijnen is sindsdien geen fundamentele wijziging gekomen. Bij Defensie en Justitie zijn diensten voor de geestelijke verzorging van alle relevante stromingen ingericht; in de gezondheidszorg is echter op vele plaatsen steeds minder sprake van naar denominatie herkenbare geestelijke zorg. Overal beschouwen de geestelijke verzorgers elkaar over confessionele grenzen heen als collega's, waarmee zij wellicht een voorschot nemen op vreedzame inter-religieuze relaties in de samenleving.

3.3 Hedendaagse taken en verantwoordelijkheden van de ministeries met betrekking tot godsdienst en levensovertuiging

Traditioneel vervult de minister van Justitie de coördinerende rol met betrekking tot de contacten tussen de overheid en de verschillende godsdiensten en levensovertuigingen in het land. Aan het eind van de vorige eeuw was dit besef langzaam verdwenen. Ook de georganiseerde contacten tussen vertegenwoordigers namens de kerken, zoals bijvoorbeeld door het CIO (Interkerkelijk Contact in Overheidszaken) en de regering waren beperkt. In 2007 (kabinet-Balkenende IV) werden door de toenmalige minister van Justitie Hirsch Ballin de taken weer formeel vastgelegd in de taakomschrijving van de directie wetgeving:

‘De directie is voorts belast met het onderhouden van contacten van algemene aard namens de centrale overheid met kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag.’³²

In oktober 2009 werd de Organisatieregeling Ministerie van Justitie aangepast en volgde er een specifiekere bepaling:

‘Onder de sector Privaatrecht ressorteert het Bureau Religie en Levensbeschouwing in het Publiek Domein (BRLPD), dat is belast met algemene aangelegenheden op het terrein van religie en levensbeschouwing, waaronder het namens de centrale overheid onderhouden van betrekkingen met kerkgenootschappen en genootschappen op levensbeschouwelijke grondslag.’³³

32 Artikel 18, lid 3, Organisatieregeling Ministerie van Justitie, *Staatscourant* 2007, 199.

33 Wijziging van de Organisatieregeling Ministerie van Justitie 2007, *Staatscourant* 2009, 19056.

Ten tijde van het eerste kabinet-Rutte (2010-2012) is deze bepaling verval- len omdat er in het kabinet een afspraak was gemaakt dat de verantwoor- delijkheid voor deze taken zou overgaan naar minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De toelichting bij de organisatieregeling Ministerie Veiligheid en Justitie meldde daarover:

‘Tenslotte is per 14 oktober 2010 de minister van BZK verantwoor- delijk geworden voor het contact met kerkgenootschappen en het beleid inzake vraagstukken van Kerk en staat. Om die reden is in de taakomschrijving van de directie Wetgeving niet langer melding gemaakt van het onder de sector Privaatrecht van die directie res- sorterende Bureau Religie en Levensbeschouwing in het Publiek Domein.’³⁴

In die tijd werd ervan uitgegaan dat bij het vertrek van de toenmalige minister van BZK de verantwoordelijkheid weer terug zou gaan naar de minister van Veiligheid en Justitie. Dat was niet direct het geval. Nadat minister Donner op 16 december 2011 werd opgevolgd door minister Spies, werd in het voorjaar van 2012 de interkerkelijke CIO-delegatie als- nog ontvangen door de minister van BZK.

In de organisatieregelingen van zowel de minister van Veiligheid en Jus- titie als van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van het tweede kabinet-Rutte is over deze verantwoordelijkheden niets meer opgenomen. Ondanks deze formele onduidelijkheid werden de kerkgenootschappen in de zomer van 2013 weer, als vanouds, op het ministerie van Veiligheid en Justitie ontvangen.

3.3.1 Uitgangspunten van beleid

Kon eind vorige eeuw nog een meer dan honderd pagina’s tellend regeer- akkoord gepresenteerd worden zonder dat daar de woorden religie, kerk en godsdienst in voorkwamen,³⁵ vanaf het eerste kabinet-Balkenende in 2002 is duidelijk dat de relatie met de geestelijke stromingen een belang- rijk politiek zorgpunt vormt. Is godsdienst een zegen of een vloek voor de sociale cohesie van het land? De plaats in het regeerakkoord, veelal onder

34 Organisatieregeling Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Staatscourant* 2011, 1003.

35 Het regeerakkoord van het tweede kabinet-Kok (1998-2002).

het kopje ‘assimilatie en integratie’ verraadt meteen dat het hier deels een andere problematiek betreft dan ruim een eeuw daarvoor.³⁶ Men worstelt met de ruimte die aan religie geboden kan worden, tegen de achtergrond van het respect voor de fundamentele waarden en normen die de Nederlandse samenleving kenmerken.

Om de samenhang te bevorderen organiseerde het kabinet in 2005 een Breed Initiatief Maatschappelijke Binding. Er werd een aparte ontwerpverklaring voorbereid waar bij de vertegenwoordigers van de religies het beeld ontstond dat de regering hen om een loyaliteitsverklaring vroeg. Ook speelde men met het idee om convenanten te sluiten met religieuze gemeenschappen over de erkenning van de democratische rechtsorde en het uitdragen van daarop gebaseerde waarden. Toen christelijke en joodse organisaties kenbaar maakten dat men hier niet van gediend was, verdween het voorstel snel van tafel. Tot een slotverklaring is het nooit meer gekomen.³⁷

Daarmee was het onderwerp religie niet van tafel. De zorg nam verder toe nadat eind 2007 politicus Geert Wilders aankondigde een negatieve film over de Islam op het Internet te zetten. Voorafgaand aan dit moment en na afloop voerden de minister van Justitie en de minister voor Wonen, Wijken en Integratie overleg met moslimorganisaties, de Raad van Kerken en het Humanistisch Verbond over de reacties die men vooraf en achteraf zou geven op de film.³⁸ Dit soort kwesties riep opnieuw de vraag op hoe de overheid zich in het algemeen tot religie moet verhouden.

Er werd fel discussie gevoerd over de mogelijke modellen van de verhouding tussen kerk en staat, maar ook over de vraag in hoeverre de overheid subsidies mag verlenen aan maatschappelijke organisaties die opereren vanuit een religieuze grondslag.

Het is deels tegen deze achtergrond dat wij een aantal functies die behoorden tot het oorspronkelijke takenpakket van het departement van Eredienst weer geïntensiveerd of geactiveerd zien worden. Deze intensi-

36 Regeerakkoord Balkenende-I, *Werken aan Vertrouwen, een kwestie van aanpakken* (3 juli 2002), <www.rijksoverheid.nl>.

37 ‘Steun voor Breed Kabinetsinitiatief maar geen loyaliteitsverklaring van geloofsgemeenschappen’, <www.nik.nl>, 27 januari 2005.

38 ‘Ministers praten met moslims over ‘Fitna’’, *Trouw*, 28 maart 2008.

vering en reactivering betreft niet alleen de contacten met de islam, maar ook de contacten met de joodse en christelijke kerkgenootschappen.

3.3.2 Kennis te dragen van de aard en tegenwoordige gesteldheid der gezindheden

De huidige vorm van contacten tussen kerkgenootschappen en de overheid gaan terug tot de Tweede Wereldoorlog. Vrij snel na de Duitse inval in Nederland bestond er onder de verschillende kerkgenootschappen de behoefte over afstemming van hun houding tegenover de Duitse bezetter. Op 25 juni 1940 vond de eerste bijeenkomst plaats van een groep vertegenwoordigers van verschillende kerkgenootschappen die later bekend zou komen te staan als het Interkerkelijk Overleg. Later sloten zich hier andere christelijke en joodse kerkgenootschappen bij aan. Tegenwoordig onderhoudt het CIO (Interkerkelijk Contact in Overheidszaken) de contacten met de verantwoordelijk minister en met de departementen waar het gaat om de directe belangen van kerken en de godsdienstvrijheid.³⁹

In 2001 drong de toenmalige minister Van Boxtel, minister voor Grote Steden en Integratiebeleid, aan op de vorming van één islamitische koepelorganisatie die namens de totale islamitische gemeenschap gesprekspartner voor de overheid kon worden. Deze oproep zou leiden tot de oprichting van het Contact Orgaan Moslims en Overheid (CMO) die de soennitische stroming vertegenwoordigt (2004).⁴⁰ Daarnaast erkende de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in 2005 de Contact Groep Islam (CGI) als gesprekspartner voor de overheid. Het was namelijk de verschillende stromingen onderling niet gelukt, ook niet na een interventie van de minister, om tot één vertegenwoordiging te komen.⁴¹

3.3.3 De zorg voor de naleving van de wetten omtrent godsdienstuitoefening

In de dagelijkse praktijk van met name gemeentelijke instanties bleek er veel onduidelijkheid te zijn over de manier waarop relaties tussen loka-

39 J. de Vries, 'Het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken: belangenbehartiger bij de rijksoverheid', in: *Nederlands Tijdschrift voor Kerk en Recht*, 2010, nr. 4, p. 30 - 37.

40 Zie <www.cmoweb.nl>, (laatst geraadpleegd 22 april 2013).

41 L. Dros, 'Ruziënde moslims zetten Verdonk voor het blok', *Trouw* 5 februari 2004.

le overheden en religie moeten worden vormgegeven. Gemeenten willen vaak best samenwerken met maatschappelijke en religieuze organisaties, maar zijn terughoudend vanwege een mogelijke inbreuk op de scheiding tussen kerk en staat. Om die reden gaf het ministerie van Binnenlandse Zaken samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in 2009 een ‘tweeluis’ uit waarin men probeerde de juridische grenzen, en de ruimte voor lokale afwegingen – zo duidelijk mogelijk aan te geven. Het ging hierbij om vraagstukken over (stimulerings-)subsidies, maar ook over de mate waarin klokgelui of oproepen tot religieus gebed moeten worden toegestaan (zie ook artikel 10 Wet openbare manifestaties).⁴²

3.3.4 Het algemeen toezicht op kerkelijke tucht

In het licht van een grote stroom media-onthullingen over seksueel misbruik besloot de Rooms-Katholieke Kerk in het voorjaar van 2010 tot het instellen van een onafhankelijke onderzoekscommissie onder leiding van drs. W.J. Deetman. De commissie kreeg een drievoudige opdracht: een historisch onderzoek naar de aard en omvang van het seksueel misbruik; een onderzoek naar de huidige hulpverleningsmechanismen binnen de kerk en het opzetten van nieuwe kanalen van slachtofferhulp in het licht van de grote nood die er bleek te bestaan.

In de Tweede Kamer werd druk met de minister van Justitie gedebatteerd over de status van dit onderzoek. De minister stelde zich op het standpunt dat de verantwoordelijkheid voor het onderzoek, voor het waarborgen van de transparantie en het tijdpad lagen bij de commissie zelf.⁴³ Uit de kamerstukken blijkt dat zowel de minister van Justitie als de minister voor Jeugd en Gezin contact hebben gehad met de onderzoekscommissie.⁴⁴ Dit contact was er ook na de presentatie van het eindrapport. Dit rapport werd in de Tweede Kamer bediscussieerd en de minister bracht vervolgens de wensen van de kamer over aan de opdrachtgevers en aan de commissievoorzitter.⁴⁵ Het leidde tot een vervolgonderzoek en de toezegging dat de

42 J.E. Overdijk-Francis (red.), *Tweeluis religie in het publieke domein. Handvatten voor gemeenten*, Den Haag/ Amsterdam: Vereniging voor Nederlandse Gemeenten, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Instituut voor Publiek en Politiek 2009.

43 Aanhangsel Hd. TK, 2010-2011, 8.

44 *Kamerstukken II*, 2009-2010, 32 123 VI, nr. 91.

45 Hd. TK, 2012 - 2013, 54 (15 februari 2012).

kerkelijke rapportages over de implementatie, die openbaar zijn, door de minister ook aan de Tweede Kamer zouden worden gezonden.

In de debatten werd ook gesproken over de mogelijkheid tot ontzetting van priesters en religieuzen uit hun ambt wegens schuld aan seksueel misbruik. De minister was in eerste instantie van mening dat het niet tot zijn verantwoordelijkheid behoorde om een oordeel te vellen over feiten en maatregelen in arbeidssituaties buiten die welke onder zijn directe verantwoordelijkheid als overheidswerkgever vallen.⁴⁶ Een jaar later meldde de minister dat er in een nieuwe Aanwijzing over ontzetting uit beroep of ambt van het college van procureurs-generaal ook zou worden aangegeven dat kerkelijke en geestelijke ambten het karakter van een beroep kunnen dragen en daarmee onder het beroepsverbod kunnen vallen.⁴⁷

Samenvattend, in de zaak van het interne onderzoek naar seksueel misbruik in de Rooms-Katholieke Kerk bleken de minister en de Tweede Kamer zich actief te bemoeien met het kerkelijk tuchtrecht, zowel in de richting van de slachtoffers als in de richting van de daders.

3.3.5 Het kennismaken van verschillen tussen de gezindheden onderling

Hoort de overheid vandaag de dag zich nog bezig te houden met de theologische verschillen tussen de verschillende godsdiensten en levensbeschouwingen? En hoort de overheid zich te interesseren voor de praktische verschillen in gemeenschapsofbouw krachtens artikel 2, boek 2 van het Burgerlijk Wetboek? In de praktijk blijkt dit een weerbarstige kwestie. Bij nieuwe wetgeving lijkt men zich er niet altijd van bewust dat kerkgenootschappen een eigen rechtspersoonlijkheid hebben en dat dit ook gevolgen heeft voor de inrichting van hun bestuur en feitelijk functioneren. Sommige genootschappen zijn zeer lokaal georganiseerd en kennen een zwakke landelijke structuur. Andere genootschappen lijken meer op een federatie, of kennen juist een stevige landelijke structuur. Een wetsvoorstel of beleidsmaatregel kan dus hele verschillende uitwerkingen kennen naar gelang de eigen structuur van het kerkgenootschap. Deze problematiek doet zich met name voor in discussies over transparantie en toezicht op financiële stromen binnen kerkgenootschappen in het kader van zowel de Anbi-regeling als in het kader van Europees antiterrorismebeleid.

46 Aanhangsel Hd. TK, 2010-2011, 1659.

47 Aanhangsel Hd. TK, 2011 - 2012, 1117.

3.3.6 Het doen van voorstellen met het oog op de gelijke bescherming van alle godsdiensten alsmede het toezicht daarop

In 1871 betrof de gelijke bescherming van de godsdiensten met name de gelijke bescherming van protestantse kerken, de Rooms-Katholieke Kerk en de joodse genootschappen. Het ging hierbij vooral om een bescherming van het institutionele functioneren van het kerkgenootschap. Als gevolg van de mensenrechtenrevolutie van de twintigste eeuw staan in onze tijd niet zozeer de belangen van instituties centraal, maar de gelijke bescherming van de menselijke waardigheid.

Hieruit volgt dat de primaire aandacht uitgaat naar de individuele bescherming van de vrijheid van godsdienst én levensbeschouwing (een juridische categorie die men in 1871 nog niet kende). Daarbij wordt vaak het belang van een institutionele inbedding waarin geloof gezamenlijk beleefd kan worden, niet gezien. Vaker nog wordt de institutionele inbedding gezien als een bedreiging voor de individuele beleving. Dit is één van de argumenten die aangevoerd worden om religie vooral ‘achter de voordeur’ te houden en geen plaats te willen geven in het publieke debat. Achter deze opvatting gaat soms een denklijn schuil die de vrijheid van godsdienst lijkt te interpreteren als het recht om gevrijwaard te worden van godsdienst in het publieke domein.

De taak van de overheid richt zich op grond van de Grondwet (artikel 6) en internationale verdragen primair op het beschermen van de individuele vrijheid van godsdienst of levensbeschouwing.

3.3.7 Het waken tegen nieuwigheden ten nadele van het algemeen welzijn

Sinds de jaren zestig van de vorige eeuw is er regelmatig sprake van politieke zorg en belangstelling voor de opkomst van alternatieve levensbeschouwelijke stromingen, nieuwe religieuze bewegingen en sekten. In de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw betrof dit voornamelijk de Scientology Church, daarna kwamen ook andere organisaties zoals de Orde der Transformanten, de Noorse Broeders en Miracle of Love in beeld.

Naar aanleiding van een televisie-uitzending over de organisatie ‘Miracle of Love’ stelde de Tweede Kamer in 2011 vragen aan de minister van Veiligheid en Justitie. Deze vragen gingen niet alleen over de in opspraak

gekomen organisatie, maar ook over ‘sekten in het algemeen’.⁴⁸ Op 8 maart 2011 stuurde de minister, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken, een brief aan de Kamer.⁴⁹ Deze brief werd vervolgens besproken op een Algemeen Overleg van de vaste commissie Veiligheid en Justitie op 7 september 2011.⁵⁰

In de brief schreef de minister dat de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, in combinatie met de vrijheid van meningsuiting ook impliceert dat men zich bij een groep kan aansluiten en volgens de regels van die godsdienst of overtuiging kan leven. De overheid past daarbij een terughoudende opstelling. Zij zal pas actief optreden indien er sprake is van een vermoeden van strafbare gedragingen, als de werkzaamheid van de rechtspersoon de openbare orde bedreigt, of als het belang van een minderjarige ingrijpen noodzakelijk maakt. Wat de minister betreft, is de vraag of een sektarische groep als religieus aangemerkt kan worden, minder belangrijk dan wat zij (feitelijk) doet. De minister bezit geen aanwijzingen dat sektarische groepen in Nederland recentelijk in omvang zijn toegenomen of dat de aard van de problematiek sterk is veranderd.

In het Algemeen Overleg dat op deze brief volgde, stelde een Tweede-Kamerlid dat er bij het Openbaar Ministerie en de politie sprake is van een gebrek aan kennis over deze nieuwe organisaties. Hij zou graag zien dat naar Belgisch voorbeeld door de overheid een informatie- en adviescentrum zou worden opgezet. Tot de taken van dit centrum zouden dan moeten horen: het doen van onderzoek, het monitoren van sekten, het geven van publieke voorlichting, en het hulp bieden aan slachtoffers. De minister gaf er op dat moment de voorkeur aan om een nieuw onderzoek te laten doen door het Wetenschappelijk Onderzoekscentrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.⁵¹ De overige voorgestelde taken konden volgens de minister beter worden ondergebracht bij ‘Meld Misdad Anoniem’.

48 Al eerder, in de jaren tachtig van de vorige eeuw, was dit een belangrijk punt van zorg van de Tweede Kamer, zie T. Witteveen, *Overheid en nieuwe religieuze bewegingen*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1984 (ook als verschenen als *Kamerstukken II*, 1983 - 1984, 16 635, nr. 4).

49 *Kamerstukken II*, 2010 - 2011, 32 500 VI, nr. 89.

50 *Kamerstukken II*, 2010 - 2011, 32 500 VI, nr. 123.

51 Op dat moment was de opdracht voor een dergelijk onderzoek feitelijk al gegeven (opdracht 13 augustus 2012). Bron: <www.wodc.nl> (laatst geraadpleegd op 23 april 2013).

Samenvattend, uit dit voorbeeld blijkt dat er een politieke behoefte bestaat aan het monitoren van nieuwe ontwikkelingen op het terrein van godsdienst en levensbeschouwing in, en voor zover, zij mogelijk de (straf)wet overtreden, er een gevaar voor de openbare orde zou kunnen ontstaan (inclusief nationale veiligheid en terrorisme) of indien er minderjarigen in gevaar komen.

3.3.8 Het innen van belastingen ten bate van openbare erediensten

De overheid is niet meer verantwoordelijk voor de betaling van traktementen voor geestelijke bedienaren.⁵² Ambtenaren die tevens een zending hebben namens een kerkgenootschap en werkzaam zijn binnen het justitie- of defensiepastoraat worden wel publiekelijk gefinancierd. Dat geldt indirect ook voor geestelijk verzorgers in zorginstellingen. Maar dat is nog niet alles. Voor openbare erediensten zijn ook gebouwen nodig. Veel oude kerken zijn rijksmonument, zo'n 3676 gebouwen, en ontvangen soms publieke financiering voor behoud en restauratie. Van Sasse van Ysselt stelt dat er in dit geval geen sprake is van rechtstreekse steun aan kerkgenootschappen voor wat betreft de bouw en het onderhoud van hun (kerk) gebouwen. Ook vindt er geen bemoeienis plaats met de lokale organisatie en geloofsleer. Er is slechts sprake van steun voor een gebouw dat als monument is aangewezen.⁵³

3.3.9 Het rapporteren over alle zaken van openbare eredienst waarover advies wordt gevraagd

Regelmatig rapporteert het eigen onderzoekscentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie, het WDOC, over zaken op godsdienstig en levensbeschouwelijk terrein waarover door de minister om advies wordt gevraagd. Het kan dan gaan om de toelating van vreemdelingen voor verblijf bij religieuze organisaties, religie als bindmiddel of fanatisme als aanmoediging van religieus en/of seculier apocalyptisch geweld. Er is een zekere groei waar te nemen in het aantal en de omvang van de studies. Tot 2011 ging het om gemiddeld 1 studie per jaar. In 2011 betraf het drie studies, in 2012 vijf studies.⁵⁴

52 Op Bonaire waren er nog wel kerkbedienaren in overheidsdienst. Deze regeling wordt na de staatkundige verandering van 10 oktober 2010 afgebouwd.

53 P. van Sasse van Ysselt, 'Financiële verhoudingen tussen overheid, kerk en religieuze organisaties', in: *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, 2013 (4) 1, p. 73.

54 Bron: www.wodc.nl (laatst geraadpleegd op 23 april 2013).

3.3.10 Het toezicht over alle kerkelijke personen

De overheid houdt toezicht op kerkelijke en levensbeschouwelijke personen in algemene zin om te waarborgen dat zij zich aan de grenzen van de wet houden en geen bedreiging vormen voor de openbare orde. Maar ook op andere terreinen vindt er toezicht door de overheid plaats. Dit wordt duidelijk uit een nauwkeurige bestudering van de belastingvoordelen die maatschappelijke organisaties genieten in het kader van de Anbi-regeling. De Anbi-status (Anbi staat voor Algemeen Nut Beogende Instelling) is gewild in charitatief Nederland omdat deze status donateurs in staat stelt een deel van hun donatie fiscaal af te trekken. Ook de kerkgenootschappen vallen onder deze regeling.

Terecht kan men zich afvragen of er binnen het Anbi-regime niet sprake is van een te ver gaande invloed op de interne structuur en het beleid van kerkgenootschappen en religieuze organisaties. Deze invloed geldt zowel vooraf als achteraf. Ex ante blijken de criteria van de Belastingdienst invloed te hebben op het opstellen van beleidsplannen en bestuursmechanismen van de kerkgenootschappen. Ex post gaat het om oordelen van rechtbanken over vragen of bepaalde activiteiten überhaupt als algemeen nuttig aangemerkt kunnen worden.⁵⁵ Het toezicht door de Belastingdienst betreft niet alleen financiële gegevens maar ook het benoemingsbeleid met betrekking tot bestuurders en toonaangevende personen binnen een kerkgenootschap. Niemand mag veroordeeld zijn voor haatzaaiende activiteiten. Kerkgenootschappen zijn overigens niet verplicht om de Anbi-status aan te vragen, maar dit is gezien de ver reikende financiële consequenties geen reële optie.⁵⁶

4. Een voorzichtige duiding en conclusie

Zien wij nu een herleving van het concept van departementen van Eredienst? Wie beter kijkt ziet dat het onderwerp nooit geheel van de politieke agenda is verdwenen. Wel zijn de politieke en maatschappelijke context waarbinnen de politieke discussie gevoerd wordt en het beleid ontwikkeld wordt bijna onherkenbaar veranderd.

⁵⁵ R. Steenvoorde, 'In het Algemeen Belang?', in: *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2011 (1), p. 30 - 42.

⁵⁶ Van Sasse van Ysselt 2013, p. 82.

Om die vraag te kunnen beantwoorden moeten wij kijken naar de bestendigheid en naar de veranderingen op dit terrein. Wanneer wij spreken over herleving, dan gaat het om de vraag naar de bestendigheid in het licht van de grote staatkundige, juridische en maatschappelijke veranderingen sinds het einde van de departementen in 1871. Deze veranderingen laten zich het beste schetsen aan de hand van de lijn 'vrijheid van godsdienst' en aan de hand van de lijn 'verhouding kerk – staat'.

Ten eerste, de vrijheid van godsdienst heeft in ons staatsrecht oude papieren. De eerste formuleringen hiervan treffen wij al aan in artikel 13 van de verklaring van de Unie van Utrecht (1579): 'dat een yder particulier in zijn religie vrij sal moegen blijven ende dat men nyemant ter cause van de religie sal moegen achterhaelen ofte ondersoucken'. Wel genoot de Nederduits Gereformeerde Kerk een bevoorrechte positie. De Grondwet van 1806 maakte een einde aan deze situatie.

Deze min of meer gelijke behandeling van alle godsdiensten kwam met twee proviso's. Ten eerste kreeg de Koning de bevoegdheid voor de regeling en ordening van de kerkgenootschappen. Ten tweede werd het recht beperkt tot een vrijheid binnen de kerkgenootschappen, maar niet in de publieke ruimte. Dit laatste leidde in 1957 nog tot een rechtszaak toen een katholieke parochie in het overwegend protestantse Geertruidenberg een processie hield om een rechtszaak uit te lokken om zo het verbod te laten toetsen aan het in dat jaar ondertekende verdrag van Rome. In eerste instantie werd de parochie door de rechter in het gelijk gesteld.⁵⁷ Toch zou de Hoge Raad het verbod handhaven., Het verdween pas bij de grondwetswijziging van 1983.

Tegelijkertijd zien wij dat de vrijheid van godsdienst een andere betekenis gekregen heeft. Ging het in de 19^{de} eeuw om de vrijheid van het collectief, het kerkgenootschap, thans gaat om de vrijheid van het individu.

Ten tweede is er de lijn van de verhouding tussen kerk en staat. Bij de aanvang van het Koninkrijk kon (de christelijke) religie rekenen op de warme belangstelling van de regering. Vanuit de overheid werd er actief beleid gevoerd via de departementen van Eredienst, al dan niet aangestuurd door eigen ministers. Na de grondwetswijziging van 1848 ontstond er een ge-

57 B. Kromhout, 'Thorbecke was tegen kledingverbod', *Historisch Nieuwsblad* 2012, nr. 3.

leidelijke normalisatie van de verhoudingen tussen de verschillende godsdiensten en hun maatschappelijke inbedding. Daarmee verdwenen nut en noodzaak van de departementen van Eredienst. Sluitstuk van deze ontwikkeling leek lange tijd het intrekken de uit 1853 daterende wet op de kerkgenootschappen in 1988.

Vanaf het begin van de 21^{ste} eeuw zien wij een groeiende activiteit van de overheid op het terrein van religie en levensbeschouwing. Deze ontwikkeling komt niet geheel uit de lucht vallen. Aan de ene kant is er vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw maatschappelijk en politiek meer en meer aandacht gekomen voor de intermediaire structuren die relevant zijn voor de rechtsstaat en voor de bescherming van grondrechten. Aan de andere kant staat religie sinds 2001 ook weer negatief in de aandacht vanwege de zorg om religieus geïnspireerd terrorisme.

Wat wij hier zien is een proces dat door Harvard hoogleraar Seyla Benhabib is aangeduid als democratische 'iteraties'. In democratische processen, zo stelt zij, zien wij dat de er tijdens de herhaling van termen of concepten, nooit simpelweg een replica volgt van het oorspronkelijke gebruik of betekenis. In iedere herhaling transformeert de betekenis en worden betekenissen toegevoegd.⁵⁸ Het actieve overheidsbeleid van nu is geen terugkeer naar het beleid van 1806. De herleving van de werkzaamheden die lijken op de taken van de oude departementen van Eredienst, vindt plaats in een geheel andere context en op basis van geheel andere uitgangspunten. Niet de bescherming van de kerkgenootschappen maar de individuele vrijheid van de menselijke persoon staat hierbij centraal.

Deze inmenging door de overheid gaat goed zolang burgers hiermee instemmen.⁵⁹ En die instemming berust vaak op het criterium of de inmenging oplossingen biedt voor concrete problemen. Er zit ook een grens aan. In de praktijk lijken kerkgenootschappen zich steeds ongemakkelijker te voelen in de confrontatie met maatregelen in het kader van antiterrorismebeleid. De vraag wordt gesteld of extra fiscale en strafrechtelijke controle noodzakelijk en proportioneel zijn.

58 S. Benhabib, 'Human Rights, Sovereignty and Democratic Iterations', keynote lecture Our Common Future (Hannover/Essen 2 - 6 november 2010), <www.ourcommonfuture.de>.

59 Benhabib 2010 met verwijzing naar Jürgen Habermas.

In de verhouding tussen overheid en kerk zien wij dan ook dat de overheid actief beleid heeft gevoerd en thans weer voert met betrekking tot godsdiensten en levensbeschouwingen. Dit beleid is niet een simpele terugkeer van de oude departementen van Eredienst. Immers, de verhoudingen tussen kerk en staat, en ons begrip van godsdienstvrijheid, zijn in de afgelopen tweehonderd jaar veranderd. Eerder lijkt er sprake te zijn van een herleving die het gevolg is van democratische processen van 'iteratie' in het democratische gesprek over de plaats en betekenis van religie en levensbeschouwing in het publieke domein.