

Delegatie? De verhouding tussen kerkenraad en werkgroepen in de kerkorde van de Protestantse Kerk in Nederland

Klaas-Willem de Jong*

Marcel Zijlstra**

I. Introductie

1.1. Casus

De kerkenraad van gemeente X, behorend tot de Protestantse Kerk in Nederland (PKN) zit met de handen in het haar. De gemeente werkt al vele jaren met de organisatievorm ‘kerkenraad met werkgroepen’. Daarin is een aantal taken en bevoegdheden aan de werkgroep jeugd en jongeren toevertrouwd, onder andere de vorming en toerusting van kinderen tot en met 12 jaar. Een zogenoemde kleine kerkenraad waarin een deel van de kerkenraadsleden zitting heeft, heeft dit in een instructie vastgelegd en coördineert het werk van deze en andere werkgroepen. De werkgroep jeugd en jongeren heeft besloten tot invoering van een nieuwe methode voor de kindernevendienst. Omdat de evangelische inslag van deze methode op weerstand stuit bij de overwegend midden-orthodoxe gemeente vraagt de kerkenraad aan de werkgroep het besluit te heroverwegen. De werkgroep echter blijft bij haar standpunt en onderbouwt dat bij monde van de voorzitter als volgt: ‘Wij hebben de bevoegdheid gekregen om daar zelf over te besluiten. Zo is dat geregeld in de kerkorde en de instructie die de kleine kerkenraad heeft vastgesteld.’ Het gevolg is dat de gemeente zich nu geconfronteerd ziet met een kindernevendienstmethode die niet bij de gemeente aansluit. Welke mogelijkheden heeft de kerkenraad om af te komen van dit hem onwelgevallige besluit?

1.2. Beknopte analyse

In deze gefingeerde – maar wel op meerdere ervaringen en observaties binnen het werkt terrein van de interim-predikant gebaseerde – casus

* DOI 10.7590/ntkr_2019_011
Dr. mr. K.W. de Jong (1961) is predikant en werkzaam aan de Protestantse Theologische Universiteit (PThU) als Universitair Docent Kerkrecht en vervult daar tevens enkele taken in het onderwijsmanagement.

** Drs. A.P.D. Zijlstra (1972) is werkzaam als interim-predikant in dienst van de Protestantse Kerk in Nederland.

lijkt sprake te zijn van delegatie.¹ Betrokkenen gaan er althans van uit dat binnen de organisatievorm ‘kerkenraad met werkgroepen’ taken en bevoegdheden op het terrein van de vorming en toerusting van kinderen tot en met 12 jaar volledig door de kerkenraad zijn overgedragen aan de werkgroep jeugd en jongeren. Is dat het geval, dan laat de casus zich in zoverre eenvoudig oplossen, dat de kerkenraad de delegatie van deze taak intrekt.

1.3. Aanpak

De organisatievorm ‘kerkenraad met werkgroepen’ waar de gemeente van de casus mee werkt, was geregeld in ordinantie 4-10 van de kerkorde van de PKN (versie 2004), waarvan de eerste zin luidt: ‘De kerkenraad kan onder behoud van zijn uiteindelijke verantwoordelijkheid een deel van zijn taak toevertrouwen aan zijn breed moderamen, hierna te noemen de kleine kerkenraad, met een aantal door hem in te stellen werkgroepen.’² Met ingang van 1 mei 2018 werden de woorden ‘met een aantal door hem in te stellen werkgroepen’ in deze bepaling geschrapt en ondergebracht in een apart lid: ‘De kerkenraad kan voorts de zorg voor de opbouw van de gemeente delen met door hem in te stellen werkgroepen.’³ Het instellen van een kleine kerkenraad werd mogelijk los van het instellen van werkgroepen, en omgekeerd. We gaan daar elders nog nader op in. Aangezien de variant in de casus teruggaat op de regeling uit 2004 en deze nog steeds tot de mogelijkheden behoort, richten we ons in dit artikel in het bijzonder op die regeling. We willen tegen de achtergrond van de casus nagaan op welke wijze sprake is van overdracht van taken en bevoegdheden. Is inderdaad sprake van delegatie? We beginnen met het statuut van de PKN zelf, de kerkorde, in het bijzonder haar wordingsgeschiedenis op dit punt. Hierop volgt een kritische reflectie. We eindigen met enkele conclusies en aanbevelingen.

2. De organisatievorm ‘kerkenraad met werkgroepen’

In deze paragraaf bieden we allereerst een beschrijving van de historische achtergrond van de kerkenraad met werkgroepen vóór die in 2004 in de PKN tot stand komt. In de volgende subparagraaf gaan we in op de

¹ Zo ook kwalificeert P. van den Heuvel in P. van den Heuvel (red.), *Toelichting op de kerkorde van de Protestantse Kerk in Nederland*, Zoetermeer: Boekencentrum 2013, p. 185 (hierna: Van den Heuvel 2013) (vergelijkbaar: F.T. Bos & L.J. Koffeman (red.), *Nieuwe toelichting op de kerkorde van de Protestantse Kerk in Nederland*, Utrecht: KokBoekencentrum 2019, p. 134).

² *Kerkorde en ordinanties van de Protestantse Kerk in Nederland inclusief de overgangsbepalingen*, Zoetermeer: Boekencentrum 2003 (hierna: PKO 2004), ord. 4-10-1.

³ *Kerkorde van de Protestantse Kerk in Nederland* (bijgewerkt tot 1 juli 2019), Utrecht: KokBoekencentrum 2019 (hierna: PKO 2019), ord. 4-9-3.

kerkordelijke bepalingen, zoals die in de kerkorde van de PKN sinds 2004 een plaats hebben.

2.1. De historische achtergrond

De kerkenraad met werkgroepen heeft zich vóór 2004 specifiek binnen de Gereformeerde Kerken in Nederland (GKN) ontwikkeld. In 1997 wordt dit uitdrukkelijk in de *Toelichtingen bij de ontwerp-ordinanties (...)* gesteld.⁴ In 2001 typeert H.B. Weiland en in 2003 L.J. Koffeman de ‘werkgroepenkerkenraad’ ook als een van de “eigen” punten die in de [PKN] kerkorde zijn opgenomen.⁵

2.1.1. Achtergrond

De totstandkoming van de werkgroepenkerkenraad ligt in het verlengde van de organisatieproblemen die binnen met name de (grote) stadskerken en -gemeenten van zowel de Nederlandse Hervormde Kerk (NHK) sinds de tweede helft van de negentiende eeuw als de GKN sinds 1892 spelen.⁶ Mede door een significante bevolkingstoename in de steden kregen de (grote) stads-gemeenten en -kerken zoveel leden dat met name de pastorale bearbeiding en de bestuurbaarheid ervan in het geding kwamen.⁷ Zowel van hervormde⁸ als

⁴ Vgl. *Toelichtingen Bij de Ontwerp-Ordinatie Behorende Bij de Ontwerp-Kerkorde van de Verenigde Protestantse Kerk in Nederland*, Zoetermeer: Boekencentrum 1997, p. 62 (hierna: *Toelichtingen* 1997).

⁵ Resp. *Acta Gen. Syn. Geref. Kerken* 2001-II, p. 226 (art. 93); *Acta Gen. Syn. Geref. Kerken* 2003, p. 137 (art. 65).

⁶ Zie voor een overzicht H.J.Ph.G. Kaajan, ‘Van parochievorming tot KAZ: gevolgen van massaliteit (1921-1960)’, in: *Jaarboek voor de geschiedenis van de Gereformeerde Kerken in Nederland* (jrg. 2), Kampen: Kok 1988, p. 177-205 (hierna: Kaajan 1988); B.A.M. Luttikhuis, *Een grensgeval. Oorsprong en functie van het territoriale beginsel in het gereformeerde kerkrecht*, Gorinchem: Narratio 1992, p. 92-228 (hierna: Luttikhuis 1992).

⁷ Kaajan 1988, p. 177-180, die naast de stadsuitbreidingen ook wijst op de stedelijke ineensmelting van diverse afgescheiden en christelijke gereformeerde kerken en dolerende gemeenten tot grootschalige gereformeerde kerken.

⁸ We noemen de volgende voorbeelden. (1) De in 1873 nog hervormde predikant A. Kuyper stelt aan zijn Amsterdamse kerkenraad voor om de gemeente in vijf kerspelen te verdelen, die meer zelf de pastorale zorg mogen regelen en doop en avondmaal bedienen (G.J. Vos Az., *Het keerpunt in de jongste geschiedenis van Kerk en Staat. De eerste bladzijde der tweede afscheiding*, Dordrecht: Revers 1887, p. 304-307; vgl. Luttikhuis 1992, p. 101). (2) De inwerkingtreding van art. 17* van het Algemeen Reglement 1852 en het bijbehorende Reglement op de Buurtgemeenten in 1914 (*Hand. Syn. Herv. Kerk* 1912, p. 425vv.; *Hand. Syn. Herv. Kerk* 1913, p. 529-584; vgl. Luttikhuis 1992, p. 141-142). (3) In 1936 neemt de hervormde synode het voorstel aan om het Reglement voor de Kerkeraden zo aan te vullen dat gemeenten met vijf of meer predikantsplaatsen verplicht in wijkgemeenten worden ingedeeld; de centrale kerkenraad wijst voor iedere wijk ouderlingen en diakenen aan, die samen met een wijkpredikant een volledig aan de centrale kerkenraad ondergeschikt ‘Wijk-college’ vormen (*Hand. Syn. Herv. Kerk* 1936, p. 445-446; vgl. Luttikhuis 1992, p. 156). (4) De NHK-kerk orde van 1951 neemt de wijkgemeente tot uitgangspunt. De centrale gemeente is vanaf dat moment een ‘uit de wijkgemeenten gevormd breder lichaam’ (Luttikhuis 1992, p. 176 en 225).

gereformeerde⁹ zijde werd deze problematiek veelvuldig tot in de generale synode aangekaart, die er diverse oplossingen voor bedacht. De Gereformeerde Kerken, waar we ons in deze paragraaf in het bijzonder op richten omdat die uitkwamen op de werkgroepenkerkenraad, zetten in 1949 een eerste stap als zij in een aanvulling op de kerkorde ruimte bieden om aan ambtsdragers in zeer grote kerkelijke gemeenten die gecommiteerd zijn aan bepaalde delen van hun kerkelijk ressort, opdracht te geven 'om in hun vergadering namens de kerkeraad bepaalde handelingen zelfstandig te verrichten volgens een plaatselijke regeling'.¹⁰ Naar de letter van deze bepaling is enerzijds de kerkenraad aanspreekbaar en verantwoordelijk, maar krijgen anderzijds de betrokken ambtsdragers volop de ruimte, namelijk om *zelfstandig* bepaalde handelingen, zoals besluiten, te verrichten. Deze ruime formulering krijgt in 1957 een zekere begrenzing in een nieuw artikel, onderdeel van de dan ook verder zeer grondig herziene kerkorde. Hierin krijgt een kerkenraad de mogelijkheid 'de voorbereiding of afdoening van bepaalde zaken in handen te leggen van commissies of van wijkraden; hij zal er echter op toezien, dat aan dergelijke colleges niet het gezag wordt toegekend, hetwelk aan de gehele kerkeraad toekomt'.¹¹ Diverse gemeenten blijven echter doorgaan met het invoeren van niet-kerkordelijke organisatievormen en verdelingen van taken en bevoegdheden tussen de kerkenraad en wijk(kerken)raden. Om hen tegemoet te komen besluit de synode in 1960 dat grote kerken de mogelijkheid krijgen om 'de taak van de kerkeraad functioneel' te verdelen 'over een kerkeraad voor algemene zaken [KAZ] en een groter of kleiner aantal wijkkerkeraden, waarbij ieder van deze beide in de aan hem toevertrouwde zaken zelfstandige bevoegdheid en een eigen verantwoordelijkheid zal hebben'.¹²

2.1.2. Kerk in perspectief

De vragen en zorgen met betrekking tot de structuur van de gemeente blijven echter klinken, mede ingegeven door kritische kanttekeningen bij de klassieke gereformeerde ambten. In 1969 verschijnt het rapport *Kerk in Perspectief*, dat naast een analyse van de actuele kerkelijke problematiek in de

⁹ In GKN-kringen verschijnt in 1913 de dissertatie van W.G. Harrenstein, *Het arbeidsterrein der Kerk in de Groote Steden* (p. 54), die pleit voor 'Splitsing der stadskerk' (curs. Harrenstein). Wat hem betreft krijgen de wijken 'een eigen predikant en vaste ouderlingen en diakenen, maar ze vormen geen zelfstandige kerken omdat er één kerkenraad blijft voor heel de stadsgemeente' (Harrenstein 1913, p. 55). Deze dissertatie vormde het startschot voor verschillende, maar veelal niet succesvolle vooroorlogse en naoorlogse pogingen tot kerkplitsing. In de praktijk gingen meerdere gereformeerde stadskerken in strijd met de kerkorde over tot het *decentraliseren* van kerkenraadstaken (Kajaan 1988, p. 177, 186-187, 191 en 195; Luttikhuis 1992, p. 223-224).

¹⁰ *Acta Gen. Syn. Geref. Kerken* 1949, p. 130 (art. 369); Luttikhuis 1992, p. 224.

¹¹ *Acta Gen. Syn. Geref. Kerken* 1957, p. 297 (art. 474). Het artikel draagt hier het nummer 37. In de definitieve versie wordt dit 40.

¹² *Acta Gen. Syn. Geref. Kerken* 1960, p. 337 (art. 452).

grote steden ook enkele gedachten over alternatieve organisatievormen voor de plaatselijke kerken bevat.¹³ De opstellers willen bevorderen dat niet enkel de kerkenraad, maar ook de gemeente draagster van de roeping van de kerk zal zijn.¹⁴ Bijzondere vermelding verdient de experimentele aanpak van de opbouw van een nieuwe wijkgemeente door de Groningse ds. G. Cazemier. Hij start daarbij niet met het vormen van een kerkenraad, maar stelt eerst tien werkgroepen in die hun besluiten goed communiceren en afstemmen met elkaar en de predikant. Na een jaar vormt zich dan boven deze werkgroepen een kleine kerkenraad van twaalf tot achttien ambtsdragers.¹⁵ De opbouw is op deze wijze volledig bottom-up.

Wanneer de commissie gemeentestructuur in 1971 in *Kerk in zuiver Perspectief?* ingaat op reacties en vragen bij het hiervoor genoemde rapport, blijkt ook dat de commissie er geen moeite mee heeft wanneer de grenzen tussen het algemene ambt van alle gelovigen en het bijzondere ambt van diaken, ouderling en predikant vloeiender worden.¹⁶ Dat is in haar ogen geen degradatie van het bijzondere ambt, maar 'eerherstel van het algemene ambt'.¹⁷ De commissie concludeert uit alle reacties dat er draagvlak is voor een grotere rol van gemeenteleden in het kerkelijk leven. Volgens de commissie dienen bijzondere ambtsdragers 'aanvullend en coördinerend [te] werken ten aanzien van wat de gemeente doet'.¹⁸

Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen moet het commentaar verstaan worden dat de VU-hoogleraar kerkrecht D. Nauta in 1971 geeft op de uit 1957 daterende tekst van artikel 40 van de kerkorde.¹⁹ Toen was het de bedoeling, in het verlengde van een eerdere verruiming, de mogelijkheid te openen de voorbereiding of afhandeling van zaken aan een deel van de kerkenraad over te laten. In de praktijk betekent dit volgens Nauta dat door deze ambtsdragers 'allerlei zaken [worden] behandeld die tot de taak van de kerkeraad behoren' en waarin 'bepaalde ambtsdragers, veelal onder leiding van de predikant, belast [worden] met bepaalde aangelegenheden, die oorspronkelijk alleen in de volle

¹³ *Kerk in Perspectief. Rapport van de commissie gemeentestructuur ingesteld door de generale deputaten voor de evangelisatie van de Gereformeerde Kerken in Nederland*, Sneek 1969 (hierna: *Kerk in Perspectief*).

¹⁴ *Kerk in Perspectief*, p. 62.

¹⁵ *Kerk in Perspectief*, p. 86-87.

¹⁶ Vgl. *Kerk in zuiver Perspectief? Rapport van de commissie gemeentestructuur ingesteld door generale deputaten voor de evangelisatie van de Gereformeerde Kerken in Nederland*, 1971 (hierna: *Kerk in zuiver Perspectief?*).

¹⁷ *Kerk in zuiver Perspectief?*, p. 12.

¹⁸ *Kerk in zuiver Perspectief?*, p. 13.

¹⁹ D. Nauta, *Verklaring van de Kerkorde van de Gereformeerde Kerken in Nederland*, Kampen: Kok 1971 (hierna: Nauta 1971).

kerkeraad aan de orde plachten te komen'.²⁰ Nauta beklemtoont dat in een dergelijke situatie de bepaling tevens een begrenzing beoogt, namelijk 'een ontwikkeling tegen te gaan, die er toe zou leiden dat de bevoegdheid van de kerkeraad wordt overgedragen en afgestaan aan een dergelijke commissie of wijkraad'.²¹ Een commissie, wijkraad of vergelijkbaar orgaan heeft alleen de bevoegdheid om zaken voor de kerkenraad voor te bereiden en/of in opdracht van de kerkenraad af te doen. Besluitvorming over zaken kan alleen in de kerkenraad zelf plaatsvinden, aldus Nauta. De praktijk waartegen hij zich verzet, lijkt echter niet meer te keren.

2.1.3. Gemeentestruktuur in perspectief

De roep om ruimte voor andere, meer functionele organisatievormen blijft namelijk vanuit zowel grotere als kleinere kerken klinken. In 1982 wordt – nadrukkelijk in het kader van het voorkomen van wildgroei – het rapport *Gemeentestruktuur in perspectief* aangenomen.²² Hierin bepleit de Adviesgroep Gemeentestruktuur de mogelijkheid van een verschuiving van hoofdtaken en bevoegdheden van de kerkenraad naar secties en beraadsgroepen.²³ Een bepalende verschuiving in dit rapport is dat de voorgestelde organisatievorm van de gemeente expliciet '*een zo groot mogelijke delegatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar secties en beraadsgroepen*' (curs. auteurs) beoogt.²⁴ De kerkenraad is het orgaan dat het uiteindelijke beleid vaststelt, maar 'op basis van de voorstellen van beraadsgroepen en na overleg met de gemeente'.²⁵

De visie op de verhouding tussen algemeen en bijzonder ambt die *Kerk in zuiver Perspectief*? al ademde, wordt in dit rapport nog krachtiger verwoord. Gemeente-zijn is een verantwoordelijkheid van de hele gemeente. Het beleid dient te faciliteren 'dat ieder gemeentelid datgene inbrengt wat hij/zij aan gaven heeft' en het 'ambt heeft in de gemeente een "dienende gezagsfunctie": begeleiding geven, stimuleren, aanvullen en coördineren'.²⁶

²⁰ Nauta 1971, p. 169.

²¹ Nauta 1971, p. 169.

²² *Acta Gen. Syn. Geref. Kerken* 1981, p. 124-127 (art. 169-173) en p. 143-144 (art. 188); *Gemeentestruktuur in perspectief. Een handreiking voor gemeenten die hun structuur willen veranderen of vernieuwen*, uitgave van het deputaatschap Gemeentebouw van de Gereformeerde Kerken in Nederland en samengesteld door de Adviesgroep Gemeentestruktuur, 1982 (hierna: *Gemeentestruktuur in perspectief*).

²³ *Gemeentestruktuur in perspectief*, p. 7-8.

²⁴ *Gemeentestruktuur in perspectief*, p. 9.

²⁵ *Gemeentestruktuur in perspectief*, p. 36.

²⁶ *Gemeentestruktuur in perspectief*, p. 27.

2.1.4. De werkgroepenkerkenraad

Hiermee is de kerkordelijke ruimte voor een kerkenraad met een kleine kerkenraad, sectieteams en werkgroepen nadrukkelijk dichterbij gekomen. In 1985 wordt een nieuw artikel aan de gereformeerde kerkorde toegevoegd, waarin ambtsdragers en kerkelijke vergaderingen wordt opgedragen ‘naar vermogen ruimte te scheppen en te laten voor initiatieven uit de gemeente. Zij zullen voor de uitvoering van hun bijzondere taak mede een beroep doen op en gebruik maken van de dienst van de leden der gemeente’.²⁷ Ook wordt opdracht gegeven om: (a) uit te werken ‘of en zo ja in welke situaties, het wenselijk (...) is niet te volstaan met overdracht van werkzaamheden maar ook bevoegdheden over te dragen’ en (b) of en zo ja hoe ‘een functionele verdeling van taken van de kerkenraad met overdracht van bevoegdheden, kerkordelijk kan worden geregeld’.²⁸

De sinds de jaren zestig van de vorige eeuw lopende bezinning op nieuwe organisatievormen van de gemeente waarbij ook nadrukkelijk recht wordt gedaan aan de verantwoordelijkheid van de gemeente ten aanzien van haar leven en werken, leidt in 1991 tot vaststelling van een nieuw kerkordeartikel. Dat luidt in het eerste lid: ‘De kerkeraad kan een deel van zijn taak toevertrouwen aan een kleine kerkeraad met een aantal sectieteams en taakgroepen.’²⁹ Dit nieuwe artikel treedt in werking nadat op 4 februari 1992 de uitvoeringsbepalingen zijn goedgekeurd. Lid 2 van daarvan luidt: ‘De grote kerkeraad, de kleine kerkeraad, de sectieteams en de taakgroepen hebben *elk voor zichzelfstandige bevoegdheid en een eigen verantwoordelijkheid* in de zaken die aan hen zijn toevertrouwd’ (curs. auteurs).³⁰ Ambt en kerkenraad – grote en kleine! – horen in dat verband in het bijzonder ‘over de geestelijke integriteit van de gemeente te waken’.

2.2. De kerkorde van de Protestantse Kerk in Nederland

We onderscheiden in het vervolg met betrekking tot de thematiek het grondleggende, zogenoemde Romeinse artikel in de kerkorde van de PKN en de daaruit voortvloeiende uitwerking in de ordinanties. We beperken ons steeds tot hetgeen van belang is voor de thematiek van dit artikel.

²⁷ *Acta Gen. Syn. Geref. Kerken* 1985, p. 81 (art. 62). Het betreft kerkordeartikel 67.

²⁸ *Acta Gen. Syn. Geref. Kerken* 1985, p. 273-274 (art. 222).

²⁹ *Acta Gen. Syn. Geref. Kerken* 1991, p. 35 (art. 36). Het betreft kerkordeartikel 40. Het oude, uit 1957 daterende art. 40 wordt verplaatst naar art. 36 en wordt daar het vijfde lid.

³⁰ *Acta Gen. Syn. Geref. Kerken* 1991, p. 100 (art. 76).

2.2.1. Het grondleggende, Romeinse artikel

Artikel VI-6 van de per 1 mei 2004 in werking tredende PKN-kerkorde luidt: ‘De kerkenraad kan, onder behoud van zijn uiteindelijke verantwoordelijkheid, de zorg voor de opbouw van de gemeente delen met door hem in te stellen werkgroepen.’³¹ Het is in deze bewoordingen kort na de hiervoor beschreven besluiten van de GKN-synode, in oktober 1992, gepresenteerd in het kader van een ontwerp-kerkorde.³² De formulering van dit artikel roept binnen de GKN en NHK de nodige vragen en reacties op. Een daarvan is een voorstel om ‘delen met’ te vervangen door ‘delegeren aan’. De achtergrond is niet geheel duidelijk, maar het lijkt er sterk op dat de bedoeling van het voorstel is om te zekeren dat de eindverantwoordelijkheid bij de kerkenraad blijft liggen. De werkgroep kerkorde stelt daarop in november 1997: de ‘verdeling van taken en bevoegdheden [tussen kerkenraad en werkgroepen] (“delen met”) geschiedt *niet* door delegatie’ (curs. auteurs).³³ De vraag wat ‘delen met’ in positieve zin betekent, blijft helaas onbeantwoord. Het woord ‘zorg’ in de zorg voor de opbouw van de gemeente heeft, gelet op het gebruik van dit woord elders in de Romeinse artikelen, betrekking op de grote lijn, het beleid. Het gaat dus om meer dan de praktische uitwerking van het beleid, in de PKN-kerkorde aangeduid met de term ‘verzorging’.³⁴ De werkgroepen participeren kennelijk actief mee in het uitzetten van de beleidslijnen en hebben ook daarin een eigen taak en een eigen verantwoordelijkheid.

In het kader van het werkgroepenmodel moet naast artikel VI-6 ook artikel VI-9 worden genoemd.³⁵ Daarin komt het woord ‘delegeren’ onverkort voor: een ambtelijke vergadering ‘kan uit haar midden een aantal leden aanwijzen die tezamen een breed moderamen vormen waaraan de ambtelijke vergadering de uitoefening van bepaalde bevoegdheden kan delegeren’. Dat is in het werkgroepenmodel de hiervoor reeds genoemde kleine kerkenraad. In de verhouding van kerkenraad tot kleine kerkenraad is dus wel delegatie bedoeld.

³¹ PKO 2004, art. VI-6.

³² Vgl. *Gezamenlijke vergadering van de (Generale) Synoden (...) 8 en 9 oktober 1992 (...)*, III, p. 108 (daar eveneens art. VI-6). Voor alle stukken *Gezamenlijke vergadering (...)* is gebruikgemaakt van <http://pkn-acta.digibron.nl/>. Voor het gemak zijn de digitale paginanummers aangegeven.

³³ *Gezamenlijke vergadering van de (Generale) Synoden (...) 13, 14 en 15 november 1997*, II, digit. p. 213. Vgl. *Gezamenlijke vergadering van de (Generale) Synoden (...) 25 tot en met 27 januari 1996 (...)*, II, digit. p. 103. Dit voorstel werd gedaan door de Gereformeerde Kerk Bergen (NH) die daarbij opmerkt: ‘Dan blijft de verantwoordelijkheid bij de kerkeraad.’ Bedoeld zal zijn: de eindverantwoordelijkheid.

³⁴ PKO 2004, art. V-3, XIII-1.

³⁵ PKO 2004, art. VI-9 (= PKO 2018, art. VI-8).

2.2.2. De ordinantie (2004)

De kerkorde van de PKN geeft in de versie die per 1 mei 2004 in werking trad in ordinantie 4-10 in het eerste lid aan dat een kerkenraad ‘onder behoud van zijn uiteindelijke verantwoordelijkheid een deel van zijn taak kan toevertrouwen aan zijn breed moderamen, hierna te noemen de kleine kerkenraad, met een aantal door hem in te stellen werkgroepen’.³⁶ In de wordingsgeschiedenis van de ordinantie wordt duidelijk dat beoogd is ruimte te bieden aan het GKN-werkgroepenmodel.³⁷ Niettemin krijgt in de PKN de kerkenraad een wat sterkere positie door het expliciet benadrukken van diens ook in de Romeinse artikelen genoemde ‘uiteindelijke verantwoordelijkheid’.³⁸

Het ‘delen’ tussen kerkenraad en werkgroepen uit artikel VI-6 komt niet terug in de ordinanties. Wel gebruiken de ordinanties dezelfde bewoordingen bij de ‘verdeling van taken en bevoegdheden’ tussen kerkenraad en werkgroepen als tussen algemene kerkenraad en wijkkerkenraad.³⁹ Bij die laatste verhouding is nadrukkelijk geen hiërarchie beoogd.⁴⁰ Daar staat tegenover dat in de *Toelichtingen* een ‘sterke parallelle met de positie van het college van kerkrentmeesters en het college van diakenen’ wordt gesignaleerd.⁴¹ Hier is wel sprake van hiërarchie. De kerkenraad heeft de ‘zorg’ – het beleid – en de colleges de ‘verzorging’ – de uitvoering van het beleid.⁴² Toch hebben deze colleges ook een eigen verantwoordelijkheid in het beleid, dat zij dienen af te stemmen op het beleid van de kerkenraad voor de gemeente als geheel.⁴³ Al deze gegevens wijzen op een ‘bepaalde eigenstandigheid’ van de werkgroepen ten opzichte van de kerkenraad.⁴⁴

In het ene woord ‘toevertrouwen’ komen het ‘delen’ van artikel VI-6 en ‘delegeren’ van artikel VI-9 samen. Het is niet eenduidig welke betekenis eraan toegekend moet worden. Voor wat betreft de positie van de kerkenraad moet

³⁶ PKO 2004, ord. 4-10-1. Vgl. *Ontwerp-ordinanties behorende bij de ontwerp-kerkorde van de Verenigde Protestantse Kerk in Nederland*, Zoetermeer: Boekencentrum 1997, ord. 4-8-1 (hierna: *Ontwerp-ordinanties* 1997).

³⁷ *Gezamenlijke vergadering van de (Generale) Synoden (...) 22 t/m 25 januari 1997 (...)*, I, digit. p. 416v, en II, digit. p. 318-320.

³⁸ Vgl. *Ontwerp-ordinanties* 1997, ord. 4-8-1. Zoals we zagen ging het in de GKN in de kleine én grote kerkenraad om ‘de geestelijke integriteit van de gemeente’. In het benadrukken van de eigen bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de grote/kleine kerkenraad en werkgroepen werd hun onderlinge gelijkwaardigheid sterker benadrukt.

³⁹ Vgl. PKO 2004, ord. 4-9-4 en 4-10-7.

⁴⁰ *Gezamenlijke vergadering van de (Generale) Synoden (...) 2, 3 en 4 mei 1996 (...)*, digit. p. 259.

⁴¹ *Toelichtingen* 1997, p. 63.

⁴² PKO 2004, ord. 11-1-1 en 11-1-2.

⁴³ PKO 2004, ord. 11-1-3.

⁴⁴ *Gezamenlijke vergadering van de (Generale) Synoden (...) 22 t/m 25 januari 1997*, II, digit. p. 318.

een en ander volgens de *Toelichtingen* zo worden opgevat: ‘Het wezenlijke van de verantwoordelijkheid van de ambtsdragers gezamenlijk blijft (...) bij de kerkenraad liggen.’⁴⁵ Dit gezamenlijke van de kerkenraad wordt blijkens de desbetreffende ordinantie tot uitdrukking gebracht in zaken als het vaststellen van het beleidsplan, van de begrotingen en de jaarrekeningen, maar ook in taken als ‘de zorg voor de dienst van Woord en sacramenten’ en ‘het beroepen van predikanten’.⁴⁶ De taak ‘de zorg voor de dienst van Woord en sacramenten’ zat overigens niet in het oorspronkelijke voorstel voor ordinantie 4-10, maar is later in het wordingsproces ingevoegd, omdat het ‘een centrale ambtelijke taak’ zou zijn.⁴⁷ Duidelijk is verder dat de kerkenraad een aantal taken aan de kleine kerkenraad moet delegeren: het instellen van de werkgroepen, het benoemen van hun leden, het vaststellen van hun instructies en het toetsen van het werk van de werkgroepen aan het door de kerkenraad vastgestelde beleidsplan.⁴⁸ De eerste concepten van de ordinantie bevatten geen taakopsommingen voor de kerkenraad en de kleine kerkenraad. Toen ze werden ingevoerd, was het de bedoeling hiermee een minimum vast te leggen.⁴⁹ Later in de wordingsgeschiedenis lijkt ook wel gedacht te zijn dat het een limitatieve opsomming betreft.⁵⁰ We gaan in het vervolg uit van de oorspronkelijke bedoeling: een minimum.

De al eerder aangehaalde uitgave *Toelichtingen* karakteriseert de werkzaamheden van de kleine kerkenraad met het begrip ‘coördinatie’.⁵¹ Wij vullen die in lijn met de toegekende bevoegdheden als volgt in. De bevoegdheid het werk van een werkgroep te toetsen aan het beleidsplan kan tot gevolg hebben dat de kleine kerkenraad dat werk afkeurt, al zal die afkeuring op zich verder geen directe gevolgen kunnen hebben. Wel kan een kleine kerkenraad na goed overleg besluiten dat een werkgroep een werkzaamheid die past in zowel beleidsplan als instructie in het vervolg niet meer verricht en dat een andere, al

⁴⁵ *Toelichtingen* 1997, p. 62. *Helemaal scherp is het niet. In een kort hierop volgende zin staat: ‘Verder wordt verantwoordelijkheid gedeeld met de kleine kerkenraad en met werkgroepen’* (curs. auteurs). De verantwoordelijkheid is echter al gedeeld in het ‘wezenlijke’ (kerkenraad) en het overige (kleine kerkenraad en werkgroepen).

⁴⁶ PKO 2004, ord. 4-10-7a. Vgl. *Ontwerp-ordinanties* 1997, ord. 4-8-7a.

⁴⁷ *Gezamenlijke vergadering van de (Generale) Synoden (...)* 21, 22 en 23 november 2002, II, digit. p. 4-28. De instelling van een taakgroep eredienst is nadrukkelijk niet uitgesloten. Die is echter bij een aantal zaken afhankelijk van de kerkenraad die op zijn beurt de gemeente moet kennen en horen (vgl. PKO 2004, ord. 4-6-8).

⁴⁸ PKO 2004, ord. 4-10-7b. Vgl. *Ontwerp-ordinanties* 1997, ord. 4-8-7b.

⁴⁹ *Gezamenlijke vergadering van de (Generale) Synoden (...)* 22 t/m 25 januari 1997 (...), I, digit. p. 416v (‘ten minste’) (digit. p. 417), en II, digit. p. 318-320.

⁵⁰ *Gezamenlijke vergadering van de (Generale) synoden (...)* 22, 23 en 24 november 2001 (...), II, digit. p. 226v (pastoraat en catechese horen ‘juist aan taakgroepen opgedragen’ te worden (digit. p. 227)).

⁵¹ *Toelichtingen* 1997, 63.

dan niet nieuw in te stellen, werkgroep deze ter hand zal nemen.⁵² Dit moet dan worden gezien als een al dan niet tijdelijke wijziging van de instructie, hetgeen expliciet onder de kerkordelijke taken van de kleine kerkenraad valt. Bij dit alles zal de kleine kerkenraad steeds de beoogde zelfstandigheid van de werkgroepen in acht moeten nemen. De kerkenraad heeft immers primair met hen bepaalde taken gedeeld.

De mogelijkheden van de kerkenraad om zelf in te grijpen zijn zeer beperkt. Hij kan in ieder geval niet zelf een besluit van een werkgroep ongedaan maken. Maar ook het toetsen van besluiten aan het beleidsplan is niet aan hem: dat heeft hij immers aan de kleine kerkenraad gedelegeerd (waarvan overigens alle leden in de kerkenraad zitting hebben). Datzelfde geldt voor eventuele acties naar aanleiding van een besluit: het instellen van (andere) werkgroepen en een andere verdeling van taken over de werkgroepen. De kerkenraad kan alleen kiezen voor het wijzigen van de afspraken, waarin de taakverdeling tussen enerzijds de kerkenraad en anderzijds de kleine kerkenraad en de werkgroepen gewijzigd wordt. Dat vergt een wijziging van de regeling waarin deze taakverdeling is opgenomen, waarvoor ook de gemeente moet worden geraadpleegd.⁵³ Deze relatief zware procedure is in onze opvatting in overeenstemming met de wordingsgeschiedenis. Dit waarborgt de relatief grote zelfstandigheid van de werkgroepen.

2.2.3. De ordinantie (2018)

Een herziening van de onderhavige ordinantie per 1 mei 2018 vergroot het aantal mogelijkheden.⁵⁴ De ene bepaling van instelling van kleine kerkenraad en werkgroep is nu opgesplitst in twee, zoals ook in paragraaf 1.3 van dit artikel al is aangegeven: ‘De kerkenraad kan onder voorbehoud van zijn uiteindelijke verantwoordelijkheid een deel van zijn taak toevertrouwen aan (...) de kleine kerkenraad’ en ‘De kerkenraad kan voorts de zorg voor de opbouw van de gemeente delen met door hem in te stellen werkgroepen’.⁵⁵ Naast de hierboven geschetste constructie uit 2004 kan de kerkenraad er op deze wijze ook voor kiezen alleen een kleine kerkenraad in te stellen of alleen werkgroepen. Als voor alleen werkgroepen wordt gekozen, neemt de kerkenraad ook de taken

⁵² Vgl. voor het overleg: PKO 2004, ord. 4-5-1 (vgl. ook K.W. de Jong, ‘Zo mogelijk met eenparige stemmen’, *NTKR* 2016, afl. 2, p. 107-119).

⁵³ PKO 2004, ord. 4-10-7 (daarom wordt in ord. 4-10-1 ook gesproken over het toevertrouwen van een deel van de kerkenraadstaak aan ‘de kleine kerkenraad, *met* een aantal door hem in te stellen werkgroepen’ (curs. auteurs). Wij vatten dit op als een regeling waarvoor deze raadpleging noodzakelijk is (vgl. het ‘ten minste’ in ord. 4-7-2)).

⁵⁴ PKO 2013, ord. 4-9.

⁵⁵ PKO 2019, resp. ord. 4-9-1 en 4-9-3.

op zich die in de opzet van 2004 de kleine kerkenraad had.⁵⁶ De hierboven genoemde coördinerende taken voor de kleine kerkenraad inzake werkgroepen moeten nu worden opgevat als taken voor de (kleine) kerkenraad voor zover is overgegaan tot het instellen van werkgroepen.⁵⁷

Hoewel het aantal mogelijkheden vergroot is, is het systeem als zodanig in de toepassing die eraan gegeven wordt minder flexibel waar het de opzet van 2004 betreft. In die opzet hoefde slechts de verdeling ‘van taken en bevoegdheden over enerzijds de kerkenraad en anderzijds de kleine kerkenraad’ en de werkgroepen in een regeling te worden opgenomen.⁵⁸ Daarbinnen was het aan de kleine kerkenraad werkgroepen in te stellen en hun instructies vast te stellen. In de versie van 2018 is op het eerste gezicht in deze regeling geen sprake meer van een tweedeling, maar van een driedeling: kerkenraad, kleine kerkenraad en werkgroepen.⁵⁹ Woordkeuze en een toelichting bij de wijziging maken echter duidelijk dat nog steeds een tweedeling bedoeld is.⁶⁰ De modellen die op de website www.pkn.nl staan, suggereren dat de werkgroepen ieder voor zich met ‘opdracht’ en samenstelling in de plaatselijke regeling moeten worden opgenomen.⁶¹ De in dezelfde ordinantie vastgelegde bevoegdheid van een eventuele kleine kerkenraad om zorg te dragen voor ‘de instelling van de werkgroepen’ heeft daarmee echter geen betekenis meer.⁶² Dat geldt ook voor diens bevoegdheid de instructie voor een werkgroep vast te stellen, voor zover de in de plaatselijke regeling op te nemen ‘opdracht’ die beperkt. Een eventuele kleine kerkenraad is bij het uitoefenen van deze bevoegdheden afhankelijk van de kerkenraad die op zijn beurt bij wijzigingen in de plaatselijke regeling steeds de gemeente moet raadplegen. Het gevolg van een en ander is dat de coördinatie van de kleine kerkenraad die in de opzet van 2004 ruim kon worden opgevat, in de toepassing van het landelijk aangereikte model praktisch sterk is ingeperkt.

⁵⁶ PKO 2019, ord. 4-9-6.

⁵⁷ Hoewel in ord. 4-9 enkel wordt gesproken over ‘taken’, worden ‘taken en bevoegdheden’ bedoeld (vgl. *Kerk 2025 – In kerkordelijke voorstellen. Deel 2: Back to basics. Rapport met de in eerste lezing door de generale synode op 21 april 2017 vastgestelde teksten. Bestemd voor consideraties (...)*, Utrecht: 2017, m.n. p. 35 (hierna: *Kerk 2025 – In kerkordelijke voorstellen. Deel 2*)). Vgl. ook PKO 2019, ord. 4-8-5, waar gesproken wordt van taken én bevoegdheden.

⁵⁸ Vgl. PKO 2004, ord. 4-10-7.

⁵⁹ PKO 2019, ord. 4-8-5.

⁶⁰ Vgl. *Kerk 2025 – In kerkordelijke voorstellen. Deel 2*, p. 42.

⁶¹ Zie bijv. www.protestantsekerk.nl/download/CAwdEAWUkVEWUc=&type=word (geraadpleegd 30 juli 2019). Drie kanttekeningen. (a) PKO 2019, ord. 4-8-5 houdt het op ‘de regeling van taken bevoegdheden van werkgroepen’, niet op dé taken en bevoegdheden. (b) Een kerkordelijke verplichting om de samenstelling van werkgroepen in de plaatselijke regeling op te nemen ontbreekt. (c) We gaan er mede daarom van uit dat in het model niet de personele bezetting moet worden opgenomen – omdat dat zou verplichten tot wijziging van de plaatselijke regeling bij elke wisseling – m.a.w. het aantal ambtsdragers en het aantal overige leden.

⁶² Verwarrend is ook dat in de kerkorde zowel de kerkenraad (ord. 4-9-3) als de kleine kerkenraad (ord. 4-9-6) de bevoegdheid hebben tot het instellen van werkgroepen.

Bij het voorgaande past nog een kanttekening. Als gekozen is voor alleen een kerkenraad met werkgroepen – dus zonder kleine kerkenraad – dan zijn de mogelijkheden van de kerkenraad om zelf in te grijpen groter. Hij krijgt er immers de bevoegdheden bij die in de versie van 2004 aan de kleine kerkenraad waren voorbehouden, zoals de instelling van werkgroepen, het schrijven van de instructies en het toetsen van het werk van de werkgroepen. Bij gebruikmaking van het landelijk model zijn deze bevoegdheden evenwel beperkt door hetgeen in de regeling is opgenomen, zoals hierboven ook ten aanzien van de kleine kerkenraad is aangegeven. Legt men de taken en bevoegdheden van de afzonderlijke werkgroepen evenwel niet nauwkeurig vast, dan kan dat bij een actief optredende kerkenraad ten koste gaan van de zelfstandigheid van de werkgroepen. Die krijgen dan het karakter van een commissie.⁶³

3. Reflectie

In deze paragraaf reflecteren we op het werkgroepenmodel van de PKN. We beginnen met een vergelijking met het bestuursrecht en het stichtingen- en verenigingenrecht waar het de overdracht van bevoegdheden betreft. Het is zinvol de regelgeving van de PKN op dit punt met deze rechtsgebieden te vergelijken, alleen al omdat waar in de PKN het begrip ‘delegatie’ gehanteerd wordt, dat gekleurd is door het wereldlijk recht. Vervolgens staan we kort stil bij de ambtstheologie zoals de kerkorde van de PKN die aanreikt.

3.1. Wereldlijk recht

3.1.1. Bestuursrecht

De bestuursrechtelijke delegatie is een specialis van een overdracht van bevoegdheden, in casu de overdracht van de bevoegdheid te besluiten.⁶⁴ Delegatie is dan volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb): ‘het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent.’⁶⁵ De enige optie die het delegerende bestuursorgaan, de delegans, in voorkomend geval heeft om de verantwoordelijkheid terug te nemen, is het intrekken van het besluit tot delegatie aan het orgaan dat de bevoegdheid ontving, de delegataris. Dat kan ‘te allen tijde’, al moeten daarbij wel de algemene

⁶³ PKO 2018, ord. 4-8-4.

⁶⁴ Vgl. art. 10:21 Awb; J.A.F. Peters, *Algemene wet bestuursrecht. Artikelsgewijs commentaar*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2017, art. 10:13 sub 2 en 5, 10:21 sub 1 (hierna: Peters 2017).

⁶⁵ Art. 10:13 Awb.

regels voor behoorlijk bestuur in acht worden genomen.⁶⁶ Zolang van intrekking geen sprake is, is de delegataris verantwoordelijk. Delegatie vereist een wettelijke grondslag, maar de aard van de bevoegdheid mag er zich niet tegen verzetten.⁶⁷ Voor het uitvoeren van besluiten op het aangewezen terrein kan de delegans beleidsregels geven, zowel bij het delegatiebesluit als op een later moment.⁶⁸ Het is echter niet mogelijk dat hij aanwijzingen geeft voor een concreet geval.⁶⁹ De delegataris kan binnen de aangereikte kaders ook zelf beleidsregels opstellen. De delegans kan de delegataris aanspreken als die zich niet aan deze regels houdt en desgewenst ook gebruikmaken van de bevoegdheid de delegatie in te trekken, of daarmee dreigen.⁷⁰ Soms echter is delegatie wettelijk verplicht en is deze mogelijkheid feitelijk een illusie.⁷¹

3.1.2. Stichtingen- en verenigingenrecht

Het begrip ‘delegatie’ is in het stichtingen- en verenigingenrecht niet hetzelfde als in het bestuursrecht.⁷² Het delegeren van bevoegdheden met privaatieve werking is in beginsel alleen mogelijk als dit in de statuten is vastgelegd.⁷³ Ontbreekt een statutaire basis, dan is sprake van volmacht of iets dat op mandaat lijkt.

3.1.3. Vergelijking

Vergelijking met het werkgroepenmodel in de herziening van de PKN-kerkorde van 2018 laat het volgende zien. Waar de Awb spreekt van ‘overdragen’, spreekt de kerkorde van ‘toevertrouwen’ (kleine kerkenraad) en ‘delen’ (werkgroepen). In ‘toevertrouwen’ komen, althans volgens de kerkorde van 2004, ‘delegeren’ en ‘delen’ samen. Toen had het ‘toevertrouwen’ dan ook betrekking op de kleine kerkenraad mét werkgroepen. Bij dat ‘toevertrouwen’

⁶⁶ M.H.P. Claassen, *Commentaar op Algemene wet bestuursrecht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2018, art. 10:18, C.7 (hierna: Claassen 2018). Het is de vraag of dit ruimte biedt voor de interpretatie dat intrekking alleen mogelijk is ‘als een verantwoorde bevoegdheidsuitoefening in het geding komt’ (Claassen 2018, art. 10:18, C.1; contra: Peters 2017, art. 10:18 sub 2).

⁶⁷ T.C. Borman, *T&C Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, art. 10:14, aant. 1.b (hierna: Borman 2019).

⁶⁸ Art. 10:16 lid 1 Awb; Borman 2019, art. 10:14, aant. 2.

⁶⁹ Vandaar het ‘uitsluitend’ in art. 10:16 lid 1 Awb (vgl. Peters 2017, art. 10:16 sub 4).

⁷⁰ Peters 2017, art. 10:13 sub 7a (vgl. art. 10:16 sub 4). Dreigen: Peters 2017, art. 10:17 sub 2.

⁷¹ Vgl. Peters 2017, art. 10:18 sub 2.

⁷² C.H.C. Overes, *Delegatie en mandaat in het stichtingenrecht*, S&V 1995, p. 148-152 en M. Koelemeijer, *Delegatie en volmacht in het stichtingsbestuur en de rol van de redelijkheid en billijkheid*, S&V 2000/3, p. 69-73.

⁷³ P.L. Dijk & T.J. van der Ploeg, *Van vereniging en stichting, coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 93v. Voor reglementen, zie p. 95. Vgl. Asser/Rensen 2-III 2017/152.

door de kerkenraad behoorde in 2004 net als in 2018 het ‘onder behoud van zijn uiteindelijke verantwoordelijkheid’, waarmee een aantal specifieke taken zijn bedoeld. Omdat ‘toevertrouwen’ in 2018 uitsluitend betrekking heeft op de kleine kerkenraad kan het in die verhouding, in lijn met de Romeinse artikelen, de betekenis hebben van delegeren. Dat ligt anders bij de werkgroepen, waar in 2018 ook in de ordinanties van ‘delen’ sprake is. Waar een kerkenraad anders bij het in bestuursrechtelijke zin delegeren van taken al terughoudend zal zijn in het terugnemen van die taken, zal hij bij werkgroepen een extra grote terughoudendheid in acht moeten nemen.

De vergelijking met het stichtingen- en verenigingenrecht onderstreept op twee samenhangende punten de noodzaak van helderheid voor een kerkgenootschap. In de eerste plaats zal in voorkomend geval duidelijk moeten zijn wat met delegatie bedoeld is. In de tweede plaats is het aan te bevelen in de statuten expliciet duidelijk te maken wanneer sprake is of kan zijn van het privaatief toedelen van bevoegdheden. De hiervoor reeds aangehaalde uitdrukking ‘uiteindelijke verantwoordelijkheid’ in de kerkorde van de PKN wijst er op zich al op dat naast de kerkenraad een kleine kerkenraad en een werkgroep op de afgesproken terreinen eigen verantwoordelijkheden hebben. In voorkomend geval zal in een bezwaarprocedure derhalve het kerkelijk lichaam dat eerstverantwoordelijk is op een bepaald terrein, moeten worden aangesproken.

3.2. Ambt

In deze reflectie willen we nog een moment stilstaan bij de theologische basis voor het werkgroepenmodel. De grondleggende artikelen van de PKN-kerk orde openen daarvoor expliciet de mogelijkheid in vrijwel dezelfde bewoordingen als de hiervoor omschreven uitwerking in een ordinantie-bepaling.⁷⁴ Daarbij kan tevens gewezen worden op een ander grondlegend artikel: ‘Alle leden van de gemeente zijn geroepen en gerechtigd hun gaven aan te wenden tot vervulling van de opdracht die Christus aan de gemeente geeft.’⁷⁵ De ‘leiding’ is echter in handen van de kerkenraad.⁷⁶ Deze bestaat uit uitsluitend ambtsdragers. Wat is nu het eigene van dit ambtelijk leidinggeven? In het meest recente integrale commentaar op deze artikelen geeft B. Wallet aan: ‘De kerkenraad integreert, coördineert en brengt eenheid aan. De gemeente zelf is het onderwerp van gemeenteopbouw. Haar taak is ook haar zaak.’⁷⁷ Dat verschilt overigens nauwelijks van wat Wallet schrijft over de taak van de kerkenraad in

⁷⁴ PKO 2019, art. VI-6 (vgl. ord. 4-9-1). Vgl. art. 10:14 Awb.

⁷⁵ PKO 2019, art. IV-2.

⁷⁶ PKO 2019, art. IV-3, VI-4.

⁷⁷ B. Wallet, ‘Theologische verantwoording’, in: Van den Heuvel 2013, p. 17-71, p. 35 (een reflectie op PKO 2004, die onverkort van toepassing is op PKO 2019) (hierna: Wallet 2013).

het werkgroepenmodel: hij heeft ‘een integrerende en coördinerende rol’.⁷⁸ Het eigene van de kerkenraad zal derhalve elders gezocht moeten worden: hij geeft de richting van de roeping van de gemeente aan en houdt ‘het hart van de zaak’ levend.⁷⁹ Dat laat onverlet dat de ambten zowel gezamenlijk als elk apart bepaalde verantwoordelijkheden en taken met zich meebrengen.⁸⁰ De bewoordingen rond de leiding van de kerkenraad leunen sterk op die van de hervormde kerkorde van 1951.⁸¹ In dat leidinggeven waren echter de taken van de ambten sterker betrokken op die ambten als zodanig, zowel in hun eigenheid als in het samen vergaderen.⁸²

Hoewel het formeel in orde is, zal in het kader van de vorige alinea bij het werkgroepenmodel moeten worden gevraagd of het ook inhoudelijk te verantwoorden is dat een kerkenraad naast de praktische verzorging ook de beleidsmatige zorg voor de opbouw van de gemeente deelt met de werkgroepen. Het eigene van het ambt, gevat in woorden als ‘inspireren’, ‘integreren’ en ‘eenheid aanbrengen’, zal in veel gevallen niet of nauwelijks meer van het niet-ambtelijke onderscheiden kunnen worden. Een louter functionele benadering van het ambt ligt daarmee op de loer.

4. Opnieuw de casus

De kerkenraad in de casus heeft nauwelijks mogelijkheden om direct in te grijpen. De toetsing van het besluit aan het beleidsplan is gedelegeerd aan de kleine kerkenraad. Dat is kerkordelijk vastgelegd. De kerkenraad kan die taak niet aan zich trekken. Toch moet juist in deze casus de vraag gesteld worden of de keuze voor een kindernevendienstmethode niet valt onder de expliciet bij de kerkenraad ondergebrachte ‘zorg voor de dienst van Woord en sacramenten’ en hem de bevoegdheid geeft het besluit van de werkgroep te overrulen. Daarbij moet dan wel weer bedacht worden dat zorg het beleid betreft en dat de keuze voor een kindernevendienstmethode eerder de uitwerking van beleid is dan beleid zelf. Bovendien is deze zorg bij de kerkenraad ondergebracht omdat de eredienst ‘een centrale ambtelijke taak’ geacht wordt. Dat kan voor het onderdeel kindernevendienst niet zonder meer op dezelfde wijze worden gesteld. Niettemin is de kindernevendienstmethode een uiting van de identiteit

⁷⁸ Wallet 2013, p. 45.

⁷⁹ Wallet 2013, p. 35.

⁸⁰ PKO 2019, art. V.

⁸¹ Zie met name *Kerkorde der Nederlandse Hervormde Kerk*, 's-Gravenhage: Boekencentrum januari 1951 (= HKO), ord. 1-2-1.

⁸² HKO, art. IV; HKO, ord. 13 t/m 16. Vgl. ook de beschrijving van Th.L. Haitjema, *Nederlands Hervormd Kerkrecht*, Nijkerk: Callenbach 1951, p. 189v.

van de gemeente en laat zich vanuit dat oogpunt verdedigen de keuze daarvan mede als een ambtelijke taak te beschouwen.

Er zijn echter meer mogelijkheden. De kleine kerkenraad bestaat uit een deel van de kerkenraadsleden. Die kunnen op persoonlijke titel de onmin in de kerkenraad in de kleine kerkenraad aan de orde stellen. Die kan op zijn beurt gebruikmaken van de hem opgedragen taken en bevoegdheden, zoals het toetsen van de werkzaamheden van de werkgroepen aan het beleidsplan. In dat kader kan de kleine kerkenraad de werkgroep vragen het besluit te heroverwegen. Verder heeft de kleine kerkenraad, naar onze overtuiging ook in de vernieuwde regelgeving van 2018, de mogelijkheid de instructie van de werkgroep aan te scherpen, zolang dat maar niet expliciet een bepaalde keuze impliceert. Ook kan de kleine kerkenraad de instructie wijzigen en de kindernevendienst bij een andere werkgroep onderbrengen. Het is bijvoorbeeld goed te verdedigen om de kindernevendienst onder de werkgroep eredienst te laten vallen.

Uiteraard kan het incident in de casus ook aanleiding zijn tot bezinning op de organisatiestructuur. Het werkgroepenmodel gaat uit van een zekere coherentie van een gemeente. Komt die onder druk te staan, dan kán een directere aansturing een oplossing zijn. Dat hoeft niet te betekenen dat de gemeente moet stoppen met de werkgroepen. De herziene kerkorde van 2018 biedt de mogelijkheid zonder kleine kerkenraad te werken. De kerkenraad kan dan zelf meer sturen.

5. Conclusie

De verhouding tussen kerkenraad en werkgroepen zoals die zich ontwikkeld heeft van het werkgroepenmodel in de GKN tot dat van de kerkordeherziening van 2018 laat een verschuiving zien. Waar in de GKN een duidelijk accent lag op de zelfstandigheid van de werkgroepen, dat in 2004 bij de vorming van de PKN al enigszins verschoof door de ‘uiteindelijke verantwoordelijkheid’ van de kerkenraad specifiek zo te benoemen, raakt de zelfstandigheid van de werkgroepen praktisch verder op de achtergrond bij een opzet zonder kleine kerkenraad in 2018. Parallel hieraan loopt de toepasselijkheid van het begrip ‘delegatie’. Deze is ten aanzien van de regelgeving van 2004 expliciet ontkend. De opzet zonder kleine kerkenraad van 2018 komt er praktisch echter dichtbij. Weliswaar wordt nog steeds gesproken over een ‘delen’ van de zorg voor de gemeente met werkgroepen, maar de taken die anders aan de kleine kerkenraad zijn toebedeeld en die de kerkenraad in een dergelijk geval zelf krijgt, leiden – vermoedelijk onbedoeld – tot een verschuiving in de positie van de werkgroepen. Het is minder het oorspronkelijk beoogde samen met de kerkenraad zorg dragen voor de gemeente en meer het ondersteunen van de kerkenraad bij dat zorg dragen. Niettemin zal een kerkenraad zich vanuit de

oorspronkelijke bedoeling in het terugnemen van een taak/bevoegdheid terughoudender moeten opstellen dan in het bestuursrecht bij delegatie het geval is.

Het verdient aanbeveling de door de landelijke kerk aangereikte modellen voor een kerkenraad met werkgroepen aan te passen.⁸³ We signaleren daarbij wel een spanningsveld. Bij de aanwezigheid van een kleine kerkenraad zal die de hem in de kerkorde toebedeelde bevoegdheden naar eigen inzicht moeten kunnen uitoefenen en daarbij dus niet mogen worden vastgepind op een regeling. Bij het ontbreken van de buffer van een kleine kerkenraad zal een uitgewerkte regeling juist wel nodig zijn om te voorkomen dat de kerkenraad snel kan ingrijpen. De regeling garandeert dan in belangrijke mate de beoogde zelfstandigheid van de werkgroepen.

Het is in het kerkelijk recht onvermijdelijk dat termen uit het wereldlijk recht gebruikt worden. Het is met het oog op de benodigde scherpheid zelfs aan te bevelen. Op grond van hun inrichtingsautonomie mogen kerkgenootschappen die op hun eigen wijze invullen. Onze studie laat echter wel zien dat het dan wel zaak is die eigen wijze helder te definiëren.

⁸³ Zie noot 61 en de alinea waarin deze noot opgenomen is.