

Tweeluik religie en publiek domein 2020. Handvatten voor gemeenten over de scheiding tussen kerk en staat

Ariënne Mulder*

Paul van Sasse van Ysselt**

I. Inleiding

Religieuze organisaties zijn belangrijke spelers in het maatschappelijk middenveld. Zij spelen traditioneel een grote rol in het publieke domein, zoals met betrekking tot het onderwijs, de zorg en de armoedebestrijding. Het publieke domein is bij uitstek ook het domein waarbinnen de gemeenten en de rijksoverheid zich manifesteren. Overheden en religieuze organisaties treffen elkaar daarom op dagelijkse basis, zoals in het kader van subsidieaanvragen, leegstand van kerken, maatregelen tegen radicalisering of integratieprojecten. Dat gaat vaak goed en als ‘vanzelf’, maar soms leidt het wederzijds treffen tot onduidelijkheden en complicaties, wat regelmatig wordt belicht en soms uitvergroot in de media. Van overheden wordt enerzijds verwacht dat zij zich niet inlaten met de inhoud van religie, vanwege de godsdienstvrijheid en het beginsel van de scheiding van kerk en staat. Anderzijds kunnen juist gemeenschappelijke (publieke) belangen vragen om een nauwere samenwerking met religieuze organisaties. Het gelijktijdig voldoen aan beide uitgangspunten of wensen leidt regelmatig tot zogenoemde handelingsverlegenheid van menig ambtenaar. Dit roept de vraag op hoe overheid en religieuze organisaties zich tot elkaar kunnen verstaan in het publieke domein en welke rol het beginsel van scheiding van kerk en staat – vaak overvraagd als richtingwijzer – hierbij een rol speelt. Als reactie op deze vragen verscheen begin 2020, tien jaar na de eerste versie, het herziene *Tweeluik religie en publiek domein. Handvatten voor gemeenten over de scheiding tussen kerk en staat* (hierna: *Tweeluik*).¹ Deze gezamenlijke uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), met betrokkenheid van de Expertise-unit Sociale Stabiliteit van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, is op 7 februari 2020 gepresenteerd in het Utrechtse stadhuis.

Een klein jaar na de publicatie geven wij in deze bijdrage een samenvatting van het *Tweeluik* en bespreken wij aan de hand van drie relevante uitgangspunten

* DOI 10.7590/ntkr_2020_010

A.T. Mulder MA is werkzaam als juridisch beleidsmedewerkster bij de Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

** Mr. dr. P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt is eveneens werkzaam bij diezelfde directie, als coördinator van het cluster grondrechten.

¹ De auteurs waren betrokken bij de totstandkoming van het *Tweeluik religie en publiek domein*. Deze bijdrage is geschreven op persoonlijke titels. rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/02/03/tweeluik-religie-en-publiek-domein.

of spelregels enkele vraagstukken in de verhouding tussen de overheid en religieuze organisaties die (kunnen) spelen in gemeenten (paragraaf 2). Daarnaast zullen we ingaan op de vraag waarom het *Tweeluik* herschreven is en waarin deze nieuwe versie verschilt van het *Tweeluik* uit 2009 (paragraaf 3). Ook komen enkele maatschappelijke ontwikkelingen en actuele voorbeelden aan bod, alsmede enkele reacties op het *Tweeluik* en de daarin besproken thema's (paragraaf 4). We sluiten af met een kort slotwoord (paragraaf 5).

2. Samenvatting

Het Tweeluik religie en publiek domein. Handvatten voor gemeenten over de scheiding tussen kerk en staat bestaat, zoals de naam al doet vermoeden, uit twee delen. Deel I schetst de juridische kaders waarbinnen gemeenten invulling kunnen geven aan hun (rechts)betrekkingen met religieuze organisaties. Deel II gaat in op concrete vraagstukken waarmee gemeenten zoal te maken krijgen en waarvoor het juridisch kader van deel I behulpzaam kan zijn.

In deel I staan centraal de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, het gelijkheidsbeginsel, het discriminatieverbod en het beginsel van scheiding tussen kerk en staat. Het beginsel van scheiding tussen kerk en staat is als zodanig niet in de Nederlandse Grondwet of in internationale verdragen vastgelegd. Het beginsel vloeit in belangrijke mate voort uit de godsdienstvrijheid en het discriminatieverbod, die wel in de Grondwet en verdragen zijn opgenomen (wat de Grondwet betreft respectievelijk artikel 6 Grondwet en artikel 1 Grondwet). De belangrijkste betekenis van het beginsel van scheiding tussen kerk en staat is dat de overheid geen geloof of wijze van geloofsbelijdenis mag voorschrijven of voortrekken. Met andere woorden: de overheid moet zich neutraal opstellen.² Dat betekent ook dat de staat zich niet of zeer terughoudend zal bezighouden met de interpretatie van religie en zich niet zal bemoeien met interne geloofsaangelegenheden en/of aangelegenheden van religieus institutionele aard. Zo mag de gemeente zich bijvoorbeeld niet mengen in het selectieproces voor een nieuwe dominee of zich uitspreken over de inhoud van een preek. Omgekeerd hebben religieuze organisaties geen formele positie binnen de overheidsorganisatie. Het institutioneel beginsel van de scheiding van kerk en staat houdt dan ook in dat zowel kerk als staat geen zeggenschap hebben

² Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft meermalen uitgesproken dat er in het kader van godsdienstvrijheid uit artikel 9 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) gesproken kan worden over de overheid als 'neutral and impartial organiser of religions', zie o.a.: EHRM (GK) 13 februari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0213JUD004134098 (Refah Partisi/Turkije); EHRM 5 december 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:1205JUD005779215 (Hamidovic/Bosnië Herzegovina); EHRM (GK) 1 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0701JUD004383511, EHRC 2014/208, m.nt. Van Sasse van Ysselt (S.A.S./Frankrijk).

over elkaars organisatie op institutioneel en inhoudelijk terrein. De staat en de kerk fungeren als zelfstandige lichamen.³ Evident is dat religieuze organisaties op gelijke wijze als andere maatschappelijke organisaties moeten kunnen deelnemen aan het publieke domein en debat.

Een en ander impliceert niet dat de overheid zich helemaal niet mag inlaten met religieuze organisaties of aan religie gerelateerde zaken. Integendeel, er is vaak nog veel ruimte binnen de hiervoor genoemde grenzen. Of en in hoeverre contacten worden onderhouden met religieuze en levensbeschouwelijke instellingen is vaak in de eerste plaats een politieke overweging, die in belangrijke mate op lokaal niveau moet worden gemaakt. Bij dergelijke contacten moet echter wel steeds zorgvuldig te werk worden gegaan. Het doel of resultaat mag namelijk niet zijn dat de overheden zich in feite bemoeien met aangelegenheden die het geloof zelf betreffen. Bovendien mag van de overheid worden verwacht dat zij onpartijdig is en dus geen voorkeur toont voor een bepaalde godsdienst of levensovertuiging. Het gelijkheidsbeginsel geldt als uitgangspunt bij contacten met organisaties binnen het religieuze landschap.

Bovenstaande levert drie spelregels op die gelden als richtinggevend afwegingskader voor gemeenten en religieuze organisaties bij het invullen en vormgeven van hun contacten. De gemeente zal zich bij contacten met religieuze of levensbeschouwelijke organisaties steeds moeten afvragen of:

1. de contacten niet leiden tot een inhoudelijke bemoeienis met het geloof zelf of de wijze waarop het geloof wordt beleden, of met interne religieuze aangelegenheden (dit is namelijk niet toegestaan);
2. de contacten dienen ter verwezenlijking van niet-geloofsgebonden overheidsdoelen;
3. de contacten niet leiden tot een ongelijke behandeling van religieuze of levensbeschouwelijke organisaties.

Naast deze korte introductie op het algemene constitutionele uitgangspunt van de scheiding tussen kerk en staat en de relatie tussen overheid en godsdienst, gaan de andere hoofdstukken van deel I in op meer specifieke juridische kaders. Achtereenvolgend komen daarbij aan bod de kaders met betrekking tot subsidieverlening en -voorwaarden (hoofdstuk 2), voorschriften aan de bouw en het gebruik van gebouwen, klokgelui en oproepen tot gebed, geluidversterking, openbare manifestaties en noodbevoegdheden van de burgemeester (hoofdstuk 3), ambtsgebed, ambtseed, faciliteren gebedsmoment en gebedsruimte, kleding-

³ Nota grondrechten in een pluriforme samenleving, *Kamerstukken II* 2003/04, 29614, nr. 2. Zie uitgebreid hierover o.a.: S. van Bijsterveld, *Overheid en godsdienst. Herijking van een onderlinge relatie*, Den Haag: Boom juridisch 2018; P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt, 'Grondrechten in een pluriforme samenleving en de Raad van Europa', *NJCM-Bulletin* 2009, afl. 2, p. 211-222; P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt, 'Grondrechten in een pluriforme samenleving', *NJCM-Bulletin* 2004, afl. 4b, p. 562-570.

voorschriften en beperking van kwetsende uitingen (hoofdstuk 4). Uit deze reeks thema's blijkt al hoezeer gemeenten en religieuze organisaties elkaar op allerlei terreinen tegenkomen en welke uitgekristalliseerde juridische kaders daarvoor bestaan. Waar deze kaders voor de praktijk ontoereikend zijn, kunnen de algemene beginselen van het eerste hoofdstuk soms een aanvullend oriëntatiepunt bieden voor het overheidshandelen.

Deel II van het *Tweeluik* laat vervolgens een breed scala aan terreinen zien waarop gemeenten en religieuze organisaties elkaar treffen, zoals integratie, subsidie en cultureel erfgoed/vastgoed. Gemeenten hebben binnen de juridische kaders, waarbij de drie spelregels relevant zijn, ruimte voor het maken van eigen afwegingen. Verschillende beleidskeuzes en handelingsperspectieven zijn mogelijk en de keuze daaruit hangt sterk af van de lokale context. Tegelijkertijd is het niet nodig het wiel keer op keer opnieuw uit te vinden. Het tweede deel biedt daarom praktische handvatten en geeft een kijkje in de verschillende manieren waarop gemeenten zich kunnen verhouden tot een bepaald religiege-relateerd vraagstuk. Daarnaast behandelt deel II concrete voorbeelden uit de praktijk in de vorm van vragen en mogelijke oplossingsrichtingen (zie ook hierna, in paragraaf 3).

In het gehele *Tweeluik* staat de lokale autonomie en oordeelsvorming van gemeenten centraal. Gemeenten maken keer op keer een zorgvuldige en contextuele afweging bij vraagstukken over de scheiding tussen kerk en staat. Het *Tweeluik* kan hen daarbij helpen. Het is bedoeld als een juridisch constitutioneel hulpmiddel voor gemeenten waarin op hoofdlijnen wordt weergegeven welke juridische kaders en oriëntatiepunten gelden. Deze bieden gemeenten handvatten om hun eigen afwegingen te maken, rekening houdend met bijvoorbeeld de lokale context en politieke kleur. Gemeentelijke autonomie staat daarbij centraal. Lokaal kan men het beste beoordelen of aan een bepaalde activiteit of voorziening behoefte is. Tot slot vindt verantwoording over de gemaakte afwegingen en keuzes plaats op lokaal niveau.

3. Waarom een geactualiseerd *Tweeluik*?

In 2009 verscheen het eerste *Tweeluik religie en publiek domein* als reactie op de geconstateerde verlegenheid bij gemeenteambtenaren over de manier waarop relaties tussen lokale overheden en religieuze organisaties praktisch moeten worden vormgegeven.⁴ De handreiking is destijds goed ontvangen door gemeenten en het heeft zijn meerwaarde de afgelopen jaren bewee-

⁴ Zie *Kamerstukken II 2008/09*, 29754, nr. 151 (bijlage) en *Kamerstukken II 2008/09*, 29754, nr. 161 (aanvullende brief van de Minister van BZK); P. van den Eijnden & J. Overdijk-Francis, 'Tweeluik Religie en Publiek Domein. Handvatten voor gemeenten', *TvRRB* 2010, afl. 2, p. 5-18.

zen.⁵ Toch hoorden wij ook dat de handreiking inmiddels in de vergetelheid was geraakt; ook nieuwe ambtenaren waren niet (meer) bekend met het *Tweeluid*. Tegelijkertijd gaven gemeenten wel herhaaldelijk aan behoefte te (blijven) hebben aan oriëntatiepunten. Om die reden werd het nuttig en raadzaam geacht het *Tweeluid* opnieuw onder de aandacht te brengen en van de gelegenheid gebruik te maken het, gelet op maatschappelijke ontwikkelingen waar nodig, te actualiseren ten behoeve van de herkenbaarheid en gebruikswaarde.

Het nieuwe *Tweeluid religie en publiek domein* werpt daarom opnieuw licht op de relatie tussen gemeenten en religieuze organisaties. Daarin zijn dezelfde (onveranderde) constitutionele uitgangspunten opgenomen en deels dezelfde casus als destijds, omdat bijvoorbeeld recente Kamervragen aantonen dat bepaalde vraagstukken blijvend actueel zijn. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het ambtsgebed voorafgaand aan de gemeenteraad en de oproep tot gebed.⁶ Daarnaast bevat het *Tweeluid* echter ook geactualiseerde juridische kaders en praktische handvatten bij nieuwe casus. Zo is er nieuwe jurisprudentie toegevoegd over bijvoorbeeld de bouw en het gebruik van religieuze gebouwen, veiligheid, radicalisering en integratie.

Zo werken gemeenten en religieuze organisaties steeds vaker samen op het gebied van cultureel erfgoed/vastgoed. De ontkerkelijking zorgt voor leegstaande kerkgebouwen. Om te voorkomen dat deze worden gesloopt, gaat men vaak op zoek naar een herbestemming.⁷ In het *Tweeluid* wordt het voorbeeld genoemd van een leegstaande synagoge, die ter overname aan de gemeente wordt aangeboden. In het *Tweeluid* worden de verschillende mogelijke handelingsperspectieven besproken.

Daarnaast is ook het vraagstuk van openbare orde en veiligheid de laatste jaren steeds indringender geworden. Daarmee rijzen nieuwe veiligheidsvraagstukken voor gemeenten. Zo spelen er veiligheidsvraagstukken rondom de beveiliging van religieuze gebouwen. Religieuze instellingen hebben te maken gekregen met incidenten in de vorm van intimidatie, bedreiging, bezettingen,

⁵ Het *Tweeluid* leidde in de Tweede Kamer tot een algemeen overleg waarbij enkele partijen – waaronder de VVD – zich echter kritisch uitlieten over het *Tweeluid*, zie: *Kamerstukken II* 2009/10, 29614, nr. 17 (verslag van het algemeen overleg).

⁶ Voor ambtsgebed: vgl. *Aanhangsel Handelingen II* 2018/19, nr. 1428 (antwoorden op Kamervragen); *Aanhangsel Handelingen II* 2018/19, nr. 2001 (antwoorden op Kamervragen); voor oproep tot gebed: vgl. *Aanhangsel Handelingen II* 2019/20, nr. 562 (antwoorden op Kamervragen).

⁷ Volgens de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed telt Nederland 7100 gebedshuizen (kerken, moskeeën, synagogen en tempels), waarvan 1700 een andere bestemming hebben gekregen. 30% tot 80% van de resterende 5400 gebedshuizen komt binnen tien jaar leeg te staan, is de verwachting van de verzamelde kerkgenootschappen, maar de verschillen zijn groot. In 2018 heeft de overheid € 13 500 000 vrijgemaakt om gemeentes te stimuleren samen met de kerkgenootschappen een duurzame toekomst te zoeken voor religieus erfgoed. Zie ook *NRC Handelsblad* 19/20 september 2020. Titel bericht: Hoe een vervallen Eindhovens klooster een hotspot werd. Auteur: Arjen Ribbens.

vernielingen en/of vandalisme. Dit kan een grote impact hebben op het gevoel van (on)veiligheid van gelovigen in Nederland. Een nieuw vraagstuk dat het *Tweeluik* bespreekt is of de gemeente die gratis veiligheidsschouwen aanbiedt aan bijvoorbeeld moskeeën, dit dan ook aan andere religieuze organisaties dient aan te bieden. Op het gebied van veiligheid spelen er daarnaast ook vragen over radicalisering en extremisme. Een voorbeeld van een vraagstuk dat in het *Tweeluik* behandeld wordt, is bijvoorbeeld of een burgemeester tegen een salafistische imam mag zeggen dat zijn gedachtegoed niet in zijn gemeente thuis hoort.⁸

Een ander verschil met het vorige *Tweeluik* is dat voor dit *Tweeluik* ook religieuze leiders zijn geïnterviewd door een extern onderzoeksbureau in opdracht van BZK en VNG. Daarmee is ook het perspectief van religieuze organisaties op de relatie tussen gemeenten en organisaties meegenomen in de totstandkoming van het *Tweeluik*, zoals wat betreft de selectie van nieuwe casus en thema's. Een samenvatting van het onderzoek, uitgevoerd door Risbo,⁹ is opgenomen als bijlage 1 bij het *Tweeluik*.

4. Presentatie en reacties op het nieuwe *Tweeluik*

Tijdens en na afloop van de presentatie is een aantal reacties uitgebracht op het *Tweeluik religie en publiek domein*. Allereerst heeft de Nijmeegse hoogleraar Religie, recht en samenleving Sophie van Bijsterveld haar reflectie op het *Tweeluik* gegeven in het Utrechtse stadhuis op 7 februari 2020.

Van Bijsterveld begint haar betoog op internationaal niveau bij de toenmalige voorzitter van de Europese Commissie, Jacques Delors. In zijn vermaarde lezing van 1990 verklaarde hij dat de Europese Unie 'een ziel' nodig had. Sindsdien zijn er allerlei projecten gestart die tot doel hebben om Europa dichterbij de burgers te brengen. Ook op nationaal niveau worden hier pogingen toe ondernomen. Van Bijsterveld looft de Nederlandse gemeenten en hun positie als eerste aanspreekpunt voor burgers.

'Gemeenten kennen de lokale samenleving. Zij torenen er niet bovenuit. Zij zijn daarin geworteld en zij weten dat een winkeliersvereniging, maatschappelijke instellingen en zijzelf zich gezamenlijk kunnen inzetten voor gemeenschappelijke doelen en de samenleving tot meer kunnen maken dan een paar straten waar mensen ieder voor zich hun eigen leven leiden.'

Ook wijst Van Bijsterveld op de belangrijke veranderingen: veranderingen in de samenleving, aan de kant van religies en aan de kant van de overheid. In

⁸ *Tweeluik*, p. 33. Casus mede ontleend aan de casus Arnhem en de rechterlijke uitspraak daarover.

⁹ Instituut voor onderzoek, training en advies, verbonden aan de Erasmus School of Social and Behavioral Sciences, Rotterdam.

de samenleving is er in toenemende mate sprake van individualisering en pluralisme. In de sfeer van de religies zijn er thema's als secularisering en de presentie van de islam die sterker zichtbaar worden. En op het domein van de overheid is financiële terugtred steeds sterker voelbaar. De participatiesamenleving is afgekondigd en burgers moeten zelfredzaam zijn ook al zijn de voorwaarden daarvoor niet altijd aanwezig. 'Deze drie soorten ontwikkelingen samengenomen, brengen nieuwe maatschappelijke en bestuurlijke vragen aan het licht of maken al eerder bekende vragen meer zichtbaar of urgent.' Met het *Tweeluid* hebben BZK en VNG gepoogd een antwoord te bieden op juist ook deze nieuwe vraagstukken.

Daarnaast waagt Van Bijsterveld zich aan een toekomstvoorspelling ten aanzien van de relatie tussen gemeenten en religieuze organisaties, een disclaimer van Oscar Wilde aanhalend: 'It's hard to prophesize – especially about the future.' Zij geeft aan onder meer toenemende differentiatie te zien ontstaan in de omgang van gemeenten met religies; niet omdat religies ongelijk behandeld worden, maar simpelweg omdat de gemeente religieuze organisaties op meer uiteenlopende manieren zal tegenkomen. En in plaats van het denken in termen van scheiding verwacht Van Bijsterveld meer een houding van het verkennen van zinvolle samenwerking. Of deze voorspellingen bewaarheid worden, zullen wij de komende jaren zien.

Tot slot spreekt Van Bijsterveld vol lof over het nieuwe *Tweeluid*. 'Met uit het leven gegrepen situaties brengt het Tweeluid de raakvlakken tussen gemeenten en religies en religieuze organisaties in kaart. Het geeft op een handzame manier de geldende beginselen en randvoorwaarden weer. Kortom, een prachtige combinatie van praktijk en principes, met gemeentelijke autonomie als kern en het algemeen belang als leidend beginsel.'

Langs deze zelfde lijnen verscheen een dag later, op 8 februari, een kort interview met professor Van Bijsterveld over het *Tweeluid*.¹⁰

Het *Tweeluid* is tijdens het symposium in ontvangst genomen door burgemeester Fred Veenstra van de gemeente Fryske Marren. Een aantal maanden later heeft de heer Veenstra een interview gegeven in blad *Burgemeester*.¹¹ In dat interview geeft Veenstra aan dat er

'geen onderwerp is dat mensen zo verbindt aan de ene kant en tegelijkertijd zoveel verwijdering en polarisering kan veroorzaken als "religie". Uit naam van het geloof worden soms onnodig verschillen vergroot. Juist in Nederland, in ons tolerante Nederland vraagt dit continue waakzaamheid en een permanente dialoog.'

¹⁰ W. Lemstra, 'Scheiding van kerk en staat geen wondermiddel', *Reformatorisch Dagblad* 8 februari 2020, rd.nl/kerk-religie/scheiding-van-kerk-en-staat-geen-wondermiddel-1.1630615.

¹¹ F. Speel, 'Tweeluid religie en publiek domein', *Burgemeester* 2020, afl. 95, p. 10-11.

Veenstra roemt daarbij het *Tweeluik* om zijn praktische toepasbaarheid. ‘De praktische voorbeelden zijn nuttig en handzaam, concreet en herkenbaar.’

Voor zover bij ons bekend, zijn de reacties op het *Tweeluik* positief. Bij ons bestaat de indruk dat het *Tweeluik* voorziet in een grote behoefte vanuit de rechtspraktijk. Dat blijkt onder meer uit de positieve reacties op het *Tweeluik* van gemeenten en religieuze organisaties, maar ook uit het feit dat wij binnen ons eigen werk regelmatig vragen krijgen waarop het *Tweeluik* een antwoordrichting biedt.

5. Slot

Het thema religie en het publieke domein leeft. Veel maatschappelijke en politieke ontwikkelingen getuigen daarvan. Er was dan ook een breed pallet aan organisaties aanwezig bij het symposium in februari van dit jaar. Naast gemeenten en religieuze organisaties waren daar ook vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en politieke partijen alsook wetenschappers en praktijkjuristen aanwezig. Het laat de actualiteit en de maatschappelijke belangstelling voor het thema zien. Onder het thema valt een keur aan onderwerpen te scharen, waarvan het *Tweeluikreligie en publiek domein* er enkele aansnijdt die vooral op lokaal niveau spelen. Het *Tweeluik* poogt gemeenten daarbij een juridisch constitutioneel hulpmiddel aan te reiken dat dienstig kan zijn bij de beoordeling van dergelijke vraagstukken in gemeenten. Daaruit blijkt vaak meer mogelijk dan in eerste instantie wellicht gedacht.