

# Godsdienstoorlog in de raadzaal

## Het ambtsgebed als raadsbesluit

Ben Koolen

*'Heer, wij bidden U, stort Uwen mildsten zegen over deze vergadering, wil onze geest verlichten, onze beraadslagingen begeleiden, opdat wij geen oogenblik mogen te kort doen aan onze plicht en in staat mogen zijn de belangen der gemeente Vaals met alle krachten te bevorderen. Wij dragen U onze arbeid op tot Uwe meerdere eer en tot heil der gemeente: Amen.'*<sup>1</sup>

*Sinds de zestiende eeuw kent het Nederlandse gemeentebestuur een bijna ononderbroken traditie om zijn vergadering met een christelijk gebed te openen en te sluiten. De laatste dertig jaar tonen een dubbele ontwikkeling: Gemeenteraden schaffen dit gebruik af of kiezen neutrale alternatieven. Een telling in 2007 toont dat 45% van de gemeenten deze traditie in enigerlei vorm handhaaft. Deze studie onderzoekt de effecten van een formele vastlegging van dit gebruik in het reglement van orde van een gemeenteraad. Die leidt tot de gevolgtrekking dat een ambtsgebed niet als een religieuze uiting, maar als een protocollaire formule beschouwd moet worden.*

### 1 Inleiding

Dirksland is de kleinste gemeente op Goeree-Overflakkee. Het heeft niet de historische allure van buurvrouw Goedereede en geen laantje als Middelharnis. Wel draagt het nog sporen van een welvarend verleden en tijdens de watersnood van 1953 bood het duizenden vluchtelingen veiligheid.<sup>2</sup>

In de lente van 2006 verstoorde de gemeenteraad de rust van dit eilanddorp. Leek het er aanvankelijk op dat een eenmansfractie zich breed maakte om de aandacht op zich te vestigen, het dispuut werd allengs een strijdpunt dat de landelijke pers haalde en de minister tot een standpuntbepaling dwong.

Wat was het geval? Een pas benoemd raadslid schoffeerde de burgemeester en mederaadsleden door niet, als voorgeschreven, het openingsgebed staande, maar ostentatief geknield aan te horen. Hij verweet de raad in strijd met het beginsel van scheiding van kerk en staat te handelen door hem niet de gelegenheid te geven zich volgens zijn eigen, anglicaanse geloofsovertuiging aan het gebed in de raad te wijden. Door zijn handelwijze eiste hij politieke aandacht op voor het

1 Reglement van orde gemeenteraad Vaals 2010-2014, art. 29. Waar in deze voetnoten verwezen wordt naar een gemeente, verwijst dat naar haar reglement van orde met als jaartal de geraadpleegde versie.

2 [www.geschiedenisvandirksland.com](http://www.geschiedenisvandirksland.com).

Ben Koolen

ambtsgebed, zoals het gebed bij opening en sluiting van publiekrechtelijke vergaderingen wordt genoemd.

De beroering, vier jaar geleden in een kleine Zuid-Hollandse gemeente, is aanleiding om na te gaan wat de aard is van het ambtsgebed en op welke wijze gemeenten ermee omgaan. Heeft het standpunt dat de toenmalige minister hierover naar buiten bracht de nodige verduidelijking gebracht?

## 2 Een korte historie van het ambtsgebed

Ten tijde van de Republiek was een gebed gebruikelijk aan begin en eind van een officiële vergadering van overheidscolleges. De toenemende Franse invloed rond het keerpunt van de achttiende en negentiende eeuw leidde tot een nieuwe versie van het ambtsgebed: de gereformeerde toonzetting werd ingeruild voor een deïstische spreuk; zo klonk het vanaf 1796 bij de opening van de vergaderingen van de Staten-Generaal:

‘Algenoegzaam Opperwezen, uwe wijsheid en liefde bestuuren ons in de getrouwe volvoering van onzen pligt, tot bevordering van het heil des Vaderlands en van onze natuurgenoten. Amen.’<sup>3</sup>

Deze tekst stamt uit het denken van de Verlichting, omdat het geen bede of verzoek inhoudt, maar de god looft van wie geen ingreep in de natuurlijke orde mag worden verwacht. Vijf jaar later was het overigens hiermee gedaan en verdween ook dit gebruik uit de meeste vertegenwoordigende lichamen.

Met het aantreden van Willem I als koning werden de ambtsgebeden in de Staten-Generaal (1814) en bij de provincies en steden waar de hervormde kerk een sterke positie had, in ere hersteld. Wat de Staten-Generaal aangaat, was dat van korte duur. De vereniging met de Zuidelijke Nederlanden had aanstonds tot gevolg dat het ambtsgebed weer van tafel ging. Dat gebeurde op voorstel van François de Méan, lid van de Eerste Kamer en gewezen bisschop van Luik.<sup>4</sup> Op het hoogste rijksniveau is het ambtsgebed nimmer weer ingevoerd.<sup>5</sup>

Anders was dat in de steden, waar de traditie weer tot leven was gekomen. Het ambtsgebed werd voorwerp van politiek overleg toen Thorbecke zijn staats-hervorming door het parlement had geloodst: op de vernieuwde Grondwet (1848) volgden een Kieswet, een Provinciewet (beide 1850) en als sluitstuk een Gemeentewet (1851). Met dit ‘huis van Thorbecke’ werd de centralistische staatsstructuur (‘staatstirannie’) ontmanteld en kregen provincies en gemeenten – niet langer

3 Geciteerd door K. Groen, *Voorkomen en de inhoud van ambtsgebeden in Nederland* (gestencilde uitgave, aanwezig in de Koninklijke Bibliotheek te Den Haag), 1950, p. 10.

4 François graaf de Méan de Beurieux (1756-1831), in 1801 door de Franse overheid ontslagen als (laatste) prins-bisschop van Luik, in 1817 benoemd tot aartsbisschop van Mechelen: E. Bos, *Souvereiniteit en religie, Godsdienstvrijheid onder de eerste Oranjevorsten*, Hilversum 2009, p. 145, 184-185; A.I. Wierdsma, ‘Religie en politieke rituelen en symbolen in Nederland na 1813’, *Bijdragen en Mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden* 1987(102), p. 186-187.

5 A.M.C. van Asch van Wijck, *Geschiedenis van het Ambtsgebed in de Nederlanden van den tijd der Hervorming tot aan den tegenwoordigen*, Utrecht 1852, p. 7.

onderscheiden in steden en dorpen – eigen bevoegdheden. Nu moeten we ons niet voorstellen dat de kieswet van Thorbecke de deur had geopend tot een breed gedragen democratisch bestel. De Staten-Generaal, provinciale staten en gemeenteraden werden wel rechtstreeks door middel van verkiezingen samengesteld, maar het kiesrecht was beperkt tot een dunne bovenlaag van de burgerij.

Op basis van deze Gemeentewet werden de gemeentebesturen verplicht tot het vaststellen of herzien van hun reglement van orde. Ook het gebruik om met gebed de vergaderingen te openen en te sluiten moest in zo'n reglement vastgelegd worden. Gemeenteraden waarin calvinisten een dominante positie innamen, handhaafden vanzelfsprekend het ambtsgebed. Maar vooral in een aantal grotere gemeenten was de protestantse machtspositie aan het afbrokkelen en gingen meer liberaal geïnspireerde stromingen een rol spelen. De gemeenteraad van Amsterdam ontdeed omwille van de joodse leden zijn ambtsgebed van naar het christendom verwijzende elementen. Dat wekte veel verbazing in den lande en van de weeromstuit gingen rond 1852 nogal wat gemeenteraden een christelijk ambtsgebed voorschrijven.<sup>6</sup>

Op instigatie van het bisdom Roermond gingen Limburgse gemeenteraden vanaf het vroege begin van de vorige eeuw een ambtsgebed invoeren. In Noord-Brabant brak het ambtsgebed pas in het interbellum door. Met de invoering in 1919 van een algemeen kiesrecht voor mannen en vrouwen kreeg de Rooms-Katholieke Staatspartij er een monopoliepositie. Daar kwam bij dat het in 1925 opgerichte culturele tijdschrift *Brabantia Nostra*, dat het katholieke zelfbewustzijn voedde, van de invoering van het ambtsgebed een speerpunt had gemaakt. Dat resulteerde in nagenoeg een verdubbeling van het aantal biddende raden.<sup>7</sup>

### 3 Spreiding van het ambtsgebed

In de loop der jaren is verschillende malen het gebruik van het ambtsgebed in gemeenteraden geteld (zie tabel 1).

Een kort na de oorlog door de Abraham-Kuijperstichting ondernomen registratie bracht aan het licht dat het merendeel der gemeenten een openingsgebed prakticeerde.<sup>8</sup> Per provincie bleken aanzienlijke verschillen op te treden: in Limburg waren er maar 2 (Heerlen, Venlo) van de 111 gemeenten zonder ambtsgebed, in Drenthe slechts 2 van de 34 gemeenten met wel zo'n gebed. In Gelderland, Zuid-

6 Achttien gemeenten, genoemd in K. Groen, *Ambtsgebeden in Nederlandse openbare colleges*, Den Haag 1958, p. 27-47.

7 Van de 136 Brabantse gemeenten hadden 107 in de door K. Groen gehouden enquêtes (1947/1949 en 1956) het jaar van invoering opgegeven; in 54 daarvan dateert het ambtsgebed uit de jaren dertig van de vorige eeuw. In Limburg (opgaven ontvangen van 55 van de 109 gemeenten), waar in 1904 door het bisdom goedgekeurde teksten voor het raadsgebed waren verspreid (Groen 1950, p. 8), kenden vóór 1910 al 25 gemeenten een ambtsgebed; in Noord-Brabant waren dat er toen slechts 5, waarvan 4 in 'protestantse' gebieden als het Land van Altena (Almkerk 1898, Veen 1862, Werkendam 1898) en West-Brabant (Klundert 1908). De vijfde is Oeffelt (1904), grenzend aan Limburg.

8 Groen 1950, p. 18-52.

Ben Koolen

**Tabel 1: Het gemeentelijke ambtsgebed 1947-2007**

Jaar van onderzoek	Door	Gemeenten			Bezinning	
		aantal	aantal	percentage	aantal	percentage
1947-1949	Abraham-Kuijperstichting	1017	607	59,7	-	-
1956	K. Groen	997	620	62,2	-	-
1979	A.J. Kret	815	474	58,2	-	-
2007	Reformatorisch Dagblad	443	94	21,2	108	24,4

Holland, Utrecht en Noord-Brabant praktiseerden de meeste gemeenten een ambtsgebed.<sup>9</sup>

In 1956 werd dat onderzoek herhaald. Daarbij bleken de scores nog wat hoger. In Limburg waren Heerlen en Venlo blijkbaar overstag gegaan en was de score tot 100% opgelopen.<sup>10</sup> Drieëntwintig jaar later was het gebruik van een ambtsgebed enigszins, maar niet significant gedaald.<sup>11</sup>

In 2007 zocht het *Reformatorisch Dagblad* naar het aantal gemeenten met een ambtsgebed. Het kwam uit op 94 van de toen 443 gemeenten, dat is 21% van het totaal. In meer gemeenten (24%) stelde de krant een opening met een 'bezinning' vast.

Vooraf in het laatste kwart van de vorige eeuw heeft zich dus een dubbele verschuiving voorgedaan. Het aantal gemeenteraden met een anders dan zakelijke opening was met een kwart teruggelopen. Tevens bleek een nieuwe vorm ontstaan te zijn, door de redacteur 'bezinning' genoemd. Hij omschreef de aard van dat nieuwe verschijnsel niet, maar uit de gegeven voorbeelden blijkt er een motiverend openingswoord zonder godsdienstige elementen mee bedoeld te zijn, dat ook wel met 'bede' wordt aangeduid.<sup>12</sup>

In het voorjaar 2010 voerde ik zelf een telling uit, ditmaal met de reglementen van orde van de inmiddels 430 gemeenteraden als bron (zie ook tabel 2). Hiervan blijken er 123 in hun reglement van orde van de gemeenteraad een bepaling te

9 In Gelderland 62 op 112 gemeenten, Zuid-Holland 114 op 173, Utrecht 57 op 65 en Noord-Brabant 130 van de 143 gemeenten.

10 Groen 1958, p. 27-47. Groen had, toen als directeur van de Abraham-Kuijperstichting, ook het onderzoek van 1947-1949 uitgevoerd.

11 A.J. Kret, 'Kroniek van het ambtsgebed. Verslag van een enquête', *Bestuursforum* 1980, p. 122-128. Ds. Kret was burgemeester van Sassenheim.

12 'Ambtsgebed in raad raakt uit de gratie', *Reformatorisch Dagblad* 27 april 2007; E. van der Staaij, 'Biddende burgemeesters', *Reformatorisch Dagblad* 27 april 2007.

hebben opgenomen aangaande een anders dan zakelijke opening/sluiting van de raadsvergadering.<sup>13</sup>

### 3.1 Varianten

De enquête van het *Reformatorisch Dagblad* onderscheidde twee vormen: het christelijk getoonzette gebed en de 'bezinning'. In feite zijn er thans vier vormen in zwang (zie ook tabel 2).

#### 1) De gebedsvorm

Hiermee wordt God om zijn zegen voor het welslagen van de beraadslagingen en beslissingen gevraagd.<sup>14</sup> In 67 gemeenten is een christelijk geïnspireerd gebed voorgeschreven. In 10 gevallen is daarbij bepaald dat het voorafgaand aan de opening moet worden uitgesproken. In 6 gemeenten dient het staande te worden aanhoord.

#### 2) De bede

Hiermee richt de voorzitter zich tot de leden van de raad, de hoop uitsprekend dat 'onze arbeid vrucht mag dragen'. In 16 gemeenten leidt een bede de vergadering in. In 6 ervan is bepaald dat zij voorafgaand aan de opening moet worden uitgesproken. In 3 gemeenten is voorgeschreven dat zij staande wordt aanhoord. De hoop die de voorzitter in de bede onder woorden brengt, houdt ontegenzeggelijk ook een vermaning aan de raadsleden in om de vergadering ordelijk te laten verlopen. Dit moraliserende trekje komt in de bede van Valkenswaard heel prominent naar voren:

'Ik open deze vergadering met de bede, dat wij elkaar mogen verstaan, dat wij eerlijk zullen zijn, eerbied voor de overtuiging van de ander en dat wij goede democraten zijn.'<sup>15</sup>

#### 3) Tekst naar eigen keuze

In 2 gemeenten vormt volgens het raadsreglement een tekst van persoonlijke keuze onderdeel van de opening en sluiting van de vergadering.<sup>16</sup> In Urk opent de voorzitter ermee, en een der raadsleden, bij toerbeurt aangewezen, sluit er de ver-

13 Ik onderzocht in de periode maart/april 2010 de toen geldende reglementen van orde van de gemeenteraden. In veel, maar lang niet alle gevallen zijn deze reglementen te vinden op de website van de gemeente. Vanwege de gekozen methode zijn de uitkomsten ervan niet te vergelijken met de vorige, op enquêtes gebaseerde tellingen. Ik dank de vele griffiers en griffiemedewerk(st)ers voor hun behulpzaamheid bij het verzamelen ervan. Ik dank in het bijzonder Ewout van der Staaij, redacteur van het *Reformatorisch Dagblad*, die welwillend zijn dossier ter beschikking stelde.

14 In Grootegast opent de voorzitter met een verklaring die geen gebedsvorm heeft. Daarin wordt verklaard 'dat de overheid in dienst van God staat', 'door Hem geroepen de samenleving tot Zijn eer en tot welzijn van de burgers te ontwikkelen' (Grootegast (2002), art. 14, 3).

15 Valkenswaard (2002), art. 16, 3.

16 Oldebroek (2002), art. 3.10, 1 en 2; Urk (2007), art. 17, 3, 4: het voorschrift betreft 'een gebed'. In enkele gemeenten (bijv. Nederweert, Ouderkerk) bestaat het gebruik dat de voorzitter of een raadslid vóór de opening een tekst van eigen keuze uitspreekt.

Ben Koolen

**Tabel 2:** *Gereguleerde vormen van ambtsgebed (opening) per provincie (voorjaar 2010)*

Provincie	Aantal gemeenten	a Gebed	b Bede	c Vrije tekst	d Stilte-moment	e Niets vermeld	% a-d / totaal
Groningen <sup>a</sup>	23	2	-	-	-	20	9,1
Friesland	31	5	-	-	4	22	20,0
Drenthe	12	-	-	-	1	11	8,3
Overijssel	25	8	-	-	1	16	36,0
Gelderland	56	11	-	1	5	39	30,4
Utrecht	29	5	2	-	3	19	34,5
Noord-Holland	60	1	1	-	3	55	8,3
Zuid-Holland	73	16	1	-	3	53	27,4
Zeeland	13	4	-	-	1	8	38,5
Noord-Brabant	68	9	7	-	13	39	42,6
Limburg	34	6	5	-	4	19	44,1
Flevoland	6	-	-	1	-	5	16,7
<i>Totaal</i>	<b>430</b>	<b>67</b>	<b>16</b>	<b>2</b>	<b>38</b>	<b>306</b>	
		15,6%	3,7%	0,5%	8,9%	71,3%	28,7%

a In één, recent gefuseerde, gemeente was tijdens de onderzoeksperiode nog geen reglement van orde van de raad vastgesteld. Daarom zijn de percentages in de laatste regel van tabel 2 berekend over 429 gemeenten.

gadering mee. In Oldebroek opent en sluit de voorzitter naar keuze ‘met gebed of het volgende (ambts- resp. dank)gebed’. De raadsleden horen dit staande aan.

#### 4) Ogenblik van stilte

Het stiltemoment is een andere vormgeving van een ceremoniële opening respectievelijk sluiting van de raadsvergadering. Het heeft in betrekkelijk korte tijd ingang gevonden, zowel in gemeenten met voorheen een ambtsgebed als in gemeenten die eerder geen ambtsgebed praktiseerden.

In 36 gemeenten wordt na opening, in twee gemeenten daaraan voorafgaand, een ogenblik van stilte voorgeschreven, bedoeld als ‘een moment van persoonlijke bezinning’, ‘voor gebed, bezinning en overweging’, dan wel ‘ter voorbereiding van de vergadering’.<sup>17</sup> In 1 gemeente is een staande houding voorgeschreven.

Bijna 3 op de 10, want 123 gemeenten, hebben een anders dan zakelijke opening voor hun besluitvormende raadsvergaderingen formeel vastgelegd in een raads-

17 Voorbeelden in volgorde: Aalten (2003), art. 16; Hoogeveen (2009), art. 16, 3; Vlist (2006), art. 17, 3.

besluit.<sup>18</sup> In 69 gemeenten betreft het een christelijk gebed. Opmerkelijk zijn de relatief grote aantallen bedes en stiltemomenten in Limburgse en Noord-Brabantse gemeenten, waaronder ook Eindhoven, 's-Hertogenbosch en Tilburg.<sup>19</sup>

### 3.2 *De bede als compromis?*

In Limburg heeft uitgerekend het CDA een aanzet gegeven tot de vervanging van de gebedsvorm in gemeenteraden. Door twee prominente bestuurders werd in 1999 gepleit voor een in meer algemene termen gesteld openingswoord van bezinning.<sup>20</sup> Voorts is een actie van het Humanistisch Verbond na de raadsverkiezingen van 2006 van invloed geweest op het gebruik van de bede. Een lokale partij in de inmiddels opgeheven gemeente Sevenum had medewerking gekregen van het Humanistisch Verbond om haar kritiek op het gebruikelijke ambtsgebed kracht bij te zetten. Het Verbond verspreidde een notitie met een vergelijking van in Limburgse gemeenten gepraktiseerde openingen van raadsvergaderingen.<sup>21</sup> Het voerde aan dat het 'publieke gebed' in strijd was met artikel 1 en 3 van de Grondwet en met internationale verdragen. Daarom stelde het voor een neutrale tekst bij de opening van de raadsvergadering te bezigen waarin de raadsvoorzitter de leden verwelkomt, een debat aanbeveelt met respect voor ieders standpunt en de leden 'veel sterkte en wijsheid' toewenst.

Een veel gebruikte versie van de bede luidt aldus:

'Aan het begin van deze vergadering, waarin wij samenkomen om de belangen van de gemeente [naam] en haar inwoners te dienen, spreken wij de hoop uit dat onze arbeid vrucht zal dragen. Mogen wij de kracht en inspiratie putten uit onze geloofs- en levensovertuiging met de juiste waardering voor elkaars mening.'<sup>22</sup>

De bede wordt beschouwd als een neutrale tekst. Wanneer men echter let op de actie van het Humanistisch Verbond tegen de christelijk getoonzette gebedsvorm, zou men kunnen veronderstellen dat hier de ene levensovertuiging de andere ver-

18 Enkele gemeenten hebben een mengvorm: de raad van Twenterand (2008, art. 16) sluit het uitvoerige openingsgebed af met een moment van stilte; die van Gennep (2008, art. 13a) en Venray (2010, art. 13,3) openen met een stiltemoment en sluiten met een bede. In tabel 2 rekende ik Twenterand tot 'gebedsvorm' en de beide Noord-Limburgse gemeenten tot 'stiltemoment'.

19 Eindhoven (2008), art. 17, 3; 's-Hertogenbosch (2003), art. 18; Tilburg (2008), art. 23, 2. Ook de provinciale staten van Noord-Brabant (2007, art. 2.7) openen met een moment van stilte. Nader onderzoek moet uitwijzen of er een relatie bestaat tussen de invoering van het stiltemoment en de toenemende belangstelling voor spiritualiteit ('spiritual quest'). Zie in algemene zin H. Schilderman, 'Religie en zorg in het publieke domein', in: W.B.H.J. van de Donk e.a., *Geloven in het publieke domein. Verkenningen van een dubbele transformatie*, Amsterdam 2006, p. 395-400.

20 T. Mientjes, 'CDA-top Limburg wil af van gebed', *Dagblad De Limburger* 21 januari 1999.

21 [www.humanistischverbond.nl/doc/gebedraadszaal.doc](http://www.humanistischverbond.nl/doc/gebedraadszaal.doc).

22 Horst aan de Maas (2006), art. 17; Leudal (2007), art. 13.1; Weert (2006), art. 18. Opening met 'Voorafgaande aan deze vergadering...': Montfoort (2007), art. 17,3, Woensdrecht (2006), art. 16 en Woerden (2008), art. 21.3. Andere openingszin, gelijkkluidende tweede zin: Andijk (2005), art. 17 en Baarle-Nassau (2008), art. 14. Volledige tekst met toevoeging 'Dat is ons gebed aan God of elkaar': Margraten (2006), art. 17 en provincie Limburg (2010), art. 17.

Ben Koolen

drongen heeft. Bij deze veronderstelling zijn de argumenten van het Verbond tegen het ambtsgebed evenzeer van gelding voor zijn gepresenteerde alternatief en is van een neutrale tekst geen sprake.

## 4 Kanttekeningen

### 4.1 *Factoren voor de afname van het ambtsgebed*

Tussen 1979 en 2007 is het aantal gemeenten met een ambtsgebed of ander levensbeschouwelijk getint element derhalve met een kwart afgenomen. Dat vraagt om een analyse van de oorzaken ervan. Relevant lijken de volgende ontwikkelingen.

Daar is allereerst het secularisatieproces dat in het bijzonder in de laatste decennia van de vorige eeuw uitingen van religiositeit uit het publieke domein heeft verdrongen. Dat vertaalde zich politiek in een afnemende steun aan christelijk geïnspireerde partijen, niet in het minst in de zuidelijke provincies.

Veranderingen in de samenstelling van de lokale bevolkingen versterkten dat proces nog. De behoefte aan studie en werkgelegenheid voerde velen vanuit de verouderde omgeving naar elders. De traditionele sociale verbanden op dorps- en stadswijkniveau en de daarmee gepaard gaande sociale controle verwaterden ten gunste van de individuele keuzevrijheid.

Het rijksbeleid dat vooral sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw werd ingezet om de bestuurskracht van gemeenten te verhogen, heeft op grote schaal geleid tot gemeentelijke herindelingen. De fusiepartners moesten het over allerlei zaken eens worden. Hierbij waren vooral kleinere gemeenten betrokken en bij deze waren ambtsgeboden meer dan bij grotere gemeenten gebruikelijk. Bij de samenvoeging van zulke gemeenten waren verschillen in openings- en sluitingsgebruiken bij raadsvergaderingen dus niet zelden een gevoelig onderhandelingspunt.

Ook de internationale immigratie ging een rol spelen toen politieke partijen hun kader gingen werven in kringen van etnische minderheidsgroepen met een moslimachtergrond. Vooral de 'linkse' partijen hebben in dit opzicht goede successen geboekt; Omwille van deze nieuwe categorie politici werden christelijke ambtsgeboden afgezworen of geneutraliseerd.<sup>23</sup>

In maart 2002 werd de Wet dualisering gemeentebesturen van kracht. Deze wet wijzigde rigoureuus de verhouding tussen college en raad. De raad werden ruime kaderstellende en controlerende bevoegdheden toegekend, wethouders waren geen lid meer van de raad en de toegankelijkheid tot de raad voor de burgers werd vergroot. De invoering van deze wet betekende voor alle gemeenten dat er een nieuw reglement van orde moest worden vastgesteld. Elke raad had daarbij alle ruimte om ook de artikelen over de wijze van opening en sluiting van zijn vergadering eens tegen het licht te houden.

23 J. Leeflang, 'Respect voor christen, moslim en atheïst', *Reformatorisch Dagblad* 9 mei 2005.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten kwam de gemeenten met een modelreglement te hulp.<sup>24</sup> Daarin was voor het ambtsgebed geen plaats ingeruimd. Wilde een raad desondanks een inhoudelijk openings- respectievelijk sluitingsvoorschrift opnemen, dan moest hij dat op eigen kracht ontwerpen.

#### 4.2 *Kabinetsstandpunt*

Het conflict in Dirksland was voor de Tweede Kamerleden Fierens en Blom (beiden PvdA) aanleiding om het oordeel van het kabinet over het ambtsgebed te vragen.<sup>25</sup> Zij herinnerden de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan het standpunt van zijn ambtsvoorgangers Van Thijn en Rood. Van Thijn had het ambtsgebed als niet in strijd met scheiding van kerk en staat aangemerkt, mits niemand verplicht wordt daaraan deel te nemen of er respect aan te betuigen, bijvoorbeeld door te gaan staan.<sup>26</sup> Rood voegde hieraan toe dat de raadsvoorzitter niet verplicht kon worden het ambtsgebed uit te spreken.<sup>27</sup>

Minister Remkes volgde in zijn beantwoording de lijn van zijn ambtsvoorganger.<sup>28</sup> Bij brief van 3 oktober 2006 aan provincies en gemeenten gaf hij zijn opvatting over het ambtsgebed brede verspreiding. Daarin werd andermaal onderstreept dat niemand verplicht kan worden gesteld er aan deel te nemen of respect te tonen. Mochten er in een reglement bepalingen zijn opgenomen die in strijd zijn met scheiding van kerk en staat, dan staat de mogelijkheid van spontane vernietiging door de Kroon open.

De minister gaf in overweging het ambtsgebed te verplaatsen naar vóór de opening respectievelijk na de sluiting van een raadsvergadering zonder enige verplichting voor de voorzitter of welk raadslid ook om er aan deel te nemen. Dan hoeft het ambtsgebed geen onderdeel uit te maken van het reglement van orde.<sup>29</sup>

#### 4.3 *Het ambtsgebed als raadsbesluit*

Een reglement van orde is een raadsbesluit krachtens de Gemeentewet. In een aantal gevallen zijn in die reglementen teksten opgenomen die bij de opening en sluiting gebruikt dienen te worden. Deze dienen letterlijk te worden gevolgd; dat geldt ook voor spreekteksten die bij afzonderlijk raadsbesluit zijn vastgesteld. Hetzelfde is van gelding voor degene die in het reglement van orde is aangewezen als degene die zo'n tekst dient uit te spreken en voor de voorgeschreven houding

24 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), 'Modelreglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad', de gemeenten aangeboden bij brief van 17 februari 2006.

25 *Kamerstukken II* 2005/06, Aanhangsels nr. 1730. Beide Kamerleden stelden ook vragen over anonieme bedreigingen van een columniste op Goeree-Overflakkee vanwege hetzelfde conflict: *Kamerstukken II* 2005/06, Aanhangsels nr. 1982.

26 In antwoord op de vragen van Fierens en Blom: *Kamerstukken II* 1981/82, Aanhangsels, nr. 761.

27 De minister van Binnenlandse Zaken, brief aan burgemeester en wethouders van Hardinxveld-Giessendam, *De Nederlandse Gemeente* (1982), nr. 44 (15 november), p. 197-198.

28 *Kamerstukken II* 2005/06, Aanhangsels nr. 1730.

29 Zie ook J.E. Overdijk-Francis e.a., *Religie en Publiek Domein. Handvatten voor gemeenten*, Den Haag 2009, p. 25. Deze VNG-uitgave kwam tot stand in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden.

Ben Koolen

van de raadsleden tijdens het uitspreken van de openings- respectievelijk sluitingswoorden ('staande', 'in stilte').

De opneming van bepalingen omtrent het ambtsgebed en vergelijkbare vormen is dus te beschouwen als onderdeel van het formele ritueel van de gemeenteraadsvergadering. De publiekrechtelijke vastlegging ontnemt aan dit ritueel elke persoonlijke invulling. Het ambtsgebed is derhalve geen geloofsact, maar een protocollaire formule, niet onvergelijkbaar met het 'Wij Beatrix, bij de gratie Gods...' en het driewerf 'Hoera!' in de Ridderzaal na het uitspreken van de troonrede.

#### 4.4 De discussie op het verkeerde been

De ministers Van Thijn en Remkes stelden dat een ambtsgebed 'niet per definitie in strijd is met de godsdienstvrijheid'.<sup>30</sup> Zij lichtten deze stelling niet toe. Dat deed wel minister Rood, die zich verenigde met de opvatting 'dat het om een gebed van *het 'orgaan'* de raad gaat, dat wordt uitgesproken door zijn voorzitter', niet namens de individuele raadsleden.<sup>31</sup> Dit is naar mijn oordeel terecht wanneer men de publiekrechtelijke status van het in de raadsreglementen voorgeschreven openings- en sluitingsprotocol in acht neemt. In dit licht wordt de discussie rond de vorm van het ambtsgebed niet zelden gevoerd met de verkeerde argumenten, want ontleend aan de levensbeschouwelijke vrijheid en het beginsel van scheiding van kerk en staat.

De minister heeft zelf bijgedragen tot een minder gelukkige beoordeling door voor te stellen het ambtsgebed te verschuiven naar vóór de opening respectievelijk ná de sluiting van de raadsvergadering. In schijn biedt dit een uitweg uit de voortdurende discussie, want zodoende kan het ambtsgebed uit het reglement van orde worden weggehaald en wordt onwillige raadsleden de gelegenheid geboden afwezig te zijn bij dit informele gebeuren. In de ministeriële gedachtegang blijkt het ambtsgebed dan tóch een zaak van persoonlijk geloof te zijn. Buitendien tolereert hij door deze suggestie dat een ruimte van het gemeentehuis gebruikt wordt voor een gebedsdienst, hetgeen in algemene zin onwenselijk is.

De nieuw ingevoerde alternatieven van een stiltemoment en van de vrije tekstkeuze stoelen op dezelfde misvatting van de (formele) aard van het ambtsgebed.

De door de ministers gestipuleerde vrijheid van raadsleden om al dan niet actief respect te betonen bij het uitspreken van het ambtsgebed berust op hetzelfde misverstand. Nog afgezien daarvan wordt het een stuitende vertoning wanneer tijdens het uitspreken van het raadsgebed sommige raadsleden eerbiedig gaan staan en andere in hun papieren zitten te bladeren. Niet voor niets wees minister Rood op 'de ongeschreven regels van fatsoen'.<sup>32</sup>

Als elk lid van de raad vrij is om al dan niet eerbied te tonen voor het ambtsgebed, geldt dat ook voor de burgemeester als raadsvoorzitter en voor de griffier. Een

30 *Kamerstukken II 1981/82, Aanhangsels nr. 761; Kamerstukken II 2005/06, Aanhangsels nr. 1730; De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Brief aan provincies en gemeenten, 3 oktober 2006.*

31 *De Nederlandse Gemeente (1982), nr. 44 (15 november), 197. Cursivering maakt deel uit van de brief.*

32 *De Nederlandse Gemeente (1982), nr. 44 (15 november), p. 197.*

**Tabel 3: Gereguleerde openings- en sluitingsvormen**

	gebedsvorm	bede	vrije tekst	stiltemoment
1a Vóór opening	10	6	-	2
1b Na sluiting	6	2	-	1
2a Na opening	57	10	2	36
2b Vóór sluiting	34	9	2	10

oneerbiedige houding van de burgemeester of de griffier is strijdig met hun ambtelijke status en doet afbreuk aan een boven de partijen staande taakvervulling. In zestien reglementen is vastgelegd dat indien de voorzitter zich 'in gemoede' niet kan verenigen met de inhoud van het ambtsgebed, dan wel om raadsleden een eigen bijdrage te laten leveren, een raadslid in zijn plaats treedt.<sup>33</sup> Hiervoor bestaat een historisch precedent, omdat in vroeger tijden, tot in het begin van de negentiende eeuw, de secretaris of de griffier degene was die het ambtsgebed voorlas. Deze praktijk is verlaten: de griffier is geen lid van de raad.<sup>34</sup> Een ceremoniële opening van de vergadering, op welke democratische wijze ook vastgelegd, is een taak van de voorzitter en vergt op gelijke wijze de aandacht van ieder raadslid.

#### 4.5 Het ambtsgebed uit het reglement van orde?

De minister gaf in overweging het ambtsgebed buiten de orde van de vergadering te plaatsen. In de lijn van het kabinetsstandpunt betreft deze aanbeveling niet alleen de gebedsvorm, maar ook de bede. Beide hebben immers een levensbeschouwelijk karakter. De minister had wellicht voor zijn aanbeveling een stilliger bewoording kunnen kiezen. Immers, wat niet tot de orde van de raadsvergadering behoort, behoeft geen regulering door die raad.

Onduidelijk blijft hoeveel gemeenten deze suggestie hebben overgenomen.<sup>35</sup> Tabel 3 geeft het aantal gemeenten dat het openings-/sluitingsritueel in het raadsreglement heeft vastgelegd.<sup>36</sup>

- 33 Dit betreft in 19 gemeenten de gebedsvorm en eenmaal de vrije tekstkeuze en het stiltemoment. In het reglement van orde van de raad van Kapelle is hieraan toegevoegd dat geen der raadsleden verplicht kan worden het gebed uit te spreken (Kapelle (2007), art. 13). In 7 gemeenten is het de voorzitter toegestaan in bijzondere gevallen af te wijken van de voorgeschreven gebedstekst of het stiltemoment, dan wel daaraan iets toe te voegen.
- 34 Van Asch van Wijck 1852, p. 2, 12, 40. In één gemeente (Korendijk (2008), art. 17a, 3 en 41a, 3) wordt de griffier genoemd als een der kandidaten om in plaats van de voorzitter het ambts- of het dankgebed uit te spreken.
- 35 Hoeveel gemeenten deze suggestie van minister Remkes hebben gevolgd, kan worden achterhaald door vergelijking van alle, zowel de thans geldende als de sinds eind 2006 vervallen reglementen van orde. Dat vergt nader onderzoek. Het getalsmatige verschil tussen de telling van het *Reformatorsch Dagblad* en mijn telling zou erop kunnen duiden dat nogal wat gemeenteraden besloten hebben het ambtsgebed buiten hun reglement te plaatsen.
- 36 In het raadsreglement van Waalwijk wordt de opening voorgegaan door een moment van stilte, terwijl het stiltemoment vóór de sluiting is gesitueerd (Waalwijk (2006), art. 13,3 resp. 48). Datzelfde is in Renswoude (2006, art. 16.3) met de gebedsvorm en in Woensdrecht (2006, art. 16) met de bede ('Overweging' genoemd) het geval.

Ben Koolen

In het reglement van orde heeft de raad van Breukelen een opmerkelijke vorm opgenomen door vóór de opening de rondvraag, het spreekrecht van de burgers, het vragenhalfuur en het ambtsgebed te agenderen.<sup>37</sup> Het feitelijke gevolg is dat aldus een raadsvergadering van niet-besluitvormende aard, inclusief het ambtsgebed, is gecreëerd waarbij de aanwezigheid van alle raadsleden wordt verondersteld.

Bij een bede of gebed voorafgaande aan dan wel na de raadsvergadering is met enkele zaken rekening te houden. Zo'n vorm van het ambtsgebed is te beschouwen als een particuliere bijeenkomst in het gemeentehuis; het ter beschikking stellen van een ruimte hiervoor is primair een zaak die de gemeentesecretaris regardeert. Hij zal ook moeten bepalen of buitenstaanders hieraan kunnen deelnemen. Als de burgemeester daaraan deelneemt, behoort hij geen ambtsketen te dragen; hij treedt immers niet als gezagsdrager op. Er dient voldoende tijd ingeruimd te zijn tussen deze bijeenkomst en de opening/sluiting van de raadsvergadering. Zowel de raadsleden als de toeschouwers op de publieke tribune moeten gelegenheid krijgen hun plaatsen in te nemen respectievelijk te verlaten.

In 18 gemeenten werd vóór, eventueel ook na, de vergadering een gebed, bede of ogenblik stilte in het reglement van orde vastgelegd. Daarmee tilt de raad deze bijeenkomst naar het publiekrechtelijke niveau. Zodoende stelt de raad vast dat deze openings- respectievelijk sluitingsvorm tot zijn werkzaamheden behoort en acht hij zich verantwoordelijk voor deze, zij het facultatieve, bijeenkomst. Deze halve tegemoetkoming aan de suggestie van minister Remkes komt niet tegemoet aan diens grondgedachte het ambtsgebed uit de publiekrechtelijke sfeer te halen.

#### 4.6 *Tradities: geen doel, maar middel*

Het ambtsgebed steunt op een eeuwenoude traditie. De eerste berichten over het gebed ter opening van een raadsvergadering gaan terug tot het einde van de zestiende eeuw.<sup>38</sup> Afgezien van de korte onderbreking onder Franse invloed heeft het ambtsgebed op provinciaal en gemeentelijk vlak zich weten te handhaven. In de meeste, in 1956 geënuqueterde gemeenten werd het echter pas na 1920 ingevoerd.<sup>39</sup> Een eerbiedwaardige traditie is op zichzelf geen reden om in stand te worden gehouden. Tradities zijn middelen voor een hoger doel en hun functionaliteit dient periodiek te worden verantwoord.

Uit het regelgevend karakter van het reglement van orde van de gemeenteraad valt af te leiden dat het ambtsgebed in al zijn verschijningsvormen primair beschouwd dient te worden als protocollair onderdeel van de opening respectievelijk sluiting van de raadsvergadering. Om die reden is er geen conflict met scheiding van kerk en staat. De inhoud van de ambtshalve uitgesproken tekst is in formele zin derhalve niet in het geding.

37 Breukelen (2009), art. 18.

38 Van Asch van Wijck 1852, p. 1 (Staten-Generaal Antwerpen (1580), Den Haag (1584)), p. 9 (Provinciale Staten Gelderland (1595)), p. 21 (Nijmegen (1595)).

39 Uit de door Groen (1958) van 462 van de 997 gemeenten verzamelde gegevens valt af te leiden dat vóór 1920 het ambtsgebed werd geïmplementeerd in 166 gemeenten, terwijl het in de periode 1920-1940 in 202 gemeenten en na de oorlog tot en met 1956 in 94 gemeenten werd ingevoerd. Zie ook Kret (1980), *passim*.

Bij discussies dient het derhalve te gaan om de vraag naar de opbouw van het vergaderritueel. Daarbij is in de eerste plaats de vraag aan de orde óf enigerlei ceremoniële opening van de vergadering een meerwaarde heeft ten opzichte van een zakelijke opening ervan. Die vraag is per gemeente te beantwoorden. Het gemeentebestuur is binnen de grenzen van de wet een autonome overheid waarvoor de eigen gemeente als primair referentiepunt geldt. Een andere dan louter zakelijke opening van een vergadering kan nuttig worden gevonden om als raad de verbondenheid met het verleden, de eigen cultuur van de gemeentelijke samenleving, de relativiteit van de bestuurlijke beslommingen en/of het besef van een gezamenlijke verantwoordelijkheid uit te drukken. In tweede instantie komt eventueel de gewenste vormgeving aan de orde.

De praktijk is anders. Feitelijk is het vaak zo dat de discussie over de gebedsvorm gaat tussen confessionele en seculiere fracties, in het bijzonder wanneer de gemeentelijke kaarten na een gemeenteraadsverkiezing opnieuw zijn geschud. Dit soort godsdienstoorlogjes past niet in de tegenwoordige tijd en is slecht voor het aanzien van politieke partijen. Bovendien zijn de argumenten pro en contra principieel onterecht: het oordeel over het ambtsgebed moet immers niet ontleend worden aan levensbeschouwelijke elementen, maar aan het traditionele karakter ervan en aan het nut ervan voor een vruchtbare vergadering. Het gaat hier om een rituele formule, zoals verschillende gemeenten het ambtsgebed duiden.<sup>40</sup>

Hoe was het, ten slotte, in Dirksland? Daar kwam men na alle heisa door geven en nemen tot een voor betrokkenen bevredigende, wellicht tijdelijke oplossing: christelijke gebedsteksten vóór de opening en na de sluiting van de raadsvergadering.<sup>41</sup>

40 Een 'formule' (Laarbeek (2006), art. 16, 3), een 'formuliergebed' (Aalburg (2009), art. 17, 1; Rijsen-Holten (2008), art. 17,1; Zederik (2005), art. 13,3).

41 Dirksland (2009), art. 17, 3.