

Scheiding tussen kerk en staat als bevrijding

Ben Koolen

Dit is het tweede deel van mijn schets van de West-Europese geschiedenis van de verhouding tussen kerk en staat. In het eerste deel, dat de ontwikkelingen tot en met de tijd van Napoleon beschreef, bleek met name de katholieke kerk niet in staat zich te onttrekken aan de voogdij van de burgerlijke overheden; andere, nationaal georganiseerde kerken hadden minder moeite met de staatsinvloed.¹ In dit vervolg komt de verhouding tussen de kerken en de staat vanaf het einde van de achttiende eeuw aan de orde. Daarin richt de aandacht zich in bijzonder op de ontwikkelingen in Nederland.

De in 1784 verloren oorlog met Engeland had de economische neergang van de Nederlanden versneld. De ideeën van de Verlichting leken velen een uitweg uit de malaise te bieden. De roep om politieke vernieuwing klonk alsmar luider en het ene na het andere stads- en provinciebestuur viel in handen van de oppositionele patriotten.² Toen de struise Pruisische echtgenote van stadhouder Willem V haar oom Frederik II om hulp vroeg,³ kwamen Pruisische troepen orde op zaken stellen, wat veel veranderingsgezinde patriotten naar Frankrijk deed uitwijken. Na de Franse annexatie van de zuidelijke of Oostenrijkse Nederlanden in 1794 stak een Frans leger de grens van de Republiek over om de Duitsers te verdrijven. Spoedig wist het Utrecht in te nemen. In zijn kielzog namen de patriotten het politieke heft in handen. Zonder Pruisische dekking zag de stadhouder geen andere mogelijkheid dan naar Engeland te vluchten.

Nederland onder Franse vlag

Het vertrek van Willem V (januari 1795) naar Engeland markeert een kantelpunt in de vaderlandse geschiedenis. De patriotten vulden het machtsvacuüm op onder het gesternte van de Franse Revolutie.

Wat was hun politieke inspiratie? Ze waren natuurlijk vóór vrijheid, gelijkheid en broederschap, ook voor gelijke politieke rechten, hoewel niet voor 'het gewone volk', en politiek bleef een mannenzaak. Het beleid van de stadhouder en zijn orangistische aanhang werd in de schrilste termen ('tirannie') aan de kaak gesteld. Voor de rest verdeelden radicalen en gematigden, voorstanders van een eenheidsstaat en anderen ter behoud van de federale landstructuur de patriottistische

1 B. Koolen, 'De langdurige binding van de kerk aan de staat', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2012-1, p. 65-77.

2 P.J. Blok, *Geschiedenis van het Nederlandsche Volk III*, Leiden 1914, p. 594-603.

3 Aanleiding vormde het incident te Goejanverwellesluis, waar de prinses belet werd haar reis naar Den Haag voort te zetten.

Ben Koolen

stroming. Vrijdenkers *in religiosis* waren, anders dan in Frankrijk, onder hen niet te vinden.⁴

Naar Frans voorbeeld vervingen de patriotten in januari 1796 de aloude Staten-Generaal door een Nationale Vergadering als opperste orgaan van de Bataafse Republiek. De samenstelling ervan bestond, via algemeen kiesrecht (van mannen met een zeker inkomen), voor het merendeel uit felle bestrijders van de federalistische staatsstructuur.⁵ Op hun voorstel werd op 5 augustus 1796 met een beroep op de eerder geproclameerde godsdienstvrijheid de exclusieve band tussen de Nederlandse Staat en de gereformeerde kerken verbroken.⁶

Dit besluit ging gepaard met een verbod om in de openbare ruimte 'onderscheidende teekens' als kerkelijk functionaris te dragen, diensten buiten het kerkgebouw te houden en de kerkklokken te luiden, terwijl de belasting werd afgeschaft voor zover die bestemd was voor de voorheen 'heersende kerk'. Tegelijkertijd werd besloten dat de *huidige* geestelijken hun inkomen mochten behouden zolang dat nodig was.⁷ Een commissie moest over hun bezoldiging nadere voorstellen doen.

Met deze gelijkstelling verloren de gereformeerden hun voorkeurspositie en financiële voorrechten en voortaan kwamen ook joden en katholieken in aanmerking voor benoeming in overheidsfuncties. De term 'scheiding van kerk en staat' dateert van dit moment.

De Nationale Vergadering handhaafde in 1798 de gelijkberechtiging van godsdienstige gezindten en legde in haar Staatsregeling⁸ de vrijheid van elke religieuze gemeenschap vast. Maar ditmaal werd elke financiële steun aan de (gereformeerde) kerk afgeschaft, wat met name de bezoldiging van haar 'huidige' predikanten trof: 'Elk kerkgenootschap zorgt voor het onderhoud van zynen eerdienst, deszelfs bedienaaren en gestigten' (art. 21). Het volgende artikel bepaalde op intrigerende wijze: 'De gemeenschaplyke godsdienstoefening word verrigt binnen de daartoe bestemde gebouwen en wel met ontslooten deuren.' Dankzij die 'ont-

4 J. de Vet, 'Verlichting en christendom in Nederland', in: W. Fritschy & J. Toebes (red.), *Het ontstaan van het moderne Nederland. Staats- en natievorming tussen 1780 en 1830*, Nijmegen z.j., p. 95-122.

5 E.H. Kossmann, *De Lage Landen 1780-1980. Twee eeuwen Nederland en België I*, Amsterdam/Brussel 1986, p. 81.

6 De (nog federalistisch samengestelde) Staten-Generaal hadden op 31 januari 1795 'de Rechten van den Mensch en den Burger' vastgesteld met daarin het recht van 'yder mensch om God te dienen als hij wil, of niet wil, zonder daarin op eenigerlei wijze gedwongen te kunnen worden'. Met deze resolutie werden ook het stadhouderschap en de daarmee verbonden militaire functies afgeschaft: *Rotterdamsche Courant* 5 februari 1795, vindplaats: www.KB/historische kranten; P.W.C. Akkerman e.a., *Grondrechten. Grondrechten en grondrechtsbescherming in Nederland*, z.p. 2005, p. 20; P. Geyl, *Geschiedenis van de Nederlandse stam*, Amsterdam/Antwerpen 1962, p. 1642.

7 'Proclamatie' in o.m. *Rotterdamsche Courant* 20 augustus 1796; Kossmann 1986, p. 85-86; S. Schama, *Patriotten en bevrijders. Revolutie in de Noordelijke Nederlanden 1780/1813* (Ned. vert. Ger Groot), 1989, p. 314-316, citeert op p. 314, cursivering is aan de tekst ontleend. 'Huidig' slaat op de per datum van deze resolutie bezoldigde predikanten van de gereformeerde kerken.

8 De Staatsregeling van 23 april 1798 is te beschouwen als feitelijk de eerste Grondwet voor Nederland sinds de Unie van Utrecht van 29 januari 1579: cfr. *In 21 stappen vrij onverveerd. Constitutionele topstukken van het Nationaal Archief*, Hilversum 2009, p. 19 en 33.

slooten deuren' kon de staat controle uitoefenen op wat binnen de kerkmuren aan politieke meningen zou worden verkondigd.

Niet dat de nieuwe republiek seculier was. Integendeel, in deze Bataafse Staatsregeling bevestigde zij de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, waarbij zij het maatschappelijk belang van een godsgeloof nadrukkelijk erkende: 'de eerbiedige erkenning van een albestuurend opperwezen; (...) versterkt de banden der maatschappij en blyft iederen burger ten duursten aanbevolen' (art. 8).⁹ Met de toevoeging 'albestuurend' trad de Bataafse Republiek buiten de grenzen van het deïsme. Enkele jaren later ging de Republiek nog een stap verder: volgens de Staatsregeling van 1801 moest iedere burger zijn ingeschreven bij een kerkgenootschap.¹⁰

Aansluitend op deze Staatsregeling werd in additionele artikelen bepaald dat kerkgebouwen en pastorieën aan het burgerlijk bestuur ter plaatse moesten worden overgedragen. Deze zouden worden verdeeld onder de plaatselijke kerkgemeenschappen, die voor het onderhoud moesten instaan, uitgezonderd de torens en klokken die eigendom werden en geheel ten laste kwamen van het plaatselijk bestuur. De traktementen en pensioenen van het personeel van de gereformeerde kerken werden voor nog drie jaar gegarandeerd. Ook werd een telling van de feitelijke aanhang van elke geloofsgemeenschap per plaats voorgescreven¹¹ ten behoeve van een eventuele herverdeling van kerkelijke gebouwen.

Bij het aangekondigde einde van overheidsfinanciering van de gereformeerde kerk – zij het met een overgangsregeling – vreesden sommigen dat de overheid daarmee ook een controle-instrument uit handen gaf. Een vooraanstaand politicus, J.H. van der Palm, zelf predikant en eerder agent (dat wil zeggen minister van Onderwijs), vond de onafhankelijkheid van een grote organisatie als die van de gereformeerde kerken die de meerderheid van de bevolking representeerde, 'onvoorzichtig'. Nog meer beducht was hij voor de katholieke kerk; haar geestelijken rekende hij een zo sterke invloed op hun gelovigen aan dat dezen 'gevaarlijke werktuigen kunnen worden bij allerlei staats-intrigues, en de richtige werking van heilzame burgerlijke, staatkundige of financieele beschikkingen somtijds naar willekeur stremmen of bevorderen'.¹²

De beëindiging van de overheidsfinanciering was een bittere slag voor de gereformeerde kerken. Terwijl de voorheen gedoogde – lutherse, katholieke, doperse, joodse – kerkgemeenschappen altijd al op eigen kracht hun inkomsten verwierven, waren de gereformeerde kerken afhankelijk gebleven van staatssteun.¹³ Voor

9 M. Evers, 'Nationalisme en cultuur in Frankrijk 1815-1918', in: L.H.M. Wessels & A. Bosch (red.), *Nationalisme in Europa 1815-1919*, Nijmegen 1992, p. 360, zie ook p. 354-360.

10 Art. 12: 'Elk hoofd eens huisgezins, en op zich zelf staande persoon van beiderley kunne, mits den ouderdom van veertien jaren bereikt hebbende, doet zig inschryven bij een of ander kerkgenootschap, het welk vrywillig verlaten kan worden, om by een ander over te gaan.'

11 Additionele Artikelen, art. 1-6: PDC, zie www.de.nederlandsegrondwet.nl.

12 A. de Groot, *Leven en arbeid van J.H. van der Palm*, Wageningen 1960, p. 99. Zie ook: H. van Setten, 'J.H. van der Palm, Agent van Nationale Opvoeding', in: H.M. Beliën e.a. (red.), *Nederlanders van het eerste uur. Het ontstaan van het moderne Nederland*, Amsterdam 1996, p. 117-125.

13 C.J. de Jong, 'De Kerken der Hervorming van 1517 tot 1813', in: A.G. Weiler e.a., *Geschiedenis van de Kerk in Nederland*, Utrecht/Antwerpen 1962, p. 162.

Ben Koolen

de gereformeerden was de toegezegde overgangperiode van enkele jaren wel erg kort om genoeg particulier geld te verzamelen voor de salarissen en overige kosten. Het was dan ook een hele opluchting dat kort daarop besloten werd de financiële toelagen, voor zover die bestonden aan 'de aanvang dezer Eeuw', 'onherroepelijk' te continueren.¹⁴ Dat besluit joeg echter de katholieken in de gordijnen, die zich hierdoor onderbedeeld achtten.¹⁵

Ironisch is het dat de gereformeerden deze wending in hun voordeel aan de paus te danken hadden. In het concordaat van 1801 had de paus bij consul Napoleon bedongen dat in ruil voor de confiscatie van het kerkelijk onroerend goed de katholieke ambtsdragers ten laste van de Franse staatskas een passend traktement zou worden toegekend. Nederlandse ambtenaren pasten de afspraken tussen paus en consul dus aanstonds toe, vooruitlopend op de wettelijke uitwerking ervan in Parijs.

Een financiële regeling voor het kerkelijk personeel was overigens een zorgenkind. D.J. Schoon wijst op vier problemen: de deplorabele staat van de overheidsfinanciën, de federale staatsstructuur met haar zelfstandige provincies, de provinciale opbouw van de protestantse kerken en de gedesorganiseerde staat van de katholieke kerk.¹⁶ De financiële ondersteuning van de kerken bleef de hele verdere Franse periode voor problemen zorgen. De toezegging ten aanzien van geldelijke bijdragen zou overigens ook onder de 'Staatsregeling des Bataafschen Volk' van 26 april 1805 gehandhaafd blijven. Deze Staatsregeling bevestigde wederom: 'Er bestaat geen heerschende kerk. Het gouvernement verleent gelijke bescherming aan alle Kerkgenootschappen, binnen dit Gemeenebest bestaande' (art. 4).

Napoleon was in toenemende ontevreden over het beleid van de Nederlanders, die naar zijn zin veel te weinig Frans georiënteerd waren en de Engelsen gelegenheid gaven handel te drijven en invloed op het Bataafse bestuur uit te oefenen. Op 2 juni 1806 riep Napoleon Bonaparte zijn broer Lodewijk Napoleon uit tot koning van Holland 'door de gratie Gods en de constitutie van den Staat'.¹⁷

Bij de intrede van het Koninkrijk Holland werd de scheiding tussen staat en kerken bevestigd. De 'Constitutionele Wetten' (24 mei 1806, deel II, art. 1) stelden: 'De Koning en de Wet verleenen gelijke bescherming aan alle de Godsdiensten, welke in den Staat worden uitgeoefend: Door hun gezag wordt bepaald al hetgeen noodzakelijk wordt geoordeeld betreffende de Organisatie, de Bescherming en de

14 Staatsregeling 16 oktober 1801: W.H. den Ouden, *De ontknoping van de zilveren koorde. De geschiedenis van de rijkstraktementen in de Nederlandse Hervormde Kerk*, Zoetermeer 2004, p. 11-17.

15 Er waren wel tegemoetkomingen: voor het departement Brabant werd bepaald dat het departementale bestuur zou bestaan uit vijf roomsgezinden en zes 'onroomschen', terwijl de raden van de steden paritair zouden worden samengesteld uit beide groepen: 'Het Staats-Bewind van het Bataafsche Gemeenebest aan de Ingezetenen van het Departement Brabant', *Rotterdamsche Courant* 22 mei 1801.

16 D.J. Schoon, 'Lodewijk Napoleon en de regeling der godsdiensten in Holland', in: J. Hallebeek & A.J.B. Sirks (red.), *Nederland in Franse schaduw. Recht en bestuur in het Koninkrijk Holland (1806-1810)*, Hilversum 2006, p. 78-80.

17 P.J. Rietbergen, *Lodewijk Napoleon, Nederlands eerste koning 1806-1810*, Amersfoort/Brugge 2006, p. 11-12 en 25-27.

uitoefening van alle Erediensten. Alle uitoefening van Godsdienst wordt binnen de Muren van Kerken van alle verschillende gezindheden bepaald.¹⁸

Ondanks die scheiding gaven deze wetten de koning de bevoegdheid organisatorische maatregelen met betrekking tot de kerken te treffen. Aldus werd in 1808 per decreet een herverdeling (lees: inkrimping) van subsidiabele predikantenplaatsen en kerkgebouwen aangekondigd. Ook werden per kerkgenootschap commissies in het leven geroepen die de koning over verbetering van de kerkelijke organisatie moesten adviseren. Zo had de commissie voor de gereformeerde kerken het op zich genomen een nieuwe kerkorde op te stellen. De 'katholieke' commissie werd belast met het ontwerp van een regeling voor bisdommen. Door de latere inlijving van het koninkrijk in de Franse Republiek ontbrak het deze commissies aan tijd om hun arbeid tot een concreet einde te brengen.¹⁹

In 1808 besloot de koning tot een afzonderlijk departement van Eredienst(en), dat toezag op de kerkgenootschappen en vooral bedoeld was om financiële (bezuinigings)maatregelen te treffen. Dat leidde tot een aanzienlijke vermindering van het aantal gesubsidieerde predikantenplaatsen en een herverdeling van de geldmiddelen, wat in het bijzonder gunstig uitpakte voor de katholieke kerk in Brabant, waar de financiële verdeling tegengesteld was aan de feitelijke bevolkingssamenstelling. In 1810 zette Napoleon zijn broer af als koning van Holland en maakte 'Holland' onderdeel van het Franse keizerrijk. Het concordaat van 1801 werd daarmee hier van toepassing.²⁰ Ook de Franse 'uitstervingsbesluiten', die een verbod inhielden op het stichten van de nutteloos geachte kloosters en de opneming van nieuwe leden in kloostergemeenschappen, golden sindsdien in dit nieuwe onderdeel van het keizerrijk.²¹

Het Koninkrijk der Nederlanden

In 1814 kwam aan de inlijving van 'Holland' in het Franse keizerrijk een eind en keerde Willem Frederik, de zoon van de gevluchte stadhouder Willem V, uit Engeland terug. Om de eigen identiteit van het jonge vorstendom gestalte te geven werd de slogan 'God, Nederland en Oranje' geïntroduceerd: de God van Nederland was trouw gebleken aan zijn bijzondere zorg voor de Lage Landen die, evenals reeds in de zeventiende eeuw, als de omhaagde tuin van Sion waren bezongen.²²

18 Den Ouden 2004, p. 45, die deze passage becommentarieerde, wees erop dat de koning, een rooms-katholiek, hiermee hoofd werd van de gereformeerde kerk.

19 Schoon 2006, p. 90 en 93-94.

20 P.J. Blok, *Geschiedenis van het Nederlandsche Volk IV*, Leiden 1915, p. 166. De Zuidelijke Nederlanden en grote delen van de huidige provincie Limburg waren in 1795 al ingelijfd in het Franse Rijk. In 1805 had Napoleon bij een bezoek aan 's-Hertogenbosch de kathedraal aan de katholieken teruggegeven en hen een bisschop beloofd. Het werd een apostolisch vicariaat, bezet door de vroegere bisschop van Roermond die zich na veel chicanes in Grave mocht vestigen.

21 E. Sengers, *Al zijn we katholiek, we zijn Nederlander. Opkomst en verval van de katholieke kerk in Nederland sinds 1795 vanuit rational choice perspectief*, Delft 2003, p. 68.

22 Schama 1989, p. 209-210; A.I. Wierdsma, 'Religie en politieke rituelen en symbolen in Nederland na 1813', in: *Bijdragen en Mededelingen van het Koninklijk Nederlands Historisch Genootschap* 1987, 102, p. 180-181.

Ben Koolen

Willem kondigde in maart 1814 een grondwet af waarin de verworven vrijheid van 'alle bestaande Godsdiensten' werd vastgelegd (art. 134). In financiële zin kreeg de hervormde kerk een veel gunstiger behandeling dan voor andere kerken het geval was.²³

De terugkeer van Napoleon, begin 1815, en diens poging zijn keizerrijk te heroveren vormden een regelrechte bedreiging voor de Nederlandse onafhankelijkheid. Maar Napoleon vond spoedig zijn Waterloo en het Congres van Wenen vergrootte het koninkrijk met de Belgische provincies. Vanwege die uitbreiding moest de pas ingevoerde Grondwet al na een jaar herzien worden.²⁴

De aanpassingen in het hoofdstuk over de godsdienst waren bescheiden van aard. Weer werd 'de volkomen vrijheid van godsdienstige begrippen (...) aan elk gewaarborgd. Aan alle godsdienstige gezindheden in het Koninkrijk bestaande, wordt gelijke bescherming verleend' (art. 190-191) 'binnen de palen van gehoorzaamheid aan de wetten van den staat' (art. 196).

Koning Willem spiegelde zich graag aan de vorsten van de vorige eeuw en aan hun bemoeienis met de kerken. In 1814 had hij al de door de Fransen geïntroduceerde 'uitstervingsbesluiten' inzake de kloosters bekrachtigd,²⁵ en een jaar later het onder Lodewijk Napoleon opgerichte ministerie van Eredienst heringevoerd. Aanvankelijk was dat ministerie met name bedoeld voor het toezicht op de katholieke kerk, maar in 1818 volgde een apart ministerie voor de andere christelijke kerkgenootschappen. De koning legde de 'grote' kerk, inmiddels de Nederlandse Hervormde Kerk geheten, een nieuw reglement op (1816). Die nieuwe kerkorde was nodig, gegeven de nogal grondig gewijzigde verhouding van de staat ten opzichte van die voorheen 'publieke' kerk.

Concordaat 1827

Door de uitbreiding met de zuidelijke provincies had de bevolking van het koninkrijk ineens een katholieke meerderheid. Aanstonds stelde zich het probleem van de vacante zetel van het aartsbisdom Mechelen.²⁶ Volgens het in de Belgische gebieden toepasselijke concordaat van 1801 zou de (niet-katholieke) koning een opvolger moeten benoemen. In 1816 had hij hierover contact met de Heilige

23 Art. 136 in vergelijking met art. 137-138 inzake de andere kerken. Art. 133 bepaalde dat de vorst lid dient te zijn van 'de christelijk hervormde kerk'. De beperking tot 'bestaande Godsdiensten' zou later ernstige repercuussies bij kerkafscheidingen inhouden. Art. 139 legt het toezicht op de kerkgenootschappen door de koning vast.

24 Het voor het koningschap vereiste lidmaatschap van de gereformeerde religie werd geschrapt en na de erkenning van de onafhankelijkheid van België in de Grondwet 1840 heringevoerd.

25 H. Knippenberg, *De religieuze kaart van Nederland*, Assen 1992, p. 167; Sengers 2003, p. 69. De toepassing van deze uitstervingsbesluiten werd al spoedig versoepeld, vooral omwille van de onderwijs- en gezondheidsactiviteiten van kloosterorden en congregaties.

26 De door Napoleon in 1809 benoemde, maar door de paus en het Mechelse kanunnikencollege afgewezen D. Dufour de Pradt, eerder bisschop van Poitiers, had nimmer zijn zetel bezet. Hij nam in 1815 ontslag.

Stoel,²⁷ wat leidde tot de benoeming van François. de Méan in 1817. De koninklijke medewerking aan deze benoeming was bedoeld als een teken van goede wil, maar de geestelijkheid in de Belgische gebieden bleef heftig ageren tegen de noordelijke bewindhebbers. Priesters zouden vanaf de preekstoel hebben opgeroepen om de 'Hollandse' ambtenaren te 'vervolgen en onderdrukken'. Ze zouden ook een kerkelijke begrafenis hebben geweigerd van personen die de inlijving hadden gesteund. Maurice de Broglie (1766-1821), bisschop van Gent, werd verweten de Grondwet 1815 als in strijd met de godsdienst publiekelijk veroordeeld te hebben: gelijkstelling van de katholieke met andere kerken zou in strijd zijn met de geloofsleer.²⁸ Gevlucht naar Frankrijk werd hij bij verstek veroordeeld, 'welk vonnis op den gebruikelijke wijze den 19den November op het schavot te Gent, tusschen twee pas gevonniste inbrekers in, aan een paal werd geplakt', noteerde de Leidse historicus Blok afkeurend.²⁹

De gesprekken van de koning met de Romeinse curie stokten vanwege de affaire-De Broglie, maar kwamen na diens dood weer op gang en leidden in 1822 tot een eerste ontwerptekst voor een overeenkomst. Willem had daarin voorgesteld dat hijzelf, zoals eertijds Filips II van Spanje, de bisschoppen zou benoemen. Dat ging Rome te ver, al zou het alleen maar zijn dat een protestantse vorst zulk een mandaat zou krijgen.³⁰ Willems voorstel riekte al te zeer naar het achttiende-eeuwse staatsabsolutisme waarmee de roomse kerk slechte ervaringen had.

Het concordaat van 1801 was sinds de inlijving door Frankrijk in de Zuidelijke Nederlanden van toepassing.³¹ Maar de almachtige minister Felix van Maanen³² van Justitie was onzeker of hij in de zuidelijke gebieden op basis hiervan straf-

27 Uit een brief van de bisschoppen van Gent, Doornik en Namen d.d. 8 juni 1816 blijkt de paus voornemens is een gevolmachtigd diplomaat naar Nederland te sturen om met de koning de kerkelijke zaken te regelen. Dat was kennelijk een antwoord op een eerder verzoek van de koning, die de bisschoppen meedeelde (23 juni 1816) dat hij de paus een 'arrangement des affaires de la religion' had voorgesteld: H.T. Colenbrander, *Gedenkstukken der algemeene geschiedenis van Nederland van 1795 tot 1840* (deel VIII, 2e stuk), 's-Gravenhage 1915, p. 44-45 en 52. Het eerste contact met Rome moet dus begin 1816 gelegd zijn. De in overleg met de koning benoemde F.A.M.C. de Méan de Beurieux (1756-1831) tot aartsbisschop van Mechelen was in 1801 door Napoleon afgezet als prins-bisschop van Luik en had in 1815 zijn intrede gedaan als lid van de Eerste Kamer, in welke hoedanigheid hij een eed van trouw aan de koning had afgelegd.

28 Colenbrander 1915, p. 350 en 386.

29 Blok 1915, p. 241.

30 Blok 1915, p. 275.

31 Formeel waren de concordata's bepalingen sinds de opheffing van het Koninkrijk Holland ook in het noorden van gelding, maar de situatie aldaar gaf de regering geen aanleiding een beroep te doen op het concordaat. Cfr. S.C. den Dekker-van Bijsterveld, *De verhouding tussen kerk en staat in het licht van de grondrechten*, Zwolle 1988, p. 19.

32 F.C. van Maanen (1769-1842), Waals-hervormd, was minister van Justitie van 1815 tot 1842 (met een onderbreking van 3 september tot 5 oktober 1830 om aan de eisen van de Belgische opstand tegemoet te komen; eind augustus 1830 was Van Maanens huis in Brussel in brand gestoken en twee jaar eerder waren de ruiten ervan al ingegoooid): P.C. Molhuysen & P.J. Blok, *Nieuw Nederlandsch Biographisch Woordenboek III*, Leiden 1914, p. 804; Blok 1915, p. 281. Zie ook: D. van der Horst, 'C.F. van Maanen, Dienaar van het recht, wie er ook regeert', in: H.M. Beliën e.a. (red.), *Nederlanders van het eerste uur. Het ontstaan van het moderne Nederland*, Amsterdam 1996, p. 185-194.

Ben Koolen

maatregelen vanwege de ‘priesterlijken euvelmoed’ kon treffen.³³ De koning vond van wel³⁴ en spoedig daarna werd bij wet vastgelegd dat het concordaat van 1801 voor heel het koninkrijk van toepassing werd verklaard.³⁵ De directeur-generaal van de te Brussel gevestigde commissie inzake de rooms-katholieke eredienst werd ermee belast ‘alle misdragingen door geestelijke personen, in hunne ambtsverrigtingen begaan, te keer te gaan, te beteugelen en te bestraffen’.³⁶

Omdat veel priesters in het zuiden hun afkeer van het regeringsbeleid bleven ventileren, vonden Van Maanen en liberaal-katholieke politici het geboden om de priesteropleiding op vaderlandse leest te schoeien. In 1825 sloot een koninklijk decreet alle priesteropleidingen en te Leuven werd een *Collegium Philosophicum* opgericht met de bepaling dat priesterkandidaten eerst dan hun theologische studies mochten aanvangen nadat zij een opleiding aan een Latijnse school en vervolgens aan dit college voltooid hadden.³⁷ Rome was daarover zeer onttemd en de bisschoppen weigerden hun medewerking.

In 1827 kwamen koning en paus tot een vergelijk over een concordaatstekst.³⁸ Opmerkelijk is het niet dat het concordaat met Napoleon van 1801 model stond. Napoleons concordaat met diens bijpassende wetten golden al voor de Zuidelijke Nederlanden en Limburg en sinds 1811 ook voor het ingelijfde territorium van het toenmalige Koninkrijk Holland. In Nederlandse ogen bood Napoleons concordaat de beste mogelijkheden om de situatie in het zuiden beheersbaar te houden.

Vier elementen verdienen de aandacht. Zo zouden er drie nieuwe bisdommen worden opgericht.³⁹ De koning kreeg het recht om een voordracht door een (bisdoms)kapittel van de te benoemen ambtsdrager in te zien en daarin desgewenst namen van personen die hem onwelgevallig waren te schrappen voordat de voordracht naar Rome zou worden verstuurd (koninklijk recht van *placet*). Voorts dienden de nieuw benoemde bisschoppen een eed van trouw aan de koning te zweren; plaatselijke geestelijken moesten dit doen ten overstaan van het stadsbestuur. Ten slotte kwam er in elk bisdom een seminarie voor de priesteropleiding, waarmee het gedaan was met de monopoliepositie en weldra met het voortbestaan van het *Collegium Philosophicum*, ‘de roekeloze schepping

33 Memorandum aan de koning d.d. 28 april 1816, in: Colenbrander 1915, p. 350 e.v.

34 Colenbrander 1915, p. 354.

35 D.d. *Stb.* 10 mei 1816, 23.

36 Colenbrander 1915, p. 361-362.

37 Blok 1915, p. 276-277 en 288; L.J. Rogier, ‘De katholieke kerk sinds 1795’, in: A.G. Weiler e.a., *Geschiedenis van de Kerk in Nederland*, Utrecht/Antwerpen 1962, p. 306.

38 *Stb.* 1827, nrs. 41 en 42; Blok 1915, p. 274-277; Rogier 1962, p. 305.

39 Te Brugge, Amsterdam en 's-Hertogenbosch, naast de reeds bestaande bisdommen Mechelen, Luik, Doornik en Gent. Voor de tekst van het concordaat d.d. 18 juni 1827 en de aangehechte pauselijke bul van 16 september 1827 zie: www.rorate.com/kerkrecht.

van een voortvarende koning, daarbij verleid door een onder Jozef II geschoolde Goubau en diens aan Hegel verslaafde referendaris Van Ghert'.⁴⁰

Het concordaat wekte grote beroering. Velen vreesden dat Noord-Nederland overstromd zou worden door hulpbisschoppen en priesters. Het was, zoals een krant schreef, 'een onderwerp, waarover het ieder regtgeaard Noord-Nederlander bijkans onmogelijk is, in koelen bloede te spreken'.⁴¹

Het parlement werd niet geconsulteerd over dit concordaat. Pas bij de behandeling van de staatsbegroting 1828 kwam het onderwerp ter sprake naar aanleiding van een in de begroting opgenomen voorziening ad 400.000 gulden ten behoeve van de organisatiekosten die uit het concordaat voortvloeiden. De minister van Binnenlandse Zaken lichtte toe dat dit bedrag nodig was voor de huisvesting van de bisschoppen en seminaristen en voor de bouw en het herstel van kerken in noordelijk Nederland.⁴² Het voortdurende verzet van de katholieke geestelijkheid tegen de invloed van de koning op bisschopsbenoemingen, met de Belgische opstand van 1830 als sluitstuk, verijdelde de tenuitvoerlegging van dit concordaat.

In 1839 legde de koning zich eindelijk neer bij de Belgische onafhankelijkheid. Een jaar later trad hij af ten gunste van zijn zoon. Wellicht onder invloed van de Tilburgse pastoor Joh. Zwijsen, die met de nieuwe koning goede betrekkingen onderhield, kwamen nadere afspraken met de curie tot stand. De reden hiervoor was gelegen in onduidelijkheid of het concordaat van 1827 nog gold na de formele erkenning door Nederland van de Belgische onafhankelijkheid. Als uitwerking van het concordaat van 1827 accordeerde Willem II bij overeenkomst d.d. 9 oktober 1841 met 'Rome' de benoeming van 'apostolische vicarissen' die vanuit 's-Hertogenbosch en Roermond de zielzorg zouden leiden.⁴³ Om het protestantse bevolkingsdeel gerust te stellen deed de paus de concessie dat geen formele bisdommen zouden worden opgericht.⁴⁴

Wederom protesteerde het protestantse volksdeel, en achtereenvolgende kabinetten waren evenmin geneigd aan deze pro-katholieke geste van de koning mee te werken. De curie van haar kant aarzelde en legde verzoekschriften van katholiek Nederland naast zich neer.

40 J. Bornewasser, 'Duitse bemoeienissen met de strijd om het *Collegium Philosophicum* 1827-1830', in: *Bijdragen voor de geschiedenis der Nederlanden* (deel 14), 1960, p. 273. Melchior Goubau d'Hovorst (1857-1936) was minister, Pieter van Ghert (1782-1852) referendaris van het departement voor de rooms-katholieke eredienst. Keizer Jozef II van Oostenrijk had in 1786 reeds zo'n staatscollege, met vestigingen in Leuven en Luxemburg, voor de priesteropleiding verplicht gesteld: Kossmann 1986, p. 55.

41 *Arnhemsche Courant* 1 januari 1828.

42 *Kamerstukken II* 1827/28, p. 118.

43 In 1833 was Cornelis baron van Wijckerslooth van Schalkwijk (1786-1851) als tot bisschop van Curium (Cyprus) gewijde apostolisch vicaris werkzaam in het koninkrijk; zijn werkterrein waren de provincies 'boven de grote rivieren'. Formeel is een apostolisch vicaris een van een ander bisdom 'geleende' ambtsdrager. Feitelijk werd hun een niet meer bestaand bisdom 'in gebieden van ongelovigen' (in partibus infidelium) toegekend.

44 Blok 1915, p. 366-367; Rogier 1962, p. 307-308; E. Bos, *Soevereiniteit en religie. Godsdienstvrijheid onder de eerste Oranjevorsten*, Hilversum 2009, p. 375-376.

Ben Koolen

Grondwet 1848

De Grondwet van 1848, een van de meesterwerken van J.H. Thorbecke, bevestigde de godsdienstvrijheid: 'Aan alle kerkgenootschappen in het Rijk wordt gelijke bescherming verleend' (art. 165). Daarmee verviel de eerdere beperking tot *bestaande* organisatievormen. Het bijzondere toezicht, dat in het bijzonder de katholieke kerk betrof, werd beëindigd. De financiële ondersteuning van kerkgenootschappen, die aanvankelijk zeer ten voordele van de hervormde kerk uitviel, bleef bestaan tot in het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw.

Pas in 1851⁴⁵ trad de Romeinse curie in contact met de regering, want in het licht van de nieuwe Grondwet was het onduidelijk of het concordaat nog van gelding was. Het kabinet-Thorbecke liet weten de concordataafspraken te willen opzeggen en Rome legde zich daar na enig aarzelen bij neer.⁴⁶

Terwijl formeel het concordaat nog van gelding was, besloot de paus in maart 1853, zonder koninklijke instemming, vijf bisschoppen te benoemen. De kritiek van protestantse zijde leidde tot een adres van de hervormde kerk, vergezeld van 200.000 adhesiebetuigingen, waarin de koning gevraagd werd deze benoemingen af te keuren. Vooral de keuze van Utrecht, sinds Gijsbert Voetius symbool van orthodox protestantisme, als aartsbisschoppelijke zetel riep weerzin op. De jonge koning Willem III wekte de schijn deze actie te waarderen,⁴⁷ maar de regering volgde hem hierin niet. Thorbecke interpreteerde de houding van de koning als een vertrouwensbreuk en trad af.

Als tegemoetkoming aan de protestantse gevoeligheden bracht het nieuw aangetreden kabinet-Van Hall in september van hetzelfde jaar een Wet tot Regeling van het Toezicht op de Kerkgenootschappen uit. Het eerste artikel van deze wet is in dit kader van belang, want het is de enige wettelijke omschrijving van het Nederlandse beginsel van scheiding van kerk en staat: 'Aan alle kerkgenootschappen is en blijft de volkomen vrijheid verzekerd, alles wat hunne godsdienst en de uitoefening daarvan in hunnen eigen boezem betreft, te regelen.'

Hiermee proclameerde de staat de bestuurlijke vrijheid van kerkgenootschappen in zowel leerstellige als organisatorische zin. Er werd wel een controleclausule aan toegevoegd: 'De bepalingen betreffende de inrigting en het bestuur worden, voor zooveel zij niet reeds aan Ons bekend zijn gemaakt, binnen eene maand na de afkondiging dezer wet, door de bestuurders of hoofden der kerkgenootschappen aan Ons medegedeeld. Nieuw te maken bepalingen worden mede vóór of bij het in werking brengen daarvan, op gelijke wijze te Onzer kennis gebracht. Voor zoo-

45 De Romeinse curie verkeerde zeker in wanorde door de anderhalf jaar durende afwezigheid van Pius IX, die eind 1848 was gevlucht vanwege een opstand in de Kerkelijke Staat. Mogelijk speelde het onverwachte overlijden van Willem II in 1849 met de daaruit voortvloeiende onzekerheid over de opstelling van diens opvolger mede een rol.

46 Blok 1915, p. 418-422.

47 Blok 1915, p. 424-426; de koning verzekerde in Amsterdam de indianers dat 'deze dag den band tusschen het Huis van Oranje en het Vaderland nog hechter vastgesnoerd en dierbaarder aan zijn hart gemaakt had' (p. 426). K. Braamhorst, *Nederland in de Negentiende Eeuw, Lexicon*, Arnhem 2006, p. 26: 'De Aprilbeweging was in eerste instantie een uiting van papenhaat, maar daaronder werd een ander gevecht geleverd. De protestanten beschouwden zichzelf als de erfgenamen van de roemruchte zeventiende-eeuwse voorvaders die onze natie hadden gevormd.'

veel er zich onder de bepalingen, bij dit artikel bedoeld, eenige bevindt, welke de medewerking van het Staatsgezag vereischt, wordt die medewerking niet verleend, tenzij de bepaling door Ons is goedgekeurd.’

Deze wet (art. 14) maakte ook een eind aan het concordaat van 1827 en aan de uitvoeringwet van Napoleon van 1808, alsook aan het koninklijke recht van *placet* inzake benoemingskandidaten en aan de eed van trouw van de bisschoppen aan de koning.

Een opmerkelijke ontwikkeling deed zich ten slotte, in 1876, voor bij de invoering van een nieuwe wet op het hoger onderwijs. Deze wet schraptte vakken als theologische dogmatiek en predikkunde uit het curriculum van de faculteiten van godgeleerdheid, met als argument dat deze vakken niet beantwoorden aan normen van wetenschappelijkheid. Analyse van Bijbelteksten (exegetische) en kerkgeschiedenis bleven wel gehandhaafd. Het ministerie van Onderwijs nam een voorstel van de Universiteit Leiden om de term ‘godgeleerdheid’ te vervangen door ‘algemene godsdienstwetenschap’, niet over. Deze wijziging in het curriculum plaatste de hervormde kerk, die immers als enig kerkgenootschap haar ambtsopleiding via de (openbare) universiteiten geregeld had, voor een probleem; zij kreeg ter compensatie ruimte om op eigen kosten kerkelijke hoogleraren te benoemen.⁴⁸

Het liberalisme als politieke factor

Na de verbanning van Napoleon kwam in Frankrijk het Huis der Bourbons weer op de troon. De achtereenvolgende koningen zetten een restauratie in van de achttiende-eeuwse machtsverhoudingen met adel en geestelijkheid aan de top. In Frankrijk kreeg de kerk haar vrijheden terug. Het gallicanisme⁴⁹ en daarmee verwante ideologieën waren met dit restauratieve beleid overwonnen, de concordatsbepalingen werden in wederzijds overleg geregeld.⁵⁰ Feitelijk was de kerk verlost van de eeuwenlange voogdij door de staat; van de weeromstuit betoonde zij zich de bondgenoot van de zittende macht.

Het vredege verbond van kerk en staat werd tegen het midden van de negentiende eeuw geconfronteerd met wetenschappelijke en politieke ontwikkelingen die het wereldbeeld grondig omwoelden. Alom deed zich, in navolging van Engeland, door de invoering van allerlei technische vondsten een economische expansie voor. De daarmee gepaard gaande verpaupering van de arbeidersklasse leidde in Parijs en Wenen tot oproer, dat met harde hand werd neergeslagen. Nieuwe ideologieën deden hun invloed gelden: het liberalisme dat de menselijke vrijheden

48 Mönlich, in: A.G. Weiler e.a., *Geschiedenis van de Kerk in Nederland*, Utrecht/Antwerpen 1962, p. 270-271, merkt op dat deze wet de aanleiding vormde tot oprichting van de Vrije Universiteit; S.C. den Dekker-van Bijsterveld 1988, p. 30.

49 Inzake het gallicanisme verwijs ik naar het eerste deel van deze geschiedschrijving in *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2012-1, p. 71-76.

50 In het begin werd de ‘union du trône et de l’autel’ overschaduwd door twisten tussen door Napoleon afgezette bisschoppen en hun door hem benoemde opvolgers over de heerschappij over hun bisdom: R. Hème de Lacotte, ‘Seconde mort ou résurrection de l’église gallicane. L’épiscopat français au défi du concordat de 1817’, *Revue d’histoire de l’Église de France* 2011, 97, p. 291-313.

Ben Koolen

propageerde, het socialisme dat op de heftig wordende tegenstelling tussen kapitalisme en proletariaat inspeelde.

De aanleg van spoorwegen bood ongekende perspectieven voor de handel. Kolonisatie van Afrika gaf nieuwe impulsen aan economie en handel, maar confronteerde Europa tevens met raciale tegenstellingen. In de gezondheidszorg werd grote vooruitgang geboekt door preventieve vaccinatie met entstoffen. Het verschijnen van *Das Leben Jesu* (1835) van David Fr. Strauss ondermijnde de bestaande Bijbeluitleg door de evangelische beschrijvingen van de figuur Jesus te ontmythologiseren. In de natuurwetenschappen had Darwins evolutietheorie een verreikende invloed die ook de traditionele religieuze opvattingen onder druk zette.

Op het Italiaanse schiereiland was de revolutionaire beweging van de Carbonari-politiek al enige tijd actief in haar strijd met de Oostenrijkse machthebbers, waarbij zij ook de Kerkelijke Staat in het vizier hield. De in 1846 tot paus Pius IX (1792-1878) gekozen Giovanni M. Mastai-Ferretti meende in deze roerige tijd door een isolationistisch beleid de kerkelijke autonomie te redden. Hij verdoemde elke vorm van 'modernisme', wees iedere staatkundige hervorming, ook binnen zijn eigen Kerkelijke Staat, af en stimuleerde een oriëntatie van het katholieke volk op het pausdom⁵¹ die het afsloot van de om zich heen grijpende ontwikkelingen. Scheiding van kerk en staat behoorde tot de door hem veroordeelde moderne dwalingen (1864).⁵² De paus kroonde zijn isolationisme met de dogmaverklaring over de pauselijke onfeilbaarheid. Twee maanden later, eind september 1870, lijfde het Koninkrijk Italië de Kerkelijke Staat in.

'Een grote mislukking', zo beoordeelde de Nijmeegse historicus Rogier het langdurige pontificaat. Hij typeert de positie van de toenmalige kerk aldus: 'Sinds de Franse revolutie een dolerende kerk, die, wereldvreemd en vijandig jegens alwat modern was, in eeuwig protest tegen de geest der tijd leefde, scheen de katholieke kerk een vesting in altijddurende staat van beleg.'⁵³

De verloren oorlog met Duitsland (1871) leidde in Frankrijk tot een politieke strijd die de republikeinse factie won van de door de kerk gesteunde monarchistische stroming. Antiklerikaal als zij was bouwde zij het voorheen door de kloostergemeenschappen gedomineerde onderwijs stap voor stap om in nationale zin, met in 1881 als sluitstuk de invoering van kosteloos en verplicht staatsonderwijs op laïcistische grondslag ('*école gratuite, laïque et obligatoire*') en beëindiging van de bekostiging van de katholieke scholen. 'Laïcisering betekende republikanisering en nationalisering van het onderwijs.'⁵⁴

51 'Ultramontanisme': gehechtheid aan het gezag van de paus 'achter de bergen' (*ultra montes*), dus de Alpen.

52 *Syllabus complectens praecipuos nostrae aetatis errorum*, Rome 1864, par. 6, stelling 55: 'Ecclesia a statu statusque ab Ecclesia seiungendus est' (De staat en de Kerk moeten van elkaar gescheiden worden). Men lette op het (niet-)gebruik van hoofdletters in deze veroordeelde stelling. Ook het liberalisme werd veroordeeld (stelling 80).

53 Rogier 1962, p. 316.

54 M. Evers, 'Nationalisme en cultuur in Frankrijk 1815-1918' in: L.H.M. Wessels & A. Bosch (red.), *Nationalisme in Europa 1815-1919*, Nijmegen 1992, p. 354-360, citaat op p. 360.

In 1901 volgde een wettelijk recht op vereniging, met een uitzondering voor kloostergemeenschappen; die werden zelfs verboden en hun leden moesten kiezen tussen uittreding of vertrek naar het buitenland. Vier jaar later zag minister-president Émile Combes (1835-1921) zijn wet inzake scheiding van kerk en staat aangenomen. Daarin werd de godsdienstvrijheid erkend en werd tevens elke, ook financiële, verplichting van de staat ten opzichte van de kerk beëindigd: 'de Republiek erkent, salarieert of ondersteunt geen enkele cultus'.⁵⁵ De staat confisqueerde haar roerende en onroerende goederen, met inbegrip van de bibliotheken van seminaries en katholieke colleges. Met deze wet kwam een einde aan het concordaat van 1801 en de daarmee verbonden wetten.

Het door deze wet gerezen volksverzet⁵⁶ leidde tot een zekere matiging van de getroffen maatregelen. De kerken werd drie jaar later het gebruik van kerken en andere gebouwen om niet ter beschikking gesteld. Deze bleven staatseigendom en het onderhoud ervan komt derhalve ten laste van de openbare kas. Deze regeling is nog steeds van kracht.

Verlies van invloed, gewin aan ruimte

Eerste helft twintigste eeuw

De eerste veertig jaren van de vorige eeuw tonen een politieke dominantie van de christelijke partijen. Vanaf 1901 tot in 1945 was, met twee onderbrekingen,⁵⁷ een christelijke politicus minister-president en pas in 1939 traden ook ministers van niet-confessionele partijen toe tot het kabinet.

Tot de grootste triomfen van 'christelijke' politiek behoort de beslechting in 1917 van de schoolstrijd die sinds het midden van de negentiende eeuw de liberale politici scheidde van de protestantse en katholieke. Inzet was artikel 194 van de (liberale) Grondwet van 1848: 'Het openbaar onderwijs is een voorwerp van aanhoudende zorg der Regeering.' In 1889 was een eerste bres geslagen met een wet die subsidie aan de 'vrije school' niet langer uitsloot. Gelijkberechtiging van openbaar en 'vrij', nu 'bijzonder' genoemd, onderwijs kwam in 1917 tot stand en is sindsdien verankerd in de Grondwet.

In de vooroorlogse periode van de twintigste eeuw werd een aantal maatregelen getroffen met de bedoeling de christelijke gemeenschappen te beschermen tegen kritiek van ongelovigen. Vooral sinds de jaren twintig van de vorige eeuw had de vrijdenkersbeweging 'De Dageraad' een speerpunt gemaakt van de propaganda

55 M. Adams, 'Religie in de publieke ruimte. Constitutionele contouren en politieke theorie', in: A.J. Nieuwenhuis & C.M. Zoethout (red.), *Rechtsstaat en religie, Staatsrechtconferentie 2008*, Nijmegen 2009, p. 11, met interessante literatuurverwijzing ter zake. De wet van 1905 geldt niet voor de departementen Elzas en Moezel, toentertijd Duits grondgebied.

56 Veel weerzin wekte het optreden van ambtenaren die alle kerkelijke bezittingen moesten inventariseren en daarbij zelfs de altaartabernakels lieten openen: Jean-Michel Duhart, *La France dans la Tourmente des Inventaires. La Séparation des Églises et de l'État*, Joué-les-Tours 2001.

57 Het kabinet-De Meester 1905-1908 en het kabinet-Cort van der Linden (1913-1918) werden geleid door liberaal gezinde ministers-presidenten. In 1945 trad het kabinet-Drees/Schermerhorn (beiden SDAP) aan.

Ben Koolen

voor het atheïsme.⁵⁸ Zij publiceerde een groot aantal pamfletten en organiseerde protestvergaderingen tegen bestuursmaatregelen die volgens de beweging van vooringenomenheid ten gunste van het godsgeloof getuigden.

Naar goed gebruik had de vrijdenkersbeweging haar herziene statuten ter goedkeuring aan de minister van Justitie voorgelegd. Minister Heemskerck weigerde ze echter voor te dragen voor koninklijke goedkeuring.⁵⁹ De oppositie wees op strijdigheid met de grondwettelijke vrijheid van vereniging en verweet de minister dat hij 'subjectieve inzichten boven de wettelijke voorschriften stelt'. 'De gedachtenleer van den Minister is, dat de wetgever zich baseert op een Godsbegrip', aldus de liberaal G.A. Boon.⁶⁰ De minister voerde daarentegen aan dat de voorliggende verenigingsdoelstelling erop gericht was 'de menselijke persoonlijkheid, los van ieder geloof in God, zich vrij te doen ontwikkelen en haar eigen heer en meester te doen zijn. MdV, dat is anarchie.' Hij vatte samen dat wel het belijden van iedere mening vrij is, maar niet elke toepassing ervan.⁶¹

Tien jaar later volgden de communisten in de lijn van de antigodsdienstpolitiek van de Sovjet-Unie met het ridiculiseren van de godsdienst, wat leidde tot de strafbaarstelling van het opzettelijk treiteren van medeburgers door hun godsbeeld bespottelijk te maken.⁶²

Tweede helft twintigste eeuw

Bij de naoorlogse wederopbouw leverden de sociaaldemocraten de ministers-presidenten Schermerhorn en Drees. Beducht voor een socialistische 'doorbraak' gaven de Nederlandse bisschoppen hun volle steun aan 'hun' Katholieke Volkspartij. In een 'mandement' (1954) keerden zij zich tegen liberalisme, humanisme en socialisme, noemden zij het lidmaatschap van de VARA, het NVV en de Bond voor Seksuele Hervorming 'ongeoorloofd', en achtten zij steun aan de PvdA 'onverantwoord' en het liberalisme 'onverenigbaar' met het katholicisme.⁶³

De verkiezingen van 1956 beloonden die inzet niet. De KVP won weliswaar drie zetels, maar daarvan waren er twee met dank aan de dissidente Katholieke Nationale Partij, die zichzelf vrijwillig had teruggetrokken. De PvdA won er echter vier,

58 A. Gazenbeek, J.C.H. Blom & J.B.M. Nabuurs, *God noch autoriteit. Geschiedenis van de vrijdenkersbeweging in Nederland*, Meppel/Amsterdam 2006.

59 'Oude' doelstelling: 'bevordering van de vrije gedachte tot zedelijke en verstandelijke ontwikkeling van den mensch'; 'nieuwe' doelstelling: 'uitgaande van de rede plaatst zij [de vereniging] zich op atheïstisch standpunt', aldus geciteerd door het Tweede Kamerlid Boon: *Kamerstukken II 1923/24*, p. 2463.

60 Tweede Kamerleden Kleerekoper (SDAP), resp. Boon (Liberalen): *Kamerstukken II 1923/24*, p. 2471.

61 *Kamerstukken II 1923/24*, p. 2467.

62 Zie voor een analyse van die verbodsbepaling en de geschiedenis ervan B. Koolen, 'Het smalle pad van Jan Donner. De ontstaansgeschiedenis van de Lex Donner 1932', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2011-1, p. 72-85.

63 *Bisschoppelijk Mandement. De katholieke in het openbare leven van deze tijd*, 1954, p. 38-46. Zie ook: K. Schuyt & E. Taverne, *1950 Welvaart in zwart-wit*, Den Haag 2000, p. 359-361.

waarvan de helft was toe te schrijven aan het verlies van de Communistische Partij.⁶⁴

Vanaf 1814 was in de Grondwet steeds een hoofdstuk ingeruimd voor de godsdienst. Maar zowel internationaal als binnenslands deden zich ontwikkelingen voor die uitnodigden tot een herijking van de traditionele formules. De Verenigde Naties en de Raad van Europa introduceerden nieuwe interpretaties van de godsdienstvrijheid. Zo stelde de Universele verklaring van de rechten van de mens (1948) 'godsdienst' en (binnenwereldlijke) 'overtuiging' gelijk; zij erkende ook het recht om van godsdienst of overtuiging te veranderen.⁶⁵ Het Verdrag van Rome nam deze bepaling over en beperkte de reikwijdte van overheidsingrijpen in levensbeschouwelijke aangelegenheden die passen in een democratische maatschappij.⁶⁶

Tot 1983 bleven alle bepalingen met betrekking tot de kerkgenootschappen nagenoeg ongewijzigd. Na een zeer lange tijd van voorbereiding werd op 17 februari 1983 een ingrijpend herziene Grondwet afgekondigd. Deze wet beperkt zich tot de vastlegging van vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en tot een afwijzing van discriminatie, onder meer wegens religie (art. 6 en 1).⁶⁷ Dat ontlastte de Grondwet van onderwerpen die met gewone wetgeving geregeld konden worden, zoals bijvoorbeeld diensten in en buiten gebouwen, correspondentie met buitenlandse kerkleiders en de regeling van traktementen en pensioenen.

Het enkele artikel bevat een inperking van het recht op het vrij belijden van een godsdienst of (andere) levensovertuiging. Was deze inperking sinds de Grondwet van 1946 gerelateerd aan 'overtreding der strafwet' (art. 174), nu werd die overeenkomstig internationale verdragen gepreciseerd tot 'bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden' (art. 6 lid 2).

Ook de exclusiviteit van de kerkgenootschappen verdween uit de Grondwet. Dat deed recht aan de vele al dan niet godsdienstige geloofsgemeenschappen die geen gebruik hadden gemaakt van de rechtspersoon 'kerkgenootschap'.⁶⁸ Hindoe- en moslimorganisaties kozen nagenoeg alle de stichtingsvorm.

64 Verkiezingen 1956: PvdA 34 (+ 4), KVP 33 (+ 3), ARP 10 (- 2), CHU 8 (- 1), VVD 9 (+/- 0), CPN 4 (- 2). Voor de PvdA was dit een topscore (32,6%), die tot 1977 (33,8%) niet overtroffen zou worden. De neergang van de ARP, die in 1937 met Colijn als boegbeeld 17 zetels behaalde en in 1946 en 1948 nog 13, zette zich door.

65 De Universele Verklaring is niet afdwingbaar, maar het daaruit voortvloeiende Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (1966) wel; daarin werd het recht op 'verandering' van godsdienst vervangen door de zinsnede 'een zelf gekozen godsdienst of levensovertuiging te hebben of te aanvaarden' (art. 18).

66 Te weten de openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (art. 9 lid 2).

67 Alsmede art. 103 over beperking van de grondrechten in een uitzonderingstoestand vanwege bedreiging van de uit- of inwendige veiligheid. In tegenstelling tot andere grondrechten is een beperking van het recht ex art. 6 marginaal, namelijk inzake uitoefening ervan buiten gebouwen en besloten plaatsen: Den Dekker-van Bijsterveld 1988, p. 68-69; A.W. Heringa & T. Zwart, *De Nederlandse Grondwet*, Zwolle 1991, p. 191-192.

68 Boek 2, art. 2 Burgerlijk Wetboek. De hierin opgenomen registratieplicht geschiedt thans via de Handelsregisterwet 2007 (art. 5a) bij de Kamers van Koophandel. Over de geschiedenis van het begrip 'kerkgenootschap' zie S.C. den Dekker-van Bijsterveld 1988, p. 22-23, 53-54 en 87.

Ben Koolen

Indrukwekkender is dat dit grondrecht in de huidige Grondwet betrekking heeft op het brede terrein van 'godsdienst en levensovertuiging'. Daarmee zijn op constitutioneel niveau andere overtuigingen dan die welke gebaseerd zijn op een godsbegrip gelijkgesteld met de godsdiensten. Om levensbeschouwelijke gemeenschappen aan te duiden spreekt men thans nevenschikkend van 'kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag'.⁶⁹ De afpaling van de begrippen 'godsdienst' en 'levensovertuiging' blijft overigens voer voor filosofen en staatsrechtsgeleerden.

Als uitvloeisel van deze grondwetswijziging werd de aloude Wet op de kerkgenootschappen in 1988 vervangen door de Wet openbare manifestaties. Daarmee verdween de wettelijke omschrijving van wat scheiding van kerk en staat inhoudt. Een verbinding van de grondwetsartikelen 1, 6 en 8 biedt voortaan de basis van deze 'klassieke norm'.⁷⁰

Over een eventuele rangorde van de grondrechten aanvaardde de Tweede Kamer in 2005 de nota *Grondrechten in een pluriforme samenleving*, waarin de gelijkwaardigheid van de grondrechten uitgangspunt is.⁷¹ De politieke discussie over de reikwijdte van het beginsel van scheiding van kerk en staat blijft echter actueel.

Ter afsluiting: van binding naar vrijheid

De geschiedenis laat een voortdurende strijd zien tussen de christelijke kerk en de staat over hun onderlinge relatie. In de eerste drie eeuwen van de huidige jaartelling bestreed de staat, van tijd tot tijd onverbiddelijk, de nog jonge christelijke gemeenschappen. Na de invoering van de godsdienstvrijheid in het West-Romeinse Rijk waren het de keizers die de kerk weliswaar ondersteunden in haar organisatorische ontwikkeling, maar haar publieke functie tegelijkertijd terdege controleerden. In de elfde eeuw poogde de kerk onder dit staatsjuk uit te komen en autonomie in eigen huis te verwerven; daarin slaagde zij in het (langzamerhand verzwakkende) Duitse Rijk, maar niet in Frankrijk.

De Franse Revolutie aan het einde van de achttiende eeuw leidde tot een strikte, vijandelijke scheiding van de kerk ten opzichte van de staat. De denkbeelden van de Verlichting hadden evenzeer in andere Europese keizer- en koninkrijken geleid tot een staatsabsolutisme waarmee de heersende kerk aan banden werd gelegd.

Verstrengeling van kerkelijke en staatsbelangen kenmerkt de verhouding tussen beide in de hele periode tot in de negentiende eeuw. De enige 'kerk' die zich daartegen bleef verzetten, was de katholieke kerk, maar tevergeefs. De oosters-orthodoxe en de reformatorische kerken hebben de binding aan hun staten steeds geduld, zelfs aanvaard vanwege de voordelen die die hen bood. Het besluit (1795) van de Bataafse Republiek om de gereformeerde kerken hun privileges te ontnemen

69 Brief van minister R. van Boxtel over integratiebeleid en religie d.d. 10 december 1999: *Kamerstukken II*, [1999-2000] 26 333, nr. 13, p. 6.

70 Term ontleend aan S. van Bijsterveld, 'Scheiding van kerk en staat. Een klassieke norm in een moderne tijd', in: W.B.H.J. van de Donk e.a., *Geloven in het publieke domein. Verkenningen van een dubbele transformatie*, Amsterdam 2006, p. 227.

71 *Kamerstukken II* 2003/04 29 614, nr. 29.

men, leek ingrijpend, maar de gelijkberechtiging van christelijke organisaties werd pas zichtbaar toen liberale stromingen in de tweede helft van de negentiende eeuw zich politiek konden doorzetten.

In het twintigste-eeuwse interbellum verschoof de staatkundige macht van gereformeerde en katholieke partijen in ons land op enkele punten de grenzen tussen kerk en staat, maar hun naoorlogse slinkende invloed leidde tot de Grondwet van 1983, waarmee tussen kerk en staat een scheiding bestendig werd.

Kerk en staat zijn overigens allesbehalve rigoureuus gescheiden. Enerzijds regeren de wetten van de staat over de kerken, anderzijds houden de kerken en andere levensbeschouwelijke instituties inspraak in de 'richting en inrichting' van de staat, terwijl de staatsmacht beperkt blijft tot grenzen stellende wetgeving wegens urgente maatschappelijke omstandigheden. Bij dat laatste geldt als gulden regel dat de staat zich niet mag laten leiden door een beoordeling van de leerstellige en morele regels en van het interne regime van een organisatie van levensbeschouwing.

Scheiding tussen kerk en staat betekent dat de kerk geen twee heren hoeft te dienen. De stelling die paus Pius IX in zijn lijst van dwalingen nog veroordeelde, wordt bewaarheid: afzien van wereldlijke macht zal de vrijheid en het geluk van de kerk bevorderen.⁷² De distantie scheppende interpretatie van de relatie van de staat geeft de kerken de ruimte om voluit aan het maatschappelijke debat deel te nemen.

Maar nemen ze die kans waar? Het lijkt erop dat het de kerken aan durf ontbreekt om een eigen geluid te laten horen bij de vele meningsverschillen van onze moderne samenleving, of het nu gaat om de economische crisis of om sociale verhuftering. Die schuchterheid doet afbreuk aan een actieve deelname van levensbeschouwelijke organisaties aan het maatschappelijke leven en aan de intrinsieke en dus gezamenlijke loyaliteit van kerk en staat aan en hun betrokkenheid bij het welvaren van een democratisch rechtsorde.⁷³

72 *Syllabus errorum* nr. 76: 'Abrogatio civilis imperii, quo Apostolica Sedes potitur, ad Ecclesiae libertatem felicitatemque vel maxime conducet'. Deze stelling bepleit met name de opheffing van de Kerkelijke Staat.

73 Naar S.C van Bijsterveld, *Overheid en godsdienst. Herijking van een onderlinge relatie*, Nijmegen 2005, p. 177.