

# Financiële verhoudingen tussen overheid, kerk en religieuze organisaties

Paul van Sasse van Ysselst

*Publieke financiering van gebedshuizen of religieuze organisaties<sup>1</sup> blijkt regelmatig onderwerp te zijn van een stevig politiek en maatschappelijk debat. Eigenlijk is het met tal van andere vraagstukken die raken aan de relatie tussen overheid, kerk en religieuze organisaties niet anders. Bijzonder aan de financiën is evenwel dat zij van oudsher een belangrijke en soms onmisbare schakel hebben gevormd tussen voornoemde entiteiten. Die financiële betrekkingen zijn er vaak (geweest) vanuit wederkerige belangen. Het algemeen belang vormde daarbij een gemeenschappelijk referentiekader, zowel in het begin van de negentiende eeuw als met de opkomst van de (sociale) verzorgingsstaat. De verzorgingsstaat zoals die in de jaren zeventig van de vorige eeuw zijn hoogtepunt kende, bestaat echter niet meer. De samenleving zelf is eveneens veranderd. Hoe kunnen we tegenwoordig dan aan kijken tegen de financiële betrekkingen tussen overheid, kerk en religieuze organisaties? Deze vraag staat centraal in dit artikel. Ter beantwoording daarvan wordt in het hierna volgende eerst stilgestaan bij de constitutioneel historische context van genoemde financiële betrekkingen, waarna afzonderlijke deelthema's aan de orde zullen komen. Daarna volgt een slotbeschouwing.*

## Constitutioneel-historische context

Voor enig begrip van de financiële verhoudingen tussen overheid, kerk en religieuze organisaties in Nederland zijn drie constitutionele noties relevant: het beginsel van scheiding van kerk en staat, neutraliteit van de staat ten opzichte van godsdienst en levensovertuiging, en de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Deze vrijheid is gegarandeerd in artikel 6 van de Grondwet (Gw), terwijl het beginsel van de staatsneutraliteit tot op zekere hoogte kan worden afgeleid uit de samenhang van dit artikel 6 met artikel 1 Gw, dat gelijke behandeling garandeert, alsmede het verbod van discriminatie op basis van onder andere godsdienst en levensovertuiging. Het beginsel van scheiding van kerk en staat is niet expliciet in de Grondwet opgenomen. Het kan worden aangemerkt als een ongeschreven constitutioneel rechtsbeginsel en kan geacht worden impliciet verankerd te liggen in de samenhang van de artikelen 1 en 6 Gw. In samenhang hiermee is ook relevant artikel 23 Gw, dat de vrijheid van onderwijs garandeert en een duaal systeem vestigt van openbaar en bijzonder (confessioneel) onderwijs, beide bekostigd op gelijke voet.

1 Het concept 'religieuze organisaties' is niet bijzonder voldoening gevend, 'but there are also snags attached to the possible alternatives', aldus treffend: J. Rivers, *Law of the Organised Religions. Between Establishment and Secularism*, Oxford: OUP 2010, Preface.

Paul van Sasse van Ysselt

### *Van verstrengeling naar ontvlechting*

De formulering van artikel 6 Gw dateert van de algehele grondwetherziening van 1983. Met die herziening verdween hoofdstuk 6 'over religie', dat zijn oorsprong vond in de Grondwet van 1814 en was geamendeerd in 1815, 1848, 1917 en 1972. Twee van de opvallendste wijzigingen van de herziening van 1983 die hier relevant zijn, zijn het feit dat 'kerken' niet langer meer worden genoemd in de Grondwet en dat de levensovertuiging werd opgenomen als even beschermwaardig. Kerken en religieuze organisaties genieten evenals individuen bescherming van de artikelen 1 en 6 Gw. Een wet op de kerkgenootschappen of een wet inzake de financiële betrekkingen tussen kerk en staat bestaan niet. Dit is niet altijd zo geweest. We blikken daarvoor even terug in de tijd.

In 1798 werd het beginsel van scheiding van kerk en staat verankerd in de Staatsregeling voor het Bataafse volk. Artikel 21 van deze Staatsregeling bepaalde dat elk kerkgenootschap zorgt voor het onderhoud van zijn 'Eerdienst, deszelfs Bedienaren en Gestichten'. Daarmee kwam een einde aan de sinds de Unie van Utrecht (1579) bevoorrechte status van de gereformeerde kerk. De scheiding van kerk en staat hield voornamelijk in de formele gelijkstelling van de bestaande kerkgenootschappen. In deze tijd werd behalve de eenheid van de staat ook die van de natie bevorderd, namelijk door nadruk te leggen op de christelijke identiteit, zoals mede tot uitdrukking komend in de Staatsregeling van 1798. Godsdienst werd beschouwd als een zaak van 'algemeen nut'. Gaandeweg werd wel het toezicht op de kerken aangescherpt. Artikel 6 van de Constitutie van 1806 gaf de koning het recht regels te stellen ten aanzien van de organisatie, bescherming en uitoefening van alle erediensten.<sup>2</sup> In 1808 stelde koning Lodewijk een afzonderlijk ministerie ('departement') van Eredienst in dat toezag op de kerkgenootschappen en bedoeld was om financiële bezuinigingsmaatregelen te treffen. In 1810 en 1811, na de inlijving bij Frankrijk, werd in respectievelijk de zuidelijke en noordelijke Nederlanden de 'Loi relative à l'organisation des Cultes du 18 Germinal, an X (1802)' van kracht. Daarin was het concordaat dat Napoleon in 1801 had gesloten met de paus vastgelegd, overigens met de toevoeging van 77 organieke artikelen ter beperking van de vrijheid van de rooms-katholieke Kerk.<sup>3</sup>

Met het herstel van de onafhankelijkheid in 1813 werd de eenheidsstaat grotendeels gecontinueerd; de band tussen kerk en staat werd wel weer wat inniger. Artikel 139 Gw 1814 erkende 'onverminderd het regt en de gehoudenis van den Souvereinen Vorst, om zoodanig toezigt over alle de godsdienstige gezindheden uit te oefenen, als voor de belangen van den Staat dienstig zal bevonden worden'. De betekenis van godsdienst voor staat en samenleving werd geëxpliciteerd in artikel 140 Gw 1814, dat bepaalde dat de 'bevordering van godsdienst, als een vaste steun van den Staat' tot de taken van de overheid behoorde. Het gereformeerde geloof en de gereformeerde kerk was weer een geprivilegieerde positie

2 Uitvoeriger over deze periode: 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.

3 E. Bos, *Soevereiniteit en religie. Godsdienstvrijheid onder de eerste Oranjevorsten*, Hilversum: Verloren 2009, p. 69-75.

toegekend. Artikel 133 Gw 1814 bepaalde: 'De christelijke hervormde Godsdienst is die van den Souvereinen Vorst.' De christelijk-hervormde kerk werd bovendien met publieke middelen ondersteund (art. 136 Gw 1814). Het collatierecht dat de staat het recht gaf om bij een vacature een predikant voor te dragen of te benoemen, werd eveneens hersteld. De financiële steun bracht met zich dat de Soevereine Vorst toezicht kon uitoefenen op de kerk en in het bijzonder 'het regt (heeft) van inzage en beschikking omtrent de inrigtingen van die gezindheden, welke, volgens een der voorgaande artikelen, eenige betaling of toelage uit 's Lands kas genieten' (eveneens art. 139 Gw 1814).

De bevoorrechte positie verandert na de toetreding van België tot het Koninkrijk der Nederlanden als gevolg van het Verdrag van Londen en het Congres van Wenen. De bepaling dat de koning de gereformeerde religie moest zijn toegedaan, was geschrapt en keerde, ook na 1830, niet meer terug in de Grondwet. Vanaf 1815 konden alle bestaande kerken, dus ook andere dan de gereformeerde kerk, aanspraak maken op overheidsfinanciering. Artikel 194 Gw 1815 bepaalde: 'De traktementen, pensioenen en andere inkomsten, van welken aard ook, thans door de onderscheidene godsdienstige gezindheden of derzelver leeraars genoten wordende, blijven aan dezelve gezindheden verzekerd. Aan de leeraars, welke tot nog toe uit 's Lands kas geen, of een niet toereikend traktement genieten, kan een traktement toegelegd, of het bestaande vermeerderd worden.' Voorts werd het ministerie van Eredienst gesplitst in een 'Ministerie van Zaken van de Hervormde en andere Erediensten, behalve die der rooms-katholieke' en een 'Ministerie van Zaken der Rooms-Katholieke Eredienst'. Met deze ministeries en financiering nam de overheid tevens het recht zich stevig te bemoeien met de interne organisatie van de kerkgenootschappen en in het bijzonder die van de gereformeerde kerk. Volgens artikel 195 Gw 1815 diende de koning erop toe te zien dat het uitgekeerde geld ook daadwerkelijk werd besteed aan 'den openbaren godsdienst'. Op grond van deze bevoegdheid legde de koning in 1816 en 1818 een algemeen reglement op aan respectievelijk de hervormde kerk en de evangelisch-lutherse kerk. Ook de opleiding van predikanten werd van overheidswege geregeld en gefinancierd, en tevens diende de koning ervoor te zorgen dat 'alle godsdienstige gezindheden zich houden binnen de palen van gehoorzaamheid aan de wetten van den staat' (art. 196 Gw 1815). De koning ging zelfs over tot vervolging van afgescheidenen van de hervormde kerk in 1834. Die werd gestaakt onder koning Willem II, die ook overigens meer ruimte liet aan de kerken.

Met de Grondwet van 1848 trad een nieuwe periode in. Daarin zou de bemoeienis van de staat met de kerkgenootschappen, in het bijzonder met het hervormde kerkgenootschap, tot een einde komen. De macht van de koning werd ingeperkt en de bevoegdheden van het parlement werden uitgebreid. Er ontstond een 'nieuwe politieke ruimte'.<sup>4</sup> De scheiding van kerk en staat werd nadrukkelijk bevestigd. Afschaft werd het recht van verplichte tussenkomst van de regering bij de briefwisseling van Nederlandse kerken met hun (buitenlandse) hoofden en bij de afkondiging van voorschriften (recht van placet) (art. 170 Gw 1848). De

4 I. de Haan, *Het beginsel van leven en wasdom. De constitutie van de Nederlandse politiek in de negentiende eeuw*, Amsterdam: WB 2003, p. 62.

Paul van Sasse van Ysselt

vrijheid van kerkgenootschappen werd in lijn met de Grondwet herbevestigd in de Wet op de Kerkgenootschappen (1853),<sup>5</sup> waarmee voormelde 'Loi relative à l'organisation des Cultes du 18 Germinal, an X (1802)' werd afgeschaft. Daarnaast werden het oude collatierecht (1861), de departementen van eredienst (1870) en de bemoeienis van de staat met de inhoud van de predikantenopleiding (1876) afgeschaft. Na de afschaffing van de departementen voor de erediensten werd de minister van Justitie belast met de contacten met de kerkgenootschappen – een situatie die tot de dag van vandaag nog bestaat.<sup>6</sup>

Aldus voltrok zich een toenemende ontvlechting van kerk en staat. In dit proces, dat nog steeds voortduurt, voltrok zich echter een kentering: in de negentiende eeuw verwierf de kerk meer vrijheid ten opzichte van de overheid, waarbij met de verzuiling de rol van religie in het publieke/maatschappelijke domein overigens toenam, zowel door de opkomst van politieke partijen als van tal van organisaties op religieuze grondslag; het accent verschoof daarbij van de rol en functie van de kerk naar die van de politiek.<sup>7</sup> In het begin van de tweede helft van de twintigste eeuw vond vervolgens een accommodatiefase plaats gedurende de aanloop en ontwikkeling van de sociale verzorgingsstaat;<sup>8</sup> het betreft accommodatie van wederzijdse activiteiten die nodig werd door de expansie van de overheid en daarmee ook de regulering van terreinen waarop ook de kerk of hieraan gelieerde confessionele organisaties actief waren, zoals op het terrein van onderwijs, gezondheidszorg, geestelijke verzorging, media. Een fase die haar langste tijd lijkt te hebben gehad. In de laat-twintigste eeuw daarentegen wilde juist de overheid zich losmaken van de kerk. Dat was onder meer het geval bij de afkoop van oude traktementverplichtingen en de beëindiging van enkele andere specifieke financiële regelingen bij wet van 1983 (zie paragraaf 'Financiële betrekkingen tussen staat, kerk en religieuze organisaties').<sup>9</sup> In 1988 werd de Wet op de Kerkgenootschappen van 1853 ingetrokken met de inwerkingtreding van de Wet openbare manifestaties. Het beginsel van scheiding van kerk en staat is aldus mede een product van rechtsontwikkeling. De vraag is: waar staan we nu?

5 Deze wet van 10 september 1853, *Stb.* 102, tot regeling van het toezigt van de onderscheiden kerkgenootschappen is ingetrokken bij de inwerkingtreding van de Wet openbare manifestaties in 1988.

6 Koninklijk Besluit van 29 oktober 1870, *Stb.* 173. Een uitzondering betreft evenwel de periode van het kabinet-Rutte I, gedurende welke de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties was belast met deze taak.

7 A. Houkes, *Christelijke vaderlanders. Godsdienst, burgerschap en de Nederlandse natie (1850-1900)*, Amsterdam: WB 2009; J. de Bruijn, 'Kerk en Staat - historisch. De verhouding tussen kerk en staat in Nederland (1579-2003)', in: L.C. van Drimmelen & T.J. van der Ploeg (red.), *Kerk en Recht*, Utrecht: Lemma 2004, p. 60.

8 Vgl. S. van Bijsterveld, 'Scheiding van kerk en staat: een klassieke norm in een moderne tijd', in: WRR, *Geloven in het publieke domein. Verkenningen van een dubbele transformatie*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006, p. 238-239.

9 Wet tot beëindiging van de financiële verhouding tussen Staat en Kerk, *Stb.* 1983, 638.

*Hedendaagse betekenis en interpretatie*

Het beginsel van scheiding van kerk en staat wordt vandaag de dag nogal eens overvraagd.<sup>10</sup> Er wordt dan voorbijgegaan aan de relatief beperkte, institutionele, betekenis van het beginsel: zowel de staat als kerken en andere genootschappen op geestelijke grondslag functioneren als zelfstandige lichamen. Voor de genootschappen op geestelijke grondslag houdt dit onder meer in dat zij zelfstandig hun functionarissen kiezen en dat zij (en hun leden afzonderlijk of gezamenlijk) hun godsdienst of levensovertuiging vrijelijk kunnen bepalen of belijden. Zij bepalen naar eigen inzicht hun geestelijke en institutionele orde. De staat respecteert deze zelfstandigheid. Hij mag geen dwang uitoefenen ten aanzien van de bestuurlijke organisatie. De staat moet zich onthouden van elke bemoeienis met de belijdenis van de godsdienst of levensovertuiging, onverminderd zijn bevoegdheid en plicht op te treden tegen wie daarbij de wet overtreedt. De genootschappen op geestelijke grondslag dienen door de staat gelijk te worden behandeld. De overheid mag aldus geen partij kiezen voor een bepaalde godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging. Zij is, in de bewoordingen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, een 'neutral organizer'.<sup>11</sup> Anderzijds komt de zelfstandigheid van de staat ten opzichte van de genootschappen tot uitdrukking in het gegeven dat de genootschappen en hun functionarissen als zodanig geen publiekrechtelijke bevoegdheden bezitten.<sup>12</sup> Het beginsel staat er niet aan in de weg dat de overheid zich onder omstandigheden mag inlaten met religieuze organisaties of aan religie gerelateerde zaken. Soms is zij zelfs gehouden dat te doen, bijvoorbeeld om omstandigheden te creëren waarin een pluriform aanbod van opvattingen en meningen kan bestaan.

Een belangrijke aanvulling op het beginsel van scheiding van kerk en staat is het constitutionele beginsel van de neutrale overheid. In de literatuur is herhaaldelijk gewezen op drie modaliteiten van neutraliteit: exclusieve, inclusieve en compenserende neutraliteit.<sup>13</sup> De eerste impliceert de uitsluiting van religieuze uitingen in het publieke domein, de tweede modaliteit sluit deze daarentegen in. De compenserende modaliteit impliceert de mogelijkheid van positieve actie en beoogt de accommodatie van bepaalde religieuze organisaties en praktijken toe te staan met als doel ze de laten functioneren of rechten te laten genieten op gelijke voet als andere. Deze actieve bemoeienis van de regering dient overigens te worden onderscheiden van actieve bemoeienis van de overheid die soms noodzakelijk kan zijn om mogelijkheden en faciliteiten te creëren waardoor de vrijheid van godsdienst daadwerkelijk kan worden beleefd of beleden. Een dergelijke (positieve)

10 Vgl. Van Bijsterveld in WRR 2006, p. 227-260 (m.n. p. 229, 251).

11 Vaste jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Zie ook de bijdrage van S. van Bijsterveld in dit tijdschrift.

12 Vgl. Nota grondrechten in een pluriforme samenleving, *Kamerstukken II 2003/04*, 29 614, nr. 2; Eindrapport *Overheid, godsdienst en levensovertuiging*, Commissie van advies inzake de criteria voor steunverlening aan kerkgenootschappen en andere genootschappen op geestelijke grondslag (commissie-Hirsch Ballin), Den Haag 1988.

13 W. van den Burg, *Het ideaal van de neutrale staat. Inclusieve, exclusieve en compenserende visies op godsdienst en cultuur*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009. Nadien vaak herhaald en overgenomen.

Paul van Sasse van Ysselt

(zorg)verplichting tot facilitering van godsdienstige manifestaties – zoals het bieden van geestelijke verzorging, een gebedsruimte en speciaal dieet – doet zich voor waar sprake is van bijzondere rechtsverhoudingen, zoals bij gedetineerden.<sup>14</sup> Met name in de twintigste eeuw is de Nederlandse neutraliteit ten aanzien van religie vormgegeven conform het inclusieve model. De financiering van algemene sociale activiteiten van organisaties of religieuze of levensbeschouwelijke grondslag op de gebieden van onderwijs, sociaal werk, hulp en dergelijke was aanvaard, evenals de indirecte ondersteuning in de vorm van algemene subsidietoekenning voor monumenten, waaronder begrepen kerkgebouwen.<sup>15</sup> Ook vandaag de dag is dit nog het geval, al was het wegens de regelgeving die in de twintigste eeuw reeds tot stand is gekomen. Vanaf het begin van deze eeuw is de inclusieve modaliteit van neutraliteit evenwel, mede wegens de teruggang van de sociale verzorgingsstaat en die van het christelijke geluid in de politiek, voortdurend onderwerp van maatschappelijk en politiek debat.

### Financiële betrekkingen tussen staat, kerk en religieuze organisaties

In Nederland bestaat er geen algemene publieke financiering van kerken of (andere) religieuze gebouwen of van op religie of levensbeschouwing gebaseerde activiteiten. Dit is het resultaat van de scheiding van kerk en staat zoals die zich de afgelopen eeuwen heeft ontwikkeld. Dit neemt niet weg dat er diverse manieren zijn waarop religieuze of daardoor geïnspireerde activiteiten worden gefinancierd door de overheid. Hierna volgt een overzicht van belangrijke hoofdthema's waarbij op enigerlei wijze overheidsfinanciering – direct of indirect – plaatsvindt. De laatste subparagraaf zal ingaan op de (financiële) publieke waarde van parochies en kerkgemeenschappen.

#### *Kerk(gebouwen)*

In 2008 had Nederland 8323 kerkgebouwen (kerken, inclusief kapellen, kloosters en pastorieën; synagogen; tempels; moskeeën e.a.) met een religieuze functie.<sup>16</sup> Kerkgebouwen worden gefinancierd door de kerkgemeenschappen zelf. Overheidsfinanciering vindt wel plaats, maar slechts op de volgende, indirecte, wijze. In de eerste plaats worden vele kerkgebouwen, in het bijzonder christelijke kerken, aangemerkt als monumenten. Samen met andere monumenten vormen zij een onderdeel van het Nederlandse nationaal cultureel erfgoed. Voor dergelijke kerkgebouwen, strikt genomen geen kerken in het kader van de financiering, bestaat er de mogelijkheid tot publieke financiering voor het behoud en de restauratie op grond van het Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten (2013)<sup>17</sup> en de Subsidieregeling restauratieprojecten 2012.

14 Zie het artikel van Van Zessen en Koolen in deze aflevering van dit tijdschrift.

15 Zie o.a. Eindrapport *Overheid, godsdienst en levensovertuiging* (zie noot 12) en de instemmende kabinetsreactie: *Kamerstukken II* 1989/90, 20 868, nr. 2, p. 3.

16 Strategisch Plan voor het Religieus Erfgoed, 2008.

17 Besluit van 19 september 2012, *Stb.* 2012, 438 (inwerkingtreding 1 januari 2013).



In Nederland zijn er 3676 kerkgebouwen met de status van rijksmonument;<sup>18</sup> 2600 daarvan zijn kerken.<sup>19</sup> Ongeveer 1750 daarvan zijn in eigendom van gemeenten en parochies, 850 behoren toe aan andere (bijv. religieuze organisaties, private personen of instellingen). De kosten voor behoud en restauratie van de 1750 kerken met een monumentale status worden door de regering gecompenseerd op een wijze die door de jaren heen wijzigt, bijvoorbeeld met een maximum van 65% voor de realisatie van een zesjarenplan voor behoud<sup>20</sup> tot een maximum van 100.000 euro voor elk subsidieverzoek of, in 2011, tot 700.000 euro.<sup>21</sup>

#### *Subsidies voor de periode 2012-2017*

In 2011 kende de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed subsidies toe voor een bedrag van 58 miljoen euro voor het behoud en de restauratie van ongeveer 500 monumenten. De toekenning was gebaseerd op 477 subsidieaanvragen; 1700 aanvragen zijn geweigerd omdat het budget op was. Van de toegekende subsidies is 31 miljoen euro gereserveerd voor het behoud van 230 kerkgebouwen.<sup>22</sup> Aanvragen in 2011 betreffen de plannen voor behoud en restauratie in de periode 2012-2017.

Hoewel de overheid op deze manier de kerken als monument op een aanzienlijke manier subsidieert,<sup>23</sup> zal er altijd een overvraag aan subsidies zijn, zoals ook is onderkend in de nota van toelichting bij het Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten 2011.<sup>24</sup> Het budget is dus niet voor iedereen beschikbaar en dekt slechts een deel van de kosten. Daarnaast is er sprake van afnemend kerkbezoek en daarmee verminderde inkomsten voor de kerkgenootschappen. Tegen deze achtergrond is het aanzienlijk moeilijk voor hen geworden om te zorgen voor adequaat onderhoud en restauratie van hun gebouwen, zowel de monumentale als niet-monumentale gebouwen.<sup>25</sup> Dit lijkt in het bijzonder het geval te zijn voor de religieuze organisaties van migranten die geen historische wortels en infrastructuur hebben in Nederland, ofschoon hun kerkgang eerder toeneemt dan afneemt. Niettemin moet worden verwacht dat zelfs 25 tot 30% van de

18 Strategisch Plan voor het Religieus Erfgoed, 2008.

19 Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Andere kerkgebouwen zijn bijv. pastorieën, kapellen en kloosters, maar ook kerkgebouwen die geen religieuze functie meer hebben en in plaats daarvan functioneren als woning, cultureel centrum of bibliotheek.

20 Art. 15 lid 1 sub b Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten, *Stb.* 2010, 708.

21 Art. 4 lid 1 sub b Regeling rijkssubsidiëring instandhouding monumenten 2011, laatstelijk gewijzigd op 18 oktober 2011, *Stcrt.* 2011, 18347. Art. 4 lid 1 sub d van deze regeling voorziet in de mogelijkheid van een hoger bedrag tot een maximum van 1 miljoen euro, in het geval van speciale projecten die meer kosten dan 700.000 euro. Deze voorziening is in de regeling van 2012 afgeschaft.

22 [www.cultureelerfgoed.nl/node/2097/](http://www.cultureelerfgoed.nl/node/2097/).

23 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 700 VIII, nr. 212 (beleidsbrief van 9 juli 2009).

24 Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten, *Stb.* 2010, 708, p. 18, *Stb.* 2012, 438, p. 5-6.

25 Vgl. o.a. het Strategisch Plan voor het Religieus Erfgoed, 2008, p. 130-131.

(rooms-)katholieke en protestantse kerken het komend decennium gesloten zullen worden en daarmee ten minste hun religieuze functie zullen verliezen.<sup>26</sup>

Dit neemt niet weg dat er wel degelijk nog nieuwe kerken en moskeeën worden gebouwd. Een bekend voorbeeld daarvan is ‘megakerk’ de Hoeksteen in Barneveld, die is opgeleverd in 2008 en waar 3000 leden van de gereformeerde gemeenten in Nederland tegelijkertijd de dienst kunnen bijwonen. Een ander bekend voorbeeld is de Essalammoskee in Rotterdam. De oorspronkelijke Essalammoskee werd in 1987 opgericht, maar bleek te klein voor de tot 2500 leden uitgroeiende gemeenschap. De nieuwe moskee is in 2010 in gebruik genomen en is nu de grootste moskee van Nederland en een van de grootste in West-Europa.

Dergelijke kerken- en moskeeënbouw kan de teruggang in het aantal kerkgebouwen echter niet keren. Daarin wordt ook geen verandering gebracht door enkele andere arrangementen van overheidsfinanciering. In de eerste plaats gaat het daarbij om sommige specifieke en indirecte arrangementen in de fiscale sfeer. Het doel daarvan is om te voorkomen dat er onevenredig zware lasten liggen bij de eigenaren van kerkgebouwen (zie subparagraaf ‘Belasting’). Een tweede arrangement dat soms beschikbaar is, betreft buitenlandse financiering, zoals in het geval van de Blauwe Moskee in Amsterdam-Slotervaart. Dit kan worden gemotiveerd en mogelijk verwelkomd vanuit liefdadigheidsoverwegingen. Er kunnen echter ook risico’s van ongewenste beïnvloeding met betrekking tot veiligheid en integratie kleven aan dergelijke buitenlandse financiering door (missie)organisaties, in het bijzonder door staten.<sup>27</sup> Tegelijkertijd, als een gevolg van de scheiding tussen kerk en staat, is het onwenselijk dat de staat intervenueert op dit terrein zolang er geen wet wordt overtreden. In plaats daarvan heeft de Nederlandse regering onder andere een set richtsnoeren ontwikkeld voor gemeenten en organisaties om (ongewenste) buitenlandse financiering te herkennen en om te gaan met mogelijke ‘façadepolitiek’.<sup>28</sup> In de derde plaats kan niet worden uitgesloten dat religieuze gebouwen die geen monument zijn, worden gesubsidieerd door gemeenten om te worden gebouwd, behouden of gerestaureerd. Deze wijze van financiering lijkt echter tamelijk omstreden.<sup>29</sup> Maar, zoals gezegd, deze financiële ondersteuning lijkt het tij niet te kunnen keren.

Voor zover subsidiëring en/of anderszins financiële ondersteuning door Nederlandse overheden voor de bouw en het onderhoud van kerk(gebouwen) plaatsvinden, zijn het beginsel van scheiding van kerk en staat en het beginsel van de neutrale overheid niet in het geding. Er vindt immers geen rechtstreekse steun plaats aan kerkgenootschappen voor wat betreft de bouw en het onderhoud van

26 [www.kerknieuws.nl/nieuws.asp?oId=20566](http://www.kerknieuws.nl/nieuws.asp?oId=20566) (19 mei 2011); [www.trouw.nl/tr/nl/5091/Religie/article/detail/2883824/2011/09/02/Kwart-kerken-gaat-binnen-tien-jaar-dicht.dhtml](http://www.trouw.nl/tr/nl/5091/Religie/article/detail/2883824/2011/09/02/Kwart-kerken-gaat-binnen-tien-jaar-dicht.dhtml) (2 november 2011).

27 Verschillende publicaties van de AIVD over de invloed van ultra-orthodox salafisme van de Saudische regering en Saudische islamitische organisaties, bijv.: *Radicale Dawa in verandering. De opkomst van Islamitisch neo radicalisme in Nederland*, Den Haag 2007. Zie voor de discussie hierover ter illustratie: *NRC Handelsblad* 19/20 februari 2013, ‘Slotervaart in geweer tegen radicale moskee’.

28 *Kamerstukken II* 2008/09, 29 754, nr. 145.

29 *Kamerstukken II* 2008/09, 29 754, nr. 145, p. 1.



hun kerk(gebouwen) en er vindt (aldus) geen bemoeienis plaats met de interne organisatie of geloofsleer; er vindt slechts steun plaats voor (kerk)gebouwen die als monument zijn aangewezen. Onderscheid tussen kerkgenootschappen wordt niet gemaakt, zij het dat de migrantenkerken minder profiteren van de monumentensteun. Voor wat betreft de financiering door buitenlandse overheden staat een en ander in een ander perspectief, omdat zij soms wel degelijk kerk(gebouwen) (kunnen) financieren; het Nederlandse beginsel van scheiding van kerk en staat strekt zich echter niet uit tot buitenlandse staten.

Vroeger lag het ook in Nederland soms anders. Toen bestonden er tijdelijke voorzieningen voor de financiële ondersteuning van kerkgemeenschappen bij de oprichting van nieuwe kerkgebouwen. Dit was bijvoorbeeld het geval vanwege de vernietiging van kerkgebouwen als gevolg van de Tweede Wereldoorlog, de watersnoodramp 1953 en de inpoldering en daarmee de ontwikkeling van nieuwe steden.<sup>30</sup> De Wet Premie Kerkenbouw trad in werking in 1962.<sup>31</sup> Na beëindiging van deze regeling in 1975 waren er 770 kerken opgericht voor 112 miljoen gulden (50 miljoen euro).<sup>32</sup> Nadien zijn er nog twee tijdelijke ministeriële subsidieregelingen van kracht geweest ten behoeve van de financiële ondersteuning voor de vestiging van gebedshuizen van religieuze minderheden; met deze twee regelingen werden respectievelijk 31 en 69 islamitische gebedsruimten gerealiseerd.<sup>33</sup> In deze periode nam de Tweede Kamer moties aan waarin werd gesteld dat dergelijke subsidies strijdig waren met de scheiding van kerk en staat.<sup>34</sup> Vandaag de dag zijn er ongeveer 450 moskeeën in Nederland.<sup>35</sup>

### *Geestelijk bedienaren*

Geestelijk bedienaren worden niet gefinancierd door de overheid. Dit is een lange tijd anders geweest, zoals hiervoor is beschreven; lange tijd hebben constitutioneel verankerde betalingsverplichtingen bestaan. De instelling van de staatscommissie-Van Walsum in 1946 markeerde de eerste serieuze stap richting een herziening van deze betalingsverplichtingen.<sup>36</sup> In haar rapport van 1967 beschouwde de staatscommissie religie van zodanige waarde dat zij overheidsfinanciering aangewezen achtte. Zij concludeerde dat artikel 185 Gw (oud) diende te vervallen en dat in plaats daarvan een wet diende te komen die alle kerken op

30 Respectievelijk: Oorlogschaderegeling kerkelijke gebouwen (*Stcrt.* 1949, nr. 92), Wet op de Watersnoodschade (*Stb.* 1953, nr. 92) en de Regeling financiering kerkenbouw in de IJsselmeerpolders (1962-1984).

31 Wet van 29 november 1962, *Stb.* 1962, 538 (Wet Premie Kerkenbouw).

32 Eindrapport *Overheid, godsdienst en levensovertuiging* (zie noot 12), p. 28-33.

33 Globale regeling inzake subsidiëring gebedsruimten 1976-1981 (31 gebedsruimten); Tijdelijke regeling inzake subsidiëring gebedsruimten voor moslims 1981-1984 (69 gebedsruimten).

34 *Kamerstukken II* 1983/84, 16 102, nr. 5 (motie-Krajenbrink); *Kamerstukken II*, 1984/85, 16 102, nr. 99 (motie-Wiebenga/Dales); *Kamerstukken II* 1985/86, 16 635, nr.11 (motie-Wiebenga/Dales).

35 Zie *FORUM Survey. Muslims in the Netherlands 2012*, Utrecht: FORUM, p. 12, [www.forum.nl/Portals/International/english-pdf/Muslims-in-the-Netherlands-2012-FORUM-Survey.pdf](http://www.forum.nl/Portals/International/english-pdf/Muslims-in-the-Netherlands-2012-FORUM-Survey.pdf).

36 Deze financiële verplichtingen vonden hun oorsprong in de compensatie voor de annexatie van kerkgoederen en -eigendommen gedurende de achttiende eeuw. De compensatiearrangementen waren geïncorporeerd in de Grondwet van 1814.

Paul van Sasse van Ysselt

gelijke voet behandelde en die voorzag in een jaarlijkse algemene uitkering aan de kerken, waarvoor de commissie een bedrag van 50 miljoen gulden per jaar voorstelde (ongeveer 24 miljoen euro).

Op 19 februari 1969 maakte de toenmalige minister van Financiën het rapport openbaar met een begeleidend schrijven, met daarin een afwijzend standpunt van het toenmalige kabinet met betrekking tot de voorstellen van de staatscommissie. Het kabinet was van oordeel dat als enige aanvaardbare oplossing in aanmerking kwam een regeling tot afkoop van de uitkeringen aan de kerken en ambtsdragers. Daartoe werd bij beschikking van 7 juli 1970 de Adviescommissie Afkoopregeling Aanspraken ex artikel 185 Grondwet, de zogenoemde commissie-Verdam, ingesteld. Dit resulteerde uiteindelijk in een voorlopige financiële voorziening totdat ter zake bij wettelijke regeling een definitieve voorziening zou worden getroffen.<sup>37</sup> In 1983 sloten de regering en de kerkgenootschappen die deelnamen aan het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO) – het eerdergenoemde overleg van kerkelijke instanties met de minister van Justitie – een overeenkomst die datzelfde jaar bij wet werd vastgelegd en zag op de beëindiging van de financiële betrekkingen tussen staat en kerk.<sup>38</sup> De regering committeerde zich aan een eenmalige afkoop van 250 miljoen gulden (ongeveer 120 miljoen euro).

#### *Transitieperiode voor Bonaire als deel van Nederland*

Sinds 10 oktober 2010 is Bonaire – voorheen deel van het land de Nederlandse Antillen – een bijzondere gemeente geworden van Nederland. Dienengevolge zijn de kerken van Bonaire (financieel) los komen te staan van de regering. Dit heeft tot gevolg dat er geen nieuwe benoemingen van kerkdienaren in overheidsdienst meer plaatsvinden. Tegelijkertijd zal de wettelijke rechtspositie van kerkdienaren op Bonaire behouden blijven tot het moment van de beëindiging van hun aanstelling.<sup>39</sup> Voor het geval dat nieuwe benoemingen aanhangig waren op het moment van de transitie, zou een uitzondering op het voorgaande kunnen worden gemaakt op grond van de wet van 1997 inzake overige subsidies van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.<sup>40</sup>

#### *Geestelijk verzorgers in instellingen*

Zoals hiervoor aan de orde is gekomen, staat het beginsel van scheiding van kerk en staat er niet aan in de weg dat de overheid zich onder omstandigheden inlaat

37 Wet van 10 februari 1972, houdende verandering in de Grondwet, strekkende tot het doen vervallen van artikel 185 van de Grondwet onder opneming van het Additioneel Artikel X, dat voorzorg in een voorlopige financiële voorziening, totdat ter zake bij een wettelijke regeling een voorziening zal zijn getroffen, *Stb.* 1972, 108.

38 Wet van 7 december 1983, tot beëindiging van de financiële verhouding tussen Staat en Kerk.

39 *Aanhangsel Handelingen TK* 2010/11, nr. 2508. De zaak betreft hier Bonaire, maar hetzelfde zou (kunnen) gelden voor de eilanden St.-Eustatius en Saba.

40 Beantwoording van de vraag of de voormalige Nederlandse Antillen zijn algemene verplichtingen van vóór 10 oktober 2010 heeft voldaan, zal onderwerp zijn van een vereffeningcommissie.

met religieuze organisaties of daaraan gerelateerde activiteiten. Soms is actieve overheidsbemoedening zelfs noodzakelijk om mogelijkheden en faciliteiten te creëren waardoor de vrijheid van godsdienst daadwerkelijk kan worden beleefd of beleden. Dit doet zich bijvoorbeeld voor wanneer er sprake is van bijzondere rechtsverhoudingen tussen overheid en burger, zoals bij gedetineerden en in het leger. De overheid financiert voor die gevallen geestelijke verzorging. De geestelijk verzorgers worden benoemd door respectievelijk de minister van Veiligheid en Justitie en de minister van Defensie, op voorstel van de betrokken religieuze denominaties. De protestantse kerken werken in dit kader samen. Uiteraard dient er een zekere afspiegeling te zijn van de geloofsrichtingen bij de gedetineerden c.q. het legerpersoneel in het aantal en het type van geestelijk verzorgers. Waar dit niet het geval is (zoals in de beginperiode voor wat betreft de islam), is er een praktijk ontwikkeld van verzorgers op contractbasis.

Iedere penitentiaire instelling is gehouden te voorzien in voldoende geestelijke verzorging, die zo veel mogelijk aansluit bij de religie of levensovertuiging van de gedetineerden.<sup>41</sup> Het budget voor geestelijke verzorging in penitentiaire instellingen is gebaseerd op het totale aantal gedetineerden. In aanvulling daarop wordt er de norm toegepast van één verzorger op negentig gedetineerden. Toepassing van deze norm in combinatie met de voorkeurspeiling gehouden in 2008-2010 resulteerde in de behoefte aan 43 fte's voor de islamitische geestelijke verzorging. Dit betekent een toename van het aantal imams (naar 21%) en een afname van de humanistische verzorging (12,3%).<sup>42</sup>

Ziekenhuizen en andere zogenoemde zorginstellingen worden op een andere wijze gefinancierd, georganiseerd en aangestuurd dan het leger en gevangenis. Ook de organisatie van de geestelijke verzorging is daarom verschillend. De Kaderwet Zorginstellingen garandeert de beschikbaarheid van geestelijk verzorgers als onderdeel van de totaalzorg waarin de zorginstellingen voorzien.<sup>43</sup> Ongeveer 800 van de 1000 geestelijk verzorgers in zorginstellingen zijn lid van de Vereniging van Geestelijke Verzorgers in Zorginstellingen (VGVZ), een vereniging die tot doel heeft de verbetering van de geestelijke verzorging in zorginstellingen en die actief is op zes werkerreinen (ziekenhuizen, verpleeg- en verzorgingstehuizen, psychiatrie, jeugdzorg, verstandelijk gehandicapten en revalidatie) en voor zes sectoren: katholiek, protestants, humanistisch, joods, islamitisch en hindoeïstisch. Elke sector heeft een coördinerende sectorraad. Het algemeen bestuur is samengesteld uit vertegenwoordigers van de sectoren en de werkvelden.<sup>44</sup>

Kortom, op deze terreinen is sprake van een tamelijk directe vorm van financiële steun door de overheid van geestelijke verzorging door kerkgenootschappen of religieuze of levensbeschouwelijke organisaties.

41 Art. 41 en 44 lid 3 Penitentiaire Beginselenwet. Zie ook: Recommendation R(87)3 of the Committee of Ministers of the Council of Europe regarding prison rules (rules 46 and 47) ([www.coe.int](http://www.coe.int)), *Kamerstukken II* 1989/90, 20 868, nr. 2, p. 4-5; European prison rules; M.D. Evans, *Religious liberty and international law in Europe*, Cambridge: Cambridge University Press 1997, p. 216.

42 *Aanhangsel Handelingen TK* 2010/11, nr. 1666.

43 Art. 3 Kwaliteitswet Zorginstellingen.

44 Zie [www.vgvz.nl](http://www.vgvz.nl).

Paul van Sasse van Ysselt

### *Onderwijs*

Het Nederlandse onderwijssysteem onderscheidt openbaar van bijzonder onderwijs. Op grond van artikel 23 lid 7 Gw worden beide op gelijke voet gefinancierd. Dit houdt in dat bijzondere, veelal confessionele, scholen volledig worden gefinancierd door overheidsgeld zolang zij voldoen aan bepaalde financiële voorwaarden en onderwijsstandaarden; een overheid-religierelatie die kan worden gezien als een vorm van 'inclusieve neutraliteit'. Als gevolg daarvan kunnen deze (publiek gefinancierde) bijzondere scholen in beginsel op religieuze gronden de toegang weigeren aan leerlingen. Omgekeerd zijn ouders niet gerechtigd hun kinderen van het godsdienstonderwijs van die scholen af te houden.

Daarnaast is het de school toegestaan een zekere loyaliteit te eisen van zijn docenten en andere werknemers aan de religieuze of levensbeschouwelijke beginselen van de school. De mate waarin dat alles is geoorloofd, hangt af van het specifieke geval. De uitspraken van de voormalige Commissie gelijke behandeling en het huidige College voor de Rechten van de Mens illustreren dit. In 2011 passeerde de Rechtbank Amsterdam overigens een oordeel van de toenmalige Commissie gelijke behandeling door een katholieke middelbare school toe te staan een leerling te verbieden een hoofddoek te dragen om zijn (katholieke) identiteit te realiseren.<sup>45</sup>

Overigens zijn openbare scholen weliswaar niet gegrondvest op een religieuze of levensbeschouwelijke identiteit, zij bieden wel regelmatig godsdienstig en humanistisch vormingsonderwijs aan (GVO en HVO, gezamenlijk ook afgekort als G/HVO). Deze vorm van onderwijs wordt gegeven door de zogenoemde zendende instanties, buiten de pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid van de openbare school om. In 2007 werd G/HVO aangeboden op 56% van de openbare scholen, en op 30% van de openbare scholen bestond de behoefte aan dergelijk onderwijs terwijl daarin niet was of kon worden voorzien.<sup>46</sup> Het recht op godsdienstonderwijs op openbare scholen bestaat sinds 1857, neergelegd in de artikelen 50 en 51 van de Wet op het primair onderwijs (WPO). Volgens de huidige wetgeving dient het openbaar onderwijs aandacht te besteden aan godsdienstige, levensbeschouwelijke en sociale waarden in de Nederlandse samenleving, en aan de onderkenning van de betekenis van die verscheidenheid van waarden (o.a. art. 46 WPO); een specifieke geloofs- of levensovertuiging brengen zij niet over, anders dan de bijzondere scholen op basis van de artikelen 50 en 51 WPO.

Openbare scholen zijn niet verantwoordelijk voor de inhoud van het godsdienstonderwijs, zij organiseren het alleen; de lessen zijn bedoeld voor leerlingen die meedoen op vrijwillige basis, meestal een uur in de week. In het algemeen zijn de docenten van deze lessen dienaren van kerk, moskee of andere religieuze/levensbeschouwelijke organisaties. Vanaf 2004 hebben twintig religieuze organisaties samengewerkt om (via het parlement) te bewerkstelligen dat GVO en HVO door de rijksoverheid financieel ondersteund zou worden. Het resultaat daarvan is de Stichting Dienstencentrum G/HVO, ingesteld in 2009 en bestuurd door vijf

45 Rb. Amsterdam 6 september 2011, *LJN* BR6764.

46 Blijkend uit een onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW (2007), zie de verwijzing op: [www.gvoenhvo.nl/organisatie.html](http://www.gvoenhvo.nl/organisatie.html).

stichtingen, zijnde werkgevers (de zendende instanties) die het G/HVO verzorgen. Sindsdien wordt G/HVO-onderwijs op openbare scholen gesubsidieerd door de regering. Voor dit onderwijs, gevolgd door 70.000 leerlingen op 1400 van de 2600 openbare scholen (53%),<sup>47</sup> is 10 miljoen euro uitgegeven in het schooljaar 2010-2011. Dit budget is voor ongeveer 95% gebruikt voor personeelskosten en extra training van het personeel. De overblijvende 5% van het budget is gereserveerd voor het Dienstencentrum G/HVO en voor kosten van de verschillende werknemers die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en de inhoud van het G/HVO-programma.<sup>48</sup> De Onderwijsraad heeft onderstreept dat de financiering van het G/HVO door de regering niet strijdig is met de Grondwet, noch met het beginsel van scheiding van kerk en staat.<sup>49</sup>

De opleiding van religieuze leiders en geestelijk verzorgers is geen specifieke regeringstaak meer. Niettemin vindt nog wel algemene overheidsfinanciering plaats voor onderwijsprogramma's van sommige denominaties. Dit is het geval geweest op basis van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, welke wet in 2010 is gewijzigd door de Wet versterking besturing.<sup>50</sup> Als gevolg daarvan is onder andere de wettelijke speciale status van sommige denominaties ter zake hun recht op overheidsfinanciering voor hun onderwijsprogramma's voor geestelijk leiders afgeschaft. De mogelijkheid om fondsen te krijgen is daarmee moeilijker geworden.<sup>51</sup>

Een vergelijkbaar lot treft ook de steun voor de zogenoemde gematigde islam door (financiële) ondersteuning voor de opleiding van imams of vergelijkbare opleidingsprogramma's.

In 2005 financierde de regering, ter uitvoering van twee moties uit de Tweede Kamer,<sup>52</sup> een vierjarig bachelorprogramma 'Imam/Islamitisch geestelijk verzorger', verzorgd door de Amsterdamse hogeschool InHolland. Datzelfde jaar kende de regering de Vrije Universiteit Amsterdam een masterprogramma 'Islamitisch geestelijke zorg' en het bachelorprogramma 'Islamitische Theologie' toe, en de Universiteit Leiden een bachelor- en masterprogramma 'Islamitische Theologie'.<sup>53</sup> Hoewel de overheid niet specifiek focust op gematigde religieuze organisaties, lijkt de reden achter deze steun toch te zijn de ontwikkeling van een liberale islam door imams en islamitisch geestelijk verzorgers die zijn onderwezen in Nederland, ten behoeve van de integratie van islamitische minderheden. De regering is echter niet betrokken geweest bij de inhoud van het onderwijsprogramma,

47 [www.gvoenhvo.nl/organisatie/enkele-kerncijfers.html](http://www.gvoenhvo.nl/organisatie/enkele-kerncijfers.html). Protestantse lessen 45%, humanistisch 45%, rooms-katholiek 5%, islamitisch 5% en hindoeïstisch 1%; zie voormelde website.

48 *Aanhangsel Handelingen TK 2010/11*, nr. 2176.

49 Onderwijsraad, *Dienstverband, godsdienst en openbare school*, 31 maart 2006.

50 Wet van 4 februari 2010, *Stb.* 2010, 119.

51 *Kamerstukken II 2009/10*, 31 821, nr. 80.

52 *Kamerstukken II 2003/04*, 29 200 VI, nr. 155 (motie-Sterk); *Kamerstukken II 2004/05*, 29 854, nr. 10 (motie-Bos).

53 Deze subsidies betreffen zgn. 'ontwikkelingssubsidies', toegekend door de ministeries van Onderwijs, Welzijn en Wetenschappen (OCW) en het voormalige ministerie van Justitie: 1,5 miljoen euro voor de Vrije Universiteit Amsterdam (voor de periode 2005-2011); 2,35 miljoen euro voor Universiteit Leiden (periode 2006-2011) en 1,2 miljoen euro voor Inholland (periode 2007-2010). Zie: *Kamerstukken II 2008/09*, 31 700 XVII, nr. 6.

Paul van Sasse van Ysselt

hetgeen ook moeilijk of niet te verenigen zou zijn geweest met het beginsel van scheiding van kerk en staat. Sinds 2005/2006 ontvingen de onderwijsprogramma's nog slechts eenmaal subsidie voor de periode 2010/2011, in aanvulling op de algemene middelen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De Leidse opleiding is overigens in 2011 beëindigd wegens geringe studentenaantallen, en de opleiding van InHolland in 2013 wegens onvoldoende rendabiliteit.

### *Sociale activiteiten en accommodatie*

In beginsel bestaan er geen speciale financiële arrangementen tussen overheidsinstellingen en religieuze organisaties. Subsidies worden gegeven binnen het raamwerk van reguliere subsidieregelingen voor activiteiten, ongeacht de desbetreffende organisatie de werkzaamheden uitvoert vanuit een religieuze achtergrond. Dat ook religieuze organisaties en kerkgenootschappen dergelijke activiteiten organiseren is niet verwonderlijk. Integendeel, zij zijn van oudsher actief geweest op het terrein van onderwijs en gezondheidszorg en andere terreinen van het sociale leven, zoals ouderenhulp en jeugdactiviteiten. Pas sinds het einde van de negentiende eeuw, maar in het bijzonder sinds de opkomst van de sociale verzorgingsstaat vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw, is ook de staat zich meer gaan manifesteren op deze terreinen.<sup>54</sup>

Zo ontstond er een duaal systeem van (georganiseerde) activiteiten gebaseerd op een private en veelal denominatiebasis, en daarnaast activiteiten gebaseerd op een neutrale, niet-religieuze basis. Dit is tot vandaag de dag het geval.

Niettemin bestaan er verschillende benaderingswijzen en visies over de goorloofdheid van subsidiëring aan religieuze organisaties, in het bijzonder op lokaal niveau. De lokale context – de denominaties die aanwezig zijn, de historische tradities, de omvang van de gemeente, de aard van de sociale problemen – lijkt hier een rol in te spelen, evenals de moeilijkheid om in de praktijk onderscheid te maken tussen publieke en religieuze doeleinden.<sup>55</sup> Dit is aangetoond in sommige gemeenten waar religieuze denominaties financiering ontvangen voor hun activiteiten in hun algemeenheid, maar waarbij het bedrag is gebaseerd op het aantal van hun leden (1 euro elk lid). Andere gevallen betreffen activiteiten van bijvoorbeeld de organisaties Youth for Christ (jeugdzorg), De Hoop (zorg en behandeling van drugsverslaafden), Scharlaken Koord (hulp voor prostituees) en het Leger des Heils (o.a. gezondheidszorg).

De financiering van activiteiten georganiseerd of gerealiseerd door religieuze organisaties heeft meer aandacht gekregen de afgelopen jaren, vooral op lokaal niveau. Deze lokale aandacht is opgemerkt door de Tweede Kamer, die daarop een motie heeft uitgebracht. Ter uitvoering van deze motie ontwikkelde het toenmalige kabinet in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een

54 Houkes 2009; P. van Dam, *Staat van verzuiling. Over een Nederlandse mythe*, Amsterdam: WB 2011.

55 Zie o.a. J. Jonkers & L. Nickolson (red.), *Tussen principes en pragmatisme. Een onderzoek onder Nederlandse gemeenten naar de subsidiëring van levensbeschouwelijke organisaties*, Utrecht: FORUM 2010, p. 95.



gids voor gemeenten om handvatten te bieden voor de beoordeling van concrete subsidieverzoeken die (kunnen) raken aan de scheiding van kerk en staat, en in het bijzonder de mogelijkheid om subsidie te verstrekken aan organisaties op religieuze of levensbeschouwelijke grondslag.<sup>56</sup> Ook andere organisaties hebben bijgedragen aan meer verduidelijking in dit opzicht.<sup>57</sup>

*Youth for Christ: religieus of publiek (beleids)doel?*

In 2009 kreeg de organisatie Youth for Christ de aanbesteding voor een contract voor de realisatie van bijzondere jeugdzorg in het stadsdeel De Baarsjes in Amsterdam. Zowel het stadsdeel als Youth for Christ werd heftig bekritiseerd, omdat een organisatie met de missie om 'jongeren in contact te brengen met Jezus Christus' niet in staat zou zijn jeugdzorg op een 'neutrale' manier te realiseren. Daarnaast vreesde men de mogelijke uitsluiting door de organisatie van jeugd met een andere religieuze achtergrond, of het risico dat de jeugd in De Baarsjes – een wijk met veel jeugd van islamitische achtergrond – zou opgeven. Bovendien was er bezorgdheid over het personeelsbeheer: Youth for Christ wilde, net als voor haar andere activiteiten, alleen christelijk personeel voor de bijzondere jeugdzorg werven. Als gevolg van alle kritiek zijn nieuwe onderhandelingen begonnen. Die leidden tot de overeenkomst dat (ook) niet-christelijk personeel zou worden geworven en dat een aparte stichting en website zouden worden gevestigd c.q. gelanceerd.

Na deze kwestie werd een vergelijkbare kwestie aan de orde gesteld toen stadsdeel West besloot niet tot verlenging over te gaan van een contract met Youth for Christ voor de verwezenlijking van projecten voor jongeren in de wijk The Mall Westerwijk,<sup>58</sup> na raadpleging van een advies van de Commissie gelijke behandeling aan de gemeente Amsterdam op de vraag welke eisen van werving en selectie een organisatie op basis van godsdienst of overtuiging is toegestaan te stellen in het kader van de Algemene wet gelijke behandeling.<sup>59</sup>

Een van de richtsnoeren om de scheiding tussen kerk en staat te handhaven is dat overheidsinstellingen geen organisaties mogen uitsluiten van subsidieverlening wegens het enkele feit dat zij een religieuze of levensbeschouwelijke achtergrond kennen<sup>60</sup> en aldus niet mogen discrimineren tussen organisaties. Hiermee wordt

56 *Tweelukkig religie en publiek domein, handvatten voor gemeenten*, Den Haag: VNG en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2009.

57 Zie o.a. Jonkers & Nickolson 2010; M. Maussen, *Ruimte voor islam? Stedelijk beleid, voorzieningen, organisaties*, Apeldoorn/Antwerpen: Het Spinhuis 2006.

58 *Aanhangsel Handelingen TK* 2009/10, nr. 3036.

59 Advies inzake het stellen van voorwaarden aan het wervings- en selectiebeleid van organisaties die taken voor de gemeente uitvoeren, CGB 2010-1, januari 2010.

60 Vgl. ABRvS 18 december 1986, AB 1987, 260.

Paul van Sasse van Ysselt

tegemoetgekomen aan de twee grondwettelijke pijlers van de scheiding van kerk en staat: vrijheid van religie en gelijke behandeling. Gemeenten mogen financiële betrekkingen aangaan zolang de doelstellingen van de vrijwilligers/non-profit-organisaties op religieuze grondslag samengaan met de publieke doeleinden; religieus onderwijs valt niet als zodanig aan te merken.<sup>61</sup> Deze richtsnoeren worden gebruikt door gemeenten, en in parlementaire vragen en antwoorden wordt eraan gerefereerd. Dit was bijvoorbeeld het geval met betrekking tot vragen over de algemene subsidieverordening van de gemeente Rhenen, die bepaalde: 'Niet subsidiabel zijn in ieder geval activiteiten die partijpolitiek en/of levensbeschouwelijk van aard zijn, voortvloeien vanuit partijpolitieke, godsdienstige en/of levensbeschouwelijke motieven dan wel een vorming en/of verspreiding op deze terreinen tot doel hebben.'<sup>62</sup>

### *Media*

Kerken en organisaties op religieuze of levensbeschouwelijke grondslag hebben deel aan de televisiezendtijd sinds de ontwikkeling van het omroepbestel. Dit vindt zijn weerslag in de mediawetgeving tot aan de huidige Mediawet 2008.<sup>63</sup> Zendtijd wordt toegekend aan omroepverenigingen. Deze dienen een bepaalde sociale, culturele, religieuze of levensbeschouwelijke stroming te vertegenwoordigen en daarvan een afspiegeling te geven in hun programmering; zendtijd wordt echter ook toegekend aan individuele organisaties, zoals politieke partijen, onderwijsorganisaties en kerkgenootschappen. Om een zo groot mogelijke pluriformiteit in het aanbod van kerkelijke en geestelijke programma's op de publieke radio en televisie te bewerkstelligen financiert de regering – via het Commissariaat voor de Media – de zogenoemde '2.42 zendgemachtigden', verwijzend naar de betreffende bepaling uit de Mediawet 2008. Op basis van dat artikel 2.42 van de Mediawet wijst het Commissariaat voor de Media om de vijf jaar voor een periode van vijf jaar zendtijd toe aan kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag, dan wel aan rechtspersonen waarin twee of meer van deze genootschappen samenwerken.

Artikel 2.42 verschaft een podium aan geloofsstromingen, 'niet aanvullend op overige aanbieders, maar als zelfstandig gepositioneerde zendgemachtigden'. Op basis van dit artikel is voor de periode 2010-2015 zendtijd toegewezen aan het Rooms-Katholiek Kerkgenootschap (KRO-RKK), de Stichting Verzorging Kerkelijke Zendtijd (IKON en Zendtijd Voor Kerken), het Nederlands-Israëlitisch Kerkgenootschap (Joodse Omroep), de Humanistische Omroep Stichting (Human), de Boeddhistische Unie Nederland (Boeddhistische Omroep Stichting) en de Stichting Organisatie voor Hindoe Media (OHM). Het Commissariaat voor de Media heeft in augustus 2010 de licentie voor de Stichting Moslim Omroep Nederland (SMON) ingetrokken. Eerder afgewezen aanvragers kregen vervolgens in een her-

61 Vgl. ABRvS 19 december 1996, AB 1997, 414.

62 *Aanhangsel Handelingen TK* 2009/10, nr.1033.

63 Zie o.a. J. Wolswinkel & A. Overbeeke, 'Velen zijn geroepen, maar weinigen uitverkoren. Zendtijd onder kerken en geestelijke genootschappen in de Mediawet 2008', *Mediaforum* 2009-9, p. 310-323.

nieuwde procedure een herkansing, maar geen enkele gegadigde voldeed aan de eisen van het Commissariaat voor de Media. Het budget voor media-aanbod ten behoeve van de islam werd daarna ter beschikking gesteld van de NPS (inmiddels opgegaan in de NTR).<sup>64</sup>

Een van de belangrijkste hervormingen en bezuinigingsmaatregelen van de regering is een ingrijpende herziening van de publieke omroep;<sup>65</sup> in 2015 moet 127,3 miljoen euro worden bezuinigd. Dertien miljoen daarvan betreffen de kleinere levensbeschouwelijke kanalen, wat een halvering is van hun budget.<sup>66</sup> Dit is gedaan ten gunste van de grotere omroepverenigingen. Een van de argumenten hiervoor van de regering is dat de 2.42-kanalen 'zich dus moeten beperken tot hun specifieke spirituele taken; het meer algemene media-aanbod kan evengoed worden verzorgd door de omroepverenigingen'.<sup>67</sup> Het valt serieus te betwijfelen of, en zo ja in hoeverre, deze benadering nog valt te verenigen met het beginsel van scheiding van kerk en staat, omdat de regering hier bepaalt wat tot de kern van de spirituele taken behoort, zelfs zonder dat daarvoor indicatoren aanwezig zijn.<sup>68</sup>

### *Belasting*

Als indirecte wijze van overheidsfinanciering van religieuze organisaties kunnen worden aangemerkt de belastingvoordelen die zij genieten, in het bijzonder vanwege (a) hun formele status van algemeen nut beogende instelling (ANBI), en (b) de fiscale kerkenvrijstelling in de onroerendzaakbelasting (OZB). Deze voorzieningen zijn niet alleen exclusief geldig voor kerkgenootschappen, maar voor alle soorten van charitatieve instellingen en doeleinden.

Een ANBI moet voldoen aan twee categorieën voorwaarden, namelijk betreffende: (a) het doel en de feitelijke activiteiten van de instellingen, en (b) regelingen over de organisatie en financieel toezicht binnen de ANBI. De tweede voorwaarde van de eerste categorie is aangescherpt sinds 1 januari 2010; de feitelijke activiteiten van een ANBI dienen nu bij te dragen aan het algemeen nut voor ten minste 90%.<sup>69</sup> Beide categorieën voorwaarden zijn gekoppeld via tien (sub)voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om een ANBI-status te verkrijgen.<sup>70</sup> Sinds 1 januari 2008 is het aan de belastinginspecteur om te beoordelen of een instelling aan de

64 Vgl. P. de Goede, 'Religie in het publiek omroepbestel: van preken voor eigen parochie naar integratie en dialoog', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2012-1, p. 56-64.

65 O.a. gebaseerd op onderzoek gedaan in 2010, zie: *Kamerstukken II* 2009/10, 31 804, nr. 83 (Rapport 'Partners in levensbeschouwing' als bijlage).

66 *Kamerstukken II* 2010/11, 32 827, nr. 1, p. 11.

67 *Kamerstukken II* 2010/11, 32 827, nr. 1, p. 15.

68 Vgl. W. van den Burg, 'Afrekenen met de linkse kerk', *NJB* 2011, p. 1473.

69 Art. 6.33 lid 1 sub b Wet inkomstenbelastingen 2001 (*Stb.* 2009, 564) en *Kamerstukken II* 2009/09, 31930, nr. 3, p. 17.

70 Zie acht voorwaarden genoemd in art. 41 a en 41 b Uitvoeringregeling inkomstenbelasting 2001, *Stcr.* 2000, 250, herzien 1 februari 2007, *Stcr.* 2007, 28; één aanvullende voorwaarde is opgenomen in art. 6.33 lid 4 Wet inkomstenbelastingen 2001 (Wet van 17 december 2009, *Stb.* 2009, 564), en één in het Besluit van 6 april 2010, *Stcr.* 2010, 5278, nr. 4.

Paul van Sasse van Ysselt

vereiste voorwaarden voldoet.<sup>71</sup> Er is een register aangelegd waarin instellingen zijn opgenomen met een ANBI-status.<sup>72</sup>

Men kan serieus betwijfelen of deze criteria en procedure voldoende rekening houden met het beginsel van scheiding van kerk en staat en de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging; de (ex ante) invloed van de Belastingdienst op de interne structuur en het beleid van de denominaties is tamelijk ingrijpend.<sup>73</sup> Dit moet worden onderscheiden van de (ex post) rechterlijke oordelen over het algemeen nut die soms eveneens ingrijpend kunnen zijn, zoals het vonnis waarin een bepaling uit de kloosterregel van de heilige Benedictus wordt geciteerd als bewijs voor de ondersteuning van de stelling dat gastvrijheid door de monniken van een benedictijner abdij jegens bezoekers behoort tot de kern van hun stroming in het christelijk geloof, en daarmee voldoet aan het 'algemeen-nutcriterium'.<sup>74</sup> Men zou kunnen tegenwerpen dat het niet verplicht is om een ANBI-status aan te vragen. Dat is echter niet erg realistisch vanwege de verreikende financiële consequenties van een dergelijke status voor de betrokken organisaties of kerkgenootschappen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de statistieken van donaties door groepen of individuen aan kerken, die aftrekbaar zijn van de belasting. Zodoende lijkt de ANBI-status private financiële donaties aan kerken (en, meer algemeen, aan religieuze doelen) aan te moedigen. De Nederlandse donaties bedragen 0,8% (4,7 miljard euro) van het bruto nationaal product (bnp; 572 miljard in 2009), terwijl 19% van die 4,7 miljard (891 miljoen euro) was gedoneerd aan religie, het hoogste bedrag, ofschoon verminderd ten opzichte van de 1 miljard in 2007.<sup>75</sup>

Hoewel spanningen lijken te rijzen met het beginsel van scheiding van kerk en staat, zouden deze spanningen verminderd kunnen worden door procedurele voorzieningen die men is overeengekomen in een convenant dat op 30 november 2007 is gesloten tussen de 25 (in 2011: 30) denominaties vertegenwoordigd in het CIO en de Belastingdienst over de toepassing van de ANBI-regeling.<sup>76</sup> Een andere zijde van de medaille lijkt echter te zijn dat er mogelijk sprake is van ongelijke behandeling tussen religieuze denominaties die wel en andere die niet zijn vertegenwoordigd door het CIO. Slechts (sommige) christelijke en joodse denominaties zijn lid van het CIO. De vraag is of daarvoor een objectieve rechtvaardiging aanwezig is.

Tot slot, in uitzonderingen of gereduceerde tarieven voor kerkgenootschappen is ook voorzien in de Successiewet en eigendomsbelasting. Kerkgebouwen zijn bij-

71 Als gevolg van jurisprudentie, in het bijzonder betreffende de Scientology Church Amsterdam, HR 7 november 2003, *LJN AN7741*. Vanuit de Belastingdienst is hiervoor verantwoordelijk het belastingkantoor Oost-Brabant. Zie: art. 13a Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003.

72 [http://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/anbi\\_alfabetisch\\_ib0771z1fd\\_wk35.pdf](http://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/anbi_alfabetisch_ib0771z1fd_wk35.pdf).

73 Vgl. T. van Kooten, 'Kerk en fiscus: de zilveren koorde te nauw aangehaald?', in: H. Broeksteeg & A. Terlouw (red.), *Overheid, recht en religie*, Deventer: Kluwer 2011.

74 Rb. Arnhem 17 juni 2010, *LJN BM8588*. Het tegen dit vonnis ingestelde hoger beroep is ongegrond verklaard: Hof Arnhem 23 augustus 2011, *LJN BR6629*. Zie ook R. Steenvoorde, 'In het algemeen belang?', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2011-1, p. 30-42.

75 Th.N.M. Schuyt e.a. (red.), *Giving in the Netherlands: Donations, Bequests, Sponsorships and Volunteering*, Amsterdam: Reed Business 2011.

76 [www.cioweb.nl](http://www.cioweb.nl).

voorbeeld uitgezonderd van eigendomsbelasting, op voorwaarde dat het gebouw voor ten minste 70% van de tijd wordt gebruikt voor de eredienst. De wettelijke basis voor deze belastingheffing en -vrijstelling is artikel 132 lid 6 Gw, in samenhang met artikel 219 van de Gemeentewet.

*Publieke (financiële) waarde van parochies en (kerk)gemeenschappen*

De hiervoor genoemde onderwerpen zijn benaderd vanuit een perspectief dat voornamelijk de nadruk erop legt dat religieuze organisaties profijt hebben van hulp van de staat. De ratio achter deze hulp en financiering is nauwelijks expliciet gemaakt en wordt weinig vertaald in termen van financieel rendement. Een dergelijk perspectief wordt duidelijker in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)<sup>77</sup> en in sommige recente onderzoeken, waarvan de bevindingen ik kort zal schetsen.<sup>78</sup>

Er is onderzoek gedaan naar het financieel rendement van 1375 rooms-katholieke parochies en 2270 gemeenschappen van de protestantse kerk in Nederland. Hun leden vertegenwoordigen ongeveer 90% van alle christenen in Nederland. Het rendement is gekoppeld aan twee domeinen, een sociaal domein en een cultureel domein. In het eerste domein wordt onderscheid gemaakt tussen vier soorten sociale activiteiten die worden uitgeoefend door de kerkparochies: (a) pastorale zorg en diaconale hulp, (b) jongeren- en jeugdwerk, (c) sociale-cohesieactiviteiten en recreatie, en (d) onderwijs en cursussen. In totaal worden 1,4 miljoen mensen bereikt met deze activiteiten, waarvan de helft met de eerstgenoemde activiteit. De activiteiten vergen de inspanning van 165.000 vrijwilligers. Het onderzoek gaat vervolgens uit van een beloning van gemiddeld 33 euro per uur,<sup>79</sup> als gevolg waarvan betoogd kan worden dat het vrijwilligerswerk een financiële waarde of rendement van 325 miljoen euro vertegenwoordigt.

Met betrekking tot het tweede domein, de culturele activiteiten, zoals feesten, concerten of bedevaarten, worden 1,7 miljoen mensen per jaar bereikt. Ongeveer 30.000 vrijwilligers maken deze activiteiten mogelijk. Hun inspanningen vertegenwoordigen een waarde van 45 miljoen euro. Daarnaast dragen parochies en andere kerkgemeenschappen bij tot het behoud en de restauratie van de kerkgebouwen, zijnde monumenten, voor 30 miljoen euro per jaar. Samen genomen vertegenwoordigen beide activiteiten een waarde van 400 miljoen euro per jaar.

Er is ook onderzoek gedaan naar het maatschappelijk rendement van moskeeën. De ongeveer 450 moskeeën die aanwezig zijn in Nederland, leveren de Neder-

77 Bijv. W. Blauw, 'Kansen voor Utrechtse kerken binnen de Wmo', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2010-2, p. 63-75.

78 Rapport nr. 594, *De kerk telt. De maatschappelijke waarde en parochies en gemeenten*, Nijmegen: Kaski 2010.

79 Wat betreft de verantwoording hiervan zoekt voormeld rapport nr. 594 aansluiting bij het NIM-rapport *Tel je zegeningen. Het maatschappelijk rendement van christelijke kerken in Rotterdam*, Nijmegen 2008. Daarin is wat prijsstelling betreft o.a. aansluiting gezocht bij een sector die op een aantal punten overeenkomsten vertoont met de kerkelijke inzet: de zorgsector. Voor deze sector bestaan tariefstellingen, vastgesteld door het College Tariefstelling Gezondheidszorg (CTG). Zie uitvoerig hierover p. 56 e.v. van voormeld rapport.

Paul van Sasse van Ysselt

landse samenleving middels giften en belastingen 150 miljoen euro per jaar op.<sup>80</sup> Het maatschappelijk rendement van migrantenkerken in Den Haag, die een centrale rol spelen in het (dagelijks) leven van veel migranten, vertegenwoordigen een financiële waarde van 17,5 miljoen per jaar.<sup>81</sup> Deze kerken helpen onder andere met de organisatie van taalcursussen en ondersteunen mensen bij officiële instanties.

Kortom, er is niet alleen sprake van publieke financiering van religieuze organisaties, maar – wat van de precieze juistheid van voormelde berekeningen ook zij – er worden ook publieke middelen uitgespaard door de functie van kerkgenootschappen en hun vrijwilligers in de samenleving. In zoverre heeft de staat in elk geval ook baat bij betrokkenheid van de kerk en religieuze organisaties ten aanzien van het publieke domein.

## Conclusie

De thema's die in dit artikel aan de orde zijn geweest, tonen aan dat er – anders dan vroeger – geen directe (financiële) steunrelaties meer bestaan tussen kerk en staat; sommige relaties komen daarbij dicht in de buurt, zoals de steun voor geestelijke verzorging in de krijgsmacht en penitentiaire inrichtingen. Van indirecte relaties is wel degelijk nog steeds sprake, zoals in het kader van fiscale giftenaftrekregelingen, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de monumentenzorg. Daarnaast blijken er zowel directe als indirecte financiële relaties te bestaan tussen de overheid en religieuze organisaties. Om deze relaties te duiden zijn de deelthema's en voorbeelden geplaatst in hun constitutioneel historische context. Daarmee is duidelijk geworden dat er een continuüm is van deze relaties door de Nederlandse (constitutionele) geschiedenis heen. Hoewel zij thans redelijk zijn uitgekristalliseerd, zijn de financiële betrekkingen tussen de overheid en de betreffende organisaties regelmatig onderwerp van debat in de samenleving en de politiek. Dat komt deels door de vaak impliciete veronderstelling dat de reikwijdte van het beginsel van scheiding van kerk en staat tamelijk onbegrensd is en dat het beginsel een betekenis heeft die echter moeilijk verklaarbaar is vanuit constitutioneel historisch perspectief. In veel gevallen gaat het niet zozeer om het beginsel van scheiding van kerk en staat in strikte, institutionele, zin, als wel om de rol van religie in het publieke domein.

De constitutionele geschiedenis laat zien dat er weliswaar sprake is geweest van ontvlechting van kerk en staat en overheid en religie, maar dat zeker tussen deze laatste altijd legitieme (financiële) relaties aanwezig zijn geweest. Het is even legitiem daarin tot op zekere hoogte verandering te (willen) aanbrengen, mits op goede gronden en zonder verleden en geldende betekenissen geweld aan te doen. Het debat en de bevraging van de relaties tussen religie en het publieke domein verwonderen niet, gelet op ontwikkelingen zoals individualisering, secularisering

80 Rapport *Maatschappelijk rendement van moskeeën*, Stichting Oikos 2008 ([www.stichtingoikos.nl/?nid=48010](http://www.stichtingoikos.nl/?nid=48010)); dit rapport ging nog uit van 875 moskeeën.

81 Rapport *Gratis en waardevol: Rol, positie en maatschappelijk rendement van migrantenkerken in Den Haag*, Stichting Oikos, 2006.



of transformatie van religie<sup>82</sup> en de transformatie van de (sociale) verzorgingsstaat en de overgang van zogenoemde zware naar lichte gemeenschappen. Deze ontwikkelingen en het mede daaruit voortvloeiende debat reflecteren tegenwoordig een tendens om de publieke rol van religie te verminderen en de pluralistische accommodatie om te buigen naar monistisch secularisme.<sup>83</sup> Instituties en regelgeving die de godsdienstvrijheid respecteren bestaan nog wel, ofschoon ook deze (juridische) kaders ter discussie zijn komen te staan.

Een domein waarop overheid en religieuze organisatie elkaar nog steeds vinden betreft het algemeen belang. In dit kader is het nuttig te realiseren dat ook kerkgemeenschappen (financiële) publieke waarde vertegenwoordigen. Publieke financiering van religieuze organisaties is geaccepteerd en legitiem zolang zij het algemeen belang dient. Uiteraard is het algemeen belang in zichzelf geen neutrale waarde, zoals is geïllustreerd aan de hand van belastingvrijstellingen of de financiering van jeugdzorg. Het geeft niettemin een richtsnoer aan overheid en religieuze en levensbeschouwelijke organisaties en wordt door beide aanvaard als gemeenschappelijk doel. Belangrijke voorwaarden voor de legitimiteit van financiering is dat het discriminatieverbod wordt nageleefd en dat de desbetreffende ondersteunde activiteit geen evangelisatie of zending beoogt of betreft. Anderzijds verplichten mensenrechten de staat of overheid soms om te financieren of anderzijds religieuze praktijken te (helpen) realiseren. Tegen deze achtergrond is het een uitdaging om te proberen niet te interveniëren in de inhoud van religie of geloof (massamedia, belastingen) bij de financiering van bedoelde organisaties en om een politiek en publiek klimaat te organiseren waarin tolerantie en respect voor religieuze minderheden, religieuze orthodoxie en niet-gelovigen wordt gerealiseerd. Dit vergt een voortdurend proces dat nooit af is in een democratie.

Dit is in het bijzonder het geval in een tijd van financiële crisis waarin de nodige bezuinigingsmaatregelen (moeten) worden getroffen. Goede praktijken kunnen in dat kader behulpzaam zijn voor zowel overheid als religieuze organisaties. Gedacht kan worden aan het bespreekbaar maken van deze thema's door middel van beleidsnota's, (internationale) conferenties, politieke verklaringen, wetenschappelijk werk en hoorzittingen met experts. Eind 2011 werd ten aanzien van de scheiding van kerk en staat een hoorzitting van dertien experts gehouden in de Tweede Kamer; deze lijkt een dempende werking te hebben gehad op het, soms emotionele en verwarrende, politieke debat. De instelling van 2008 als Jaar van het Religieuze Erfgoed en het strategisch Plan voor Religieus Erfgoed 2008, waarin diverse aanbevelingen zijn opgenomen, kunnen als een andere goede praktijk worden beschouwd. Voor wat betreft de geestelijke verzorging in penitentiaire en andersoortige inrichtingen lijkt het de moeite waard te zijn op regelmatige basis voorkeurspeilingen uit te voeren om te identificeren welke denominaties in welke verhouding aanwezig zijn en daarop het aanbod van verzorgers af

82 Zie o.a. Van Bijsterveld, in WRR 2006, en C. Taylor, *A Secular Age*, Cambridge (Mass.): HUP 2007.

83 Vgl. B.P. Vermeulen, 'On freedom, equality and citizenship. Changing fundamentals of Dutch minority policy and law (immigration, integration, education and religion)', in: M.-C. Foblets, J.-F. Gaudreault & A. Dundes Renteln (red.), *The Response of State Law to the Expression of Cultural Diversity*, Brussel: Bruylant (Editions Yvon Blais) 2010, p. 45-143 (par. 12-13).

Paul van Sasse van Ysselt

te stemmen, en aldus de meest effectieve bestemming van het budget. Voorts is het de vraag of het potentieel van kerken en moskeeën voldoende gebruikt wordt door overheden, zoals in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Terughoudendheid in samenwerking tussen overheid en kerk is niet geboden door het constitutioneel beginsel dat beide (organisatorisch) gescheiden zijn.