



rijksuniversiteit
groningen

Heilig geloof in wetgeving

Over geloven en wet(t)en in een
democratische rechtsstaat

Prof. mr. dr. P.B.C.D.F. van Sasse van IJssel



Oratie

22 september 2023

Heilig geloof in wetgeving

Heilig geloof in wetgeving

Over geloven en wet(t)en in een democratische rechtsstaat

Oratie, in verkorte vorm uitgesproken door

Prof. mr. dr. P.B.C.D.F. van Sasse van IJsselt

op 22 september 2023

bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar

Recht en Religie

aan de

Faculteit Rechtsgeleerdheid

Rijksuniversiteit Groningen



rijksuniversiteit
groningen

Uitgegeven door University of Groningen Press
Broerstraat 4
9712 CP Groningen
<https://ugp.rug.nl/>

Voor het eerst gepubliceerd in Nederland ©2023 Paul van Sasse van IJssel

Omslagontwerp en opmaak: LINE UP boek en media bv | Riëtte van Zwol, Mirjam Kroondijk

Foto voorkant: Tiemen Folkers / Husky - CC BY 4.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=73980745>

Auteursfoto: Douwe-Freerk Osinga

DOI: <https://doi.org/10.21827/64b5472b6ee83>



Dit werk is verschenen onder de Creative Commons-licentie: NietCommercieel-GeenAfgeleideWerken 4.0 Internationaal (CC BY-NC-ND 4.0). De volledige licentievoorwaarden zijn beschikbaar op creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode

(Mevrouw/meneer) de rector,
geachte aanwezigen,

1 Inleiding

Openbare middelbare scholen worstelen met de wens van islamitische leerlingen om op school te willen bidden in gebedsruimten.¹ Koranverbrandingen en -verscheuringen leiden tot felle reacties en zorgen rondom openbare orde en nationale veiligheid.² Religieuze symbolen of kledingstukken, zoals keppel, kruisje en hoofddoek, mogen niet meer worden gedragen door de politie, zo liet de Minister van Justitie en Veiligheid weten aan het begin van de zomer.³ Een verbod, dat dient ter uitvoering van een breed gedragen motie, maar ook leidde tot weerstand vanuit de politie, antiracismecoördinatoren en het College voor de Rechten van de Mens.⁴

1 Zie o.a. *Nrc* 31 maart 2023, 'Scholen worstelen met gebedsruimte voor leerlingen – 'bij ons wordt niet aan religie gedaan'.

2 Veel mediaberichten verschenen over de verscheuring en verbrandingen van Korans in Zweden, Denemarken en Nederland. Zie wat het buitenland betreft o.a. *Nrc* 3 augustus 2023 (opinie en redactioneel) en 4 augustus 2023, 'Koranverbranding verbieden of niet?'. Zie voorts o.a. de verklaring van 11 juli 2023 van de VN-Commissaris voor godsdienst en levensovertuiging, Nazila Ghanea: 2023-07-11-HRC53-UD-religious-hatred-SR-FoRB-statement.pdf (ohchr.org). Zie wat betreft de koranverscheuring in Nederland, o.a.: P.B.C.D.F. van Sasse van IJssel, 'Koranverscheuring als ongehoorde meningsuiting', *NJB* 24 februari 2023.

3 *Telegraaf*, 28 juni 2023, 'Hoofddoek, keppel en kruisje voor agent definitief in de ban: 'Dit staat echt los van discriminatie''. De Minister van Justitie en Veiligheid beoogt met het verbod uitvoering te geven aan een motie van het lid Helder (PVV), die verzoekt om het dragen van een hoofddoek door de politie tegen te gaan, *Kamerstukken II 2022/23*, 36 200 VI, nr. 5. De motie werd aangenomen met 90 van de 150 stemmen.

4 Veel mediaberichten verschenen hierover, zie o.a. *Nrc* 30 juni 2023, 'Discussie hoofddoek toch niet beslecht'; *Nrc* 29 juni 2023, 'Met verbod is discussie bij politie over hoofddoek niet voorbij'; *Volkscrant* 5 juli 2023, 'Opinie J.P. Loof'; *Nrc* 31 oktober 2022, 'Een politieagent moet een hoofddoek kunnen dragen, vindt de coördinator racismebestrijding'.

Drie recente voorbeelden op het snijvlak van recht, religie en samenleving, die aanleiding geven tot vragen naar de betekenis van maatschappelijke tolerantie van godsdienstige praxis en uitingen, naar de betekenis van samenleven, en over de rol, taak en plichten van de overheid. Daarmee rijst al snel de vervolgvraag of de overheid uit de voeten kan met bestaande wet- en regelgeving en zo nee, of nieuwe wetgeving is aangewezen.

Vragen zoals deze rijzen naar aanleiding van concrete gebeurtenissen in een maatschappelijk en politiek discours rondom integratie, veiligheid en islam. Dat leek over zijn hoogtepunt heen, maar blijkt toch zo weer te kunnen opvlammen in een klimaat dat zich kenmerkt door polarisatie, (normalisering van) (rechts-)extremisme⁵ en discriminatie,⁶ reden waarom er een

5 Zie o.a. P. Dekker (red.), *Polarisatie in Nederland*, Utrecht: Het Wereldvenster (Skanderbeg Books) 2022; Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid, *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 58*, mei 2023, p. 3, 26-35; Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst 2023, *Jaarverslag 2022*.

6 Uit CBS-onderzoek in 2022 blijkt – wat godsdienst of levensbeschouwing betreft – dat drie op de tien moslims zich gediscrimineerd voelt (33,33 procent) en ruim twee op de tien joden, hindoes en boeddhisten (20 procent). Minder dan een op de tien rooms-katholieken en protestanten of gelovigen van een andere christelijke kerk ervaren discriminatie (< 10 procent), zie: Veiligheidsmonitor van het CBS en het Ministerie van Justitie en Veiligheid over 2021. Het College voor de Rechten van de Mens heeft in de periode van 1 oktober 2012 tot en met 15 augustus 2022 129 oordelen gegeven (mede) over de discriminatiegrond godsdienst en/of levensovertuiging. Zie over deze en andere cijfers en de duiding daarvan: P.B.C.D.F. van Sasse van IJsselt, 'Kroniek oordelen College voor de Rechten van de Mens: het recht gevrijwaard te blijven van discriminatie op grond van godsdienst of levensovertuiging in de periode 2012-2022', *NTKR Tijdschrift voor Recht en Religie* 2022-2, p. 211-237 (233-237). Zie voor cijfers uit 2023: Ministerie van BZK, Discriminatiecijfers in 2022, april 2023, en Veiligheidsmonitor van het CBS; M. Akkermans,

advies- en staatscommissie zijn ingesteld die zich over deze problematiek buigen om te komen met concrete voorstellen om hier verbetering in aan te brengen.⁷

Behalve deze concrete gebeurtenissen, zijn er ook megatrends en maatschappelijke structuurveranderingen die gevolgen (kunnen) hebben voor wetgeving op het terrein van religie. Daartoe behoort het onvermijdelijke duo van ontzuiling en secularisering.⁸ Deze Statler en Waldorf uit de sociale- en religiewetenschappen zijn al langer bekend, maar er is wel wat mee aan de hand.

J. Arends, E. Derksen, C. Reep, 'Online Veiligheid en criminaliteit over 2022', cbs.nl, 11 mei 2023.

7 Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Justitie en Veiligheid van 15 juli 2022, houdende instelling van de Adviescommissie versterken weerbaarheid democratische rechtsorde (Regeling instelling Adviescommissie versterken weerbaarheid democratische rechtsorde), *Stcrt.* 2022, 19229; Besluit van 3 mei 2022, houdende instelling van een staatscommissie tegen discriminatie en racisme (Instellingsbesluit staatscommissie tegen discriminatie en racisme), *Stcrt.* 2022, 11349.

8 De secularisering moet goed worden onderscheiden van de seculariserings-*these*. De eerste betreft een maatschappelijk proces dat als voltooid wordt beschouwd, hoewel nieuwe duidingen voor secularisering zich aandienen, zie bv. H. Joas, *De macht van het heilige. Een alternatief voor de geschiedenis van de onttovering*, Rotterdam: Lemniscaat 2018. De seculariseringstheze stelt dat modernisering van de samenleving leidt tot secularisering en geldt al langere tijd als achterhaald, hoewel de these nog steeds opgeld doet vanwege zijn status als 'master-narrative', zie o.a. W.B.H.J. van de Donk, A.P. Jonkers, G.J. Kronjee en R.J.J.M. Plum (red.), *Geloven in het publieke domein. Verkenningen van een dubbele transformatie*, Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press 2006, p. 19-36; P. van Rooden, *Religieuze regimes, Over godsdienst en maatschappij in Nederland, 1570-1990*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 1996, p. 11-15, 201.

Uit recent onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt dat voor het eerst een meerderheid van de Nederlanders zich niet religieus noemt en dat nog maar een derde gelooft in een persoonlijk God.⁹ Het aandeel dat regelmatig een religieuze dienst bijwoont, is geslonken tot 14 procent. Daarmee behoort Nederland tot de meest ontkerkelijkte delen van het Europese continent.¹⁰

God, godsgeloof en geloofspraxis zijn dus meer dan ooit op hun retour.¹¹ Eenduidig is het resultaat niet; we leven in een seculier experiment.¹² Daarin vinden allerlei sociale processen plaats met betrekking tot religie(beleving), zoals ‘transformatie van religie’¹³ en ‘vervloeiing van de grenzen tussen geloof en ongelooft’ met daarbij een ‘nieuwe openheid voor religieuze vra-

9 SCP, *Religie in een pluriforme samenleving*, Den Haag, 2022; CBS, *Religie in Nederland*, 18 december 2020; J. Kregting, ‘Secularisering in Nederland’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, 2021(12)3, p. 37-49.

10 Vgl. J.C. Kennedy en M. Rutjes, *Gescheiden partners. Een geschiedenis van overheid en religieuze organisaties in Nederland*, Amsterdam: Prometheus 2022, p. 98.

11 Sinds Emile Durkheim wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds religie en anderzijds religiositeit ofwel religie als innerlijke houding of praktische levenshouding. Zie daarover o.a. L.M. de Rijk, *Geloven en weten. Pleidooi voor een sober atheïsme*, Amsterdam: Bert Bakker 2010, p. 58-69; H. Joas (2018), p. 14-15.

12 Ik heb de term ontleend aan: H. Boutellier, *Het seculiere experiment. Hoe we van God los gingen samenleven*, Amsterdam: Boom 2015.

13 Zie o.a. M. Terpstra en Th. de Wit, *Waarom tolerantie niet de hoogste waarde kan zijn. Over de omgang met heilige zaken*, Damon 2019, in het bijzonder deel II, p. 101-196; W.B.H.J. van de Donk, A.P. Jonkers, G.J. Kronjee en R.J.J.M. Plum (2006).

gen'.¹⁴ Atheïsme is toegenomen, maar de hardheid ervan¹⁵ is afgenomen en er klinkt – gelukkig – oproep tot gesprek en dialoog.¹⁶ *Religiositeit* is nog wel aanwezig, maar religie maakt geen deel meer uit van onze zogenoemde *social imagineries*; voorstellingen die ten grondslag liggen aan de alledaagse praktijk van de samenleving.¹⁷

Het is deze context van concrete gebeurtenissen en structuurveranderingen, waarin de godsdienstvrijheid regelmatig kritisch wordt bevraagd in onze pluriforme samenleving. Dat gebeurt op drie manieren. In de eerste plaats staan de voor godsdienst of levensovertuiging relevante grondrechten soms als zodanig ter discussie. In de tweede plaats vindt bevraging plaats van op basis van de godsdienstvrijheid geldende uitzonderingen op algemene regels of accommodatiebepalingen. Denk aan de ophef over uitzonderingen voor gebedshuizen in het kader van de coronamaatregelen¹⁸ – “waarom moet een the-

14 T. Smaedes, *God, iets of niets, de postseculiere maatschappij tussen geloof en ongelooft*, Amsterdam University Press 2016.

15 Deze hardheid gold met name het 'Nieuw Atheïsme' (2006-2012), met als representanten Richard Dawkins, Daniel Dennet, Christopher Hitchens en Sam Harris, bekend als de “four horsemen of atheism”. Zij zijn sterk bekritiseerd door gelovigen, zoals Alister McGrath en John Lennox, en de atheïst John Gray, bijvoorbeeld in: J. Gray, *Seven Types of Atheism*, London: Penguin Books 2018.

16 R. Peels, *Life without God. An Outsider's Look at Atheism*, Cambridge University press 2023, p. 14-16; J.G.J. de Ridder, *Eigenaardige overtuigingen: over religieus geloof in de filosofie en elders in het denken*, oratie Rijksuniversiteit Groningen 2022; H. Joas (2018), p. 35; T. Smaedes (2016), p. 264.

17 H. Boutellier (2015), p. 50.

18 Zoals de ophef over een kerk in Staphorst die aan het begin van de 'tweede golf' 600 mensen ontving terwijl veel andere sectoren gehouden waren aan de

ater dicht en een kerk niet?”¹⁹ – of aan een voorziening zoals het aanbod voor eeuwigdurende grafrust op begraafplaatsen. In de derde plaats leiden de concrete gebeurtenissen tot wettelijke beperkingen, onder andere ter bescherming en versterking van de (waarden van de) democratische rechtsstaat, zoals bij het tegengaan van informeel onderwijs.

Dit brengt mij tot de vraag die ik vanmiddag wil onderzoeken, namelijk of en zo ja, wat het concrete resultaat is van deze bevragingen van de ruimte voor godsdienst en levensovertuiging in onze wetgeving en (aldus) welke gevolgen zij (daarmee) hebben voor de realisering van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, de verhouding tussen kerk en staat of tussen overheid en religieuze organisaties, en voor de (religieuze) tolerantie in onze samenleving.

Ik verklap niets door nu al aan te geven dat het antwoord op deze omvangrijke vraag in het bestek van deze rede oriënterend en voorlopig zal zijn en er een weg open ligt voor nader mono- en interdisciplinair onderzoek.

toen geldende 30-persoonen-regel, ‘Onbegrip in landelijke politiek over 600 gelovigen in kerk Staphorst’, NOS 4 oktober 2020.

- 19 ‘Theaters dicht dan kerken ook’ (Opinie, Twistgesprek: ‘Als kerken meer dan dertig bezoekers mogen toelaten, dan theaters ook, stelt *Youp van ’t Hek*. Richt je niet tegen de kerk, zegt *Henk-Jan Prosmán*, kom op voor je eigen vrijheid.’), *Nrc* 4 december 2020. Over deze thematiek uitgebreid: A. Vleugel, ‘Corona-maatregelen en godsdienstige bijeenkomsten?’, *NJB* 2021/574.

Ik wil wel alvast een begin maken.

2 Geloof in wetgeving

Mijn verkenningstocht berust op de veronderstelling dat in een democratische rechtsstaat de maatschappelijke structuurveranderingen hun weerslag zullen proberen te vinden – en in beginsel ook moeten vinden – in wetgeving.²⁰ Die geldt daarmee als een belangrijke parameter voor zulke ontwikkelingen. Deze functie van wetgeving als parameter houdt verband met het leven van mensen binnen het verband van een staat die zich kenmerkt als democratische rechtsstaat. Daarvan is sprake als ten minste periodieke verkiezingen, machtenspreiding, onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak en grondrechten aanwezig zijn en wordt voldaan aan het legaliteitsbeginsel.²¹ Op

20 Wetgeving is uiteraard meer dan alleen de uitdrukking en stolling van het heersend rechtsgevoel, zij geeft ook ruimte aan verschillen en conflicten door die aan vormen te binden. Zie uitgebreid over de doelen en functies van wetgeving: S.E. Zijlstra, 'Wetgeven in een democratische rechtsstaat', in: S.E. Zijlstra (red.), *Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid*, Deventer: Kluwer 2012, p. 71-96.

21 De Staatscommissie Grondwet 2010 deed het voorstel om het legaliteitsbeginsel te codificeren in een in de Grondwet op te nemen algemene bepaling. Dit voorstel luidde: "Openbaar gezag wordt alleen uitgeoefend krachtens de Grondwet of de wet." (Advies Staatscommissie Grondwet 2010, p. 90-91). Dit voorstel is niet overgenomen door de wetgever. Bij het opnemen van de Algemene bepaling in de Grondwet is het legaliteitsbeginsel bewust niet gecodificeerd vanwege het sobere karakter van de Grondwet in samenhang met het gegeven dat het legaliteitsbeginsel al op diverse plekken doorklinkt in de Grondwet, zoals in de beperkingsgronden van sommige grondrechten en art. 104 Grondwet over rijksbelastingen.

grond van dat beginsel moet elk eenzijdig overheidshandelen zijn grondslag vinden in wetgeving.²²

Zo beoogt wetgeving uiteindelijk vrijheid te garanderen, van burgers tegenover elkaar en van burgers tegenover de overheid, maar ook bestaanszekerheid.²³ Om dat te bereiken worden vaak ook vrijheden beperkt. Dat is toegestaan als wordt voldaan aan bepaalde randvoorwaarden.²⁴

Voor de beperking van een grondrecht, zoals de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging, is een (specifiek) wettelijke bepaling vereist. Dit volgt uit de grondwettelijke clausulering ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’.²⁵ Hier past wel een belangrijke relativering vanwege de sferentheorie en het leerstuk van de redelijke uitleg. In de praktijk beïnvloeden

22 Zulke wetgeving ontleent haar legitimiteit aan het democratisch proces waarin zij is vastgesteld én aan haar relatie tot grondrechten, die weer in wetten en regels zijn uitgewerkt. Zie voorts uitgebreid, o.a. F.J. van Ommeren, *De verplichting verankerd; de reikwijdte van het legaliteitsbeginsel en het materiële wetsbegrip* (diss. Amsterdam VU), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1996 en W.J.M. Voermans, *Legaliteit als middel tot een doel. Controverses rondom legaliteit en legitimatie* (Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging 141ste jaargang), Deventer: Kluwer 2011, p. 1-101.

23 Ik gebruik bestaanszekerheid hier als pars pro toto voor de doelstelling van sociale grondrechten.

24 Grondwettelijke en verdragsrechtelijke randvoorwaarden, zoals de aanwezigheid van een legitiem doel, proportionaliteit en subsidiariteit. Zie hierover uitgebreid, o.v.a.: A.J. Nieuwenhuis, M. den Heijer en A.W. Hins, *Hoofdstukken grondrechten*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2021, p. 103-144.

25 Deze bepaling maakt het mogelijk dat beperkingen gesteld worden aan de individuele en collectieve belijdenis, ook als deze in de eigen sfeer, bijvoorbeeld de eigen kerkgebouwen, kloosters, woningen enzovoort plaatsvinden.

ook andere dan wettelijke voorschriften de godsdienstuitoefening, zoals voorschriften die betrekking hebben op ruimtelijke ordening, verkeersregels en schoolprotocollen. De redenering is in die gevallen dat geen sprake is van een beperking van de vrijheid van godsdienst. Dat valt volgens mij niet altijd vol te houden, en het zou goed zijn de politieke en juridische discussie hierover te voeren,²⁶ een punt dat ik voor nu verder laat liggen.

Ik concentreer mij op de wetgeving die de vrijheid van godsgeloof waarborgt dan wel beperkt. Daarvan zal ik een aantal voorbeelden noemen. Daaraan voorafgaand, een voorbeeld uit de buitencategorie van aan religie gerelateerde wetgeving.

2.1 Bij de gratie Gods

Deze buitencategorie betreft de uitdrukking van godsgeloof en het bestaan van God als opperwezen in alle wetten, amvb's en koninklijke besluiten, namelijk, in hun zogeheten 'aanhef'.²⁷ In die aanhef is nog altijd opgenomen de formule "Wij Willem-Alexander (...) bij de gratie Gods" enz..²⁸ De oorsprong van deze

26 Steeds vaker blijkt dat de rechter in concrete gevallen een beroep doet op de redelijke uitleg van grondrechten. De beperkingssystematiek van art. 6 Grondwet lijkt te knellen en niet meer te voldoen. Vgl. in deze zin ook J.L.W. Broeksteeg, 'Kroniek (internationaal) Publiekrecht', *NTKR Tijdschrift voor Recht en Religie*, 2021-2.

27 De aanhef is het vaste tekstgedeelte tussen opschrift en het eerste artikel van de regeling. Het is (daarmee) een van de vaste onderdelen van elke regeling. Zie Aanwijzing 3.53 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, 1^e druk, *Stcrt.* 2022, 5649; S.E. Zijlstra (red.) (2012), p. 553.

28 Aanwijzing 4.5 (wetgeving) en aanwijzing 4.6 (amvb's of koninklijk besluit) van de Aanwijzingen voor de regelgeving (1^e druk).

formule is Bijbels,²⁹ maar een direct lijntje met het bijna tweeduizend jaar later geïnstalleerde Nederlandse koningschap is er natuurlijk niet.³⁰ Het gaat om een *invented tradition*. Die hint op een oude bron van soevereiniteit van koninklijk gezag en draagt bij aan de symboolfunctie van de koning.³¹ Volgens sommigen doet de formule afbreuk aan de democratische grondslag van onze rechtsstaat en levert zij een inbreuk op het beginsel van scheiding van kerk en staat. Vanuit de fractie van D66 is dan ook wel geprobeerd de formule «bij de gratie Gods» te laten vervallen.³² Artikel 88 van de Grondwet bepaalt dat de wet de bekendmaking en inwerkingtreding van wetten regelt. Dat is gebeurd in de Bekendmakingswet, met uitzondering van het formulier voor de afkondiging van wetten. Ten aanzien daarvan

-
- 29 Zij moet worden gezocht in het onderdeel van de brief van de apostel Paulus aan de Romeinen dat bekend staat als Romeinen XIII, zie bv. *Kamerstukken II 2015/16, 34380*, nr. 3, p. 7. Zie voorts: P. Leupen, *Middeleeuws koningschap, op zoek naar de wortels van de West-Europese monarchie*, Zutphen: Walburg Pers 2023, p. 9, 21-39.
- 30 Anekdotisch is de zoektocht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar het bewijs van de “gratie Gods” in reactie op een verzoek op grond van de Wet open overheid (Woo) om informatie over zulk bewijs openbaar te maken. De minister kon het verzoek niet inwilligen, omdat er geen door verzoeker gevraagde documenten zijn aangetroffen bij het ministerie. Zie beslissing van 22 augustus 2022 van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, kenmerk 2022-0000423021, pdf (overheid.nl).
- 31 Over de koning als symbool van eenheid, zie o.a.: Bovend'Eerd, *De koning en de monarchie. Toekomstbestendig?*, Deventer: Kluwer 2020, p. 107-134; B.P. Vermeulen, A.P. Krijnen, D.A. Roos, *De koning in het Nederlandse staatsrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005, p. 35-37; P. Leupen (2023), p. 125-148 (132).
- 32 *Kamerstukken II 2015/16, 34380*, nrs. 1-3 (Voorstel van rijkswet van het lid Van Veldhoven tot regeling van de formulieren van afkondiging van wetten en rijkswetten en van kennisgeving door de Koning aan de Staten-Generaal van zijn besluit omtrent enig voorstel van wet of rijkswet (Rijkswet afkondigings- en kennisgevingsformulieren)).

geldt sinds de grondwetsherziening van 1983 nog het afkondigingsformulier, zoals dat in artikel 81 van de Grondwetstekst van 1972 was voorgeschreven (reeds in de Grondwet van 1814 was een afkondigingsformulier voor wetten opgenomen, sinds 1972 stond het in artikel 81). Dat is geregeld via additioneel artikel XIX bij de Grondwet. Het voorstel beoogt het additioneel artikel te laten vervallen. Dat bleek weinig overtuigend,³³ en zonder succes; het wetsvoorstel is vorig jaar vervallen verklaard.³⁴

2.2 (Grond)wettelijke waarborging van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging

Wetgeving die voorziet in de waarborging van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging betreft in de eerste plaats de Grondwet. Het gaat daarbij met name om het verbod van discriminatie op grond van godsdienst en levensovertuiging (artikel 1), de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (artikel 6), en de vrijheid van onderwijs (artikel 23). Maar ook andere vrijheden zijn van belang, zoals het recht van vrije meningsuiting (artikel 7), de vrijheid tot vereniging (artikel 8), en het recht tot

33 De formule is als gezegd symbolisch en moet worden gezien in het kader van de symboliek van het koningschap. Vgl. advies Wo3.16.0001/II/K van 3 maart 2016 van de Afdeling advisering van de Raad van State, openbaar gemaakt op 19 mei 2022.

34 Zie regeling van werkzaamheden, 17 mei 2022, TK 80 80-20-1. Advies Wo3.16.0001/II/K van de Afdeling advisering van de Raad van State is vervolgens openbaar gemaakt.

vergadering en betoging (artikel 9). Al deze grondrechten kennen hun Europese en internationale equivalenten.

Deze nationale en internationale grondrechtelijke waarborgen zijn een relatief rustig bezit, hoewel er aan het begin van het millennium discussie is gevoerd over de afschaffing van artikel 1 Grondwet en nu en dan de discussie opploopt om de vrijheid van godsdienst af te schaffen en uit de Grondwet te halen, dan wel om te stoppen met wettelijke uitzonderingsarrangementen. Er bestaat echter maar weinig draagvlak voor, als we afgaan op het ontbreken van concrete voorstellen. Gelukkig maar, en wel om een aantal redenen.

Ik breng daarvoor graag in herinnering dat het dit jaar precies dertig jaar geleden is dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) voor het eerst oordeelde dat artikel 9 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) was geschonden, in dit geval door Griekenland. Het arrest is nog steeds een klassieker, onder andere vanwege de overweging waarin het Hof de vrijheid van gedachte, geweten en religie aanmerkt als een van de fundamenten van een democratische samenleving:

“freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a “democratic society” (...). It is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the iden-

tity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it.³⁵

Daarnaast zijn er tenminste zes argumenten tegen afschaffing aan te voeren die nauw met elkaar verbonden zijn.³⁶

Het eerste argument is fenomenologisch. Hoewel Nederland sterk is gesecculariseerd, is een aanzienlijk aantal mensen nog wel degelijk religieus. Religie komt voor als voor mensen belangrijk fenomeen. Daarbij is van belang te realiseren dat mondiaal gezien 80 a 85 % van de mensen zich religieus noemt en religie op enigerlei wijze praktiseert. In veel – ook Westerse – landen is God nog steeds alom aanwezig, ook in rituelen van het burgerleven.³⁷ In zoverre is Nederland een seculiere bubbel, met daarin religieuze bubbels, in een grotendeels religieuze wereld.

Het tweede argument hangt hier deels mee samen en is meer wijsgerig-antropologisch van aard: godsdienst en (gods)geloof

35 *Kokkinakis t. Griekenland*, EHRM 25 mei 1993, nr. 14307/88, ECLI:CE:ECHR:1993:0525JUD001430788, par. 31.

36 Zie uitgebreid over dit thema, o.a.: H.M.A.E. van Ooijen, L.F. Egmond, Q.A.M. Eijkman, G. Olujic, O.P.G. Vos, *Artikel 6 Gw. Godsdienstvrijheid: afschaffen of beschermen?*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 46 2008

37 F. Lenoir, *Dieu*, Paris: Robert Laffont, S.A. 2011.

zijn inherent aan de menselijke constitutie.³⁸ Tal van onderzoeken wijzen uit dat de mens een religieus en zoekend wezen is; altijd en overal zo geweest.³⁹ Dit komt tot uitdrukking in geloof, riten en praktijken en daarmee in een veelomvattende cultuur, waarvan de religieuze erfenis boekdelen spreekt, in architectuur, kunst en wetenschap.⁴⁰ Alleen al het wapen van deze Universiteit spreekt hier boekdelen.⁴¹ Religie biedt de mogelijkheid tot de individuele en collectieve omgang met het menselijk tekort,⁴² en tot het omgaan met het transcendente, wat op zijn beurt belangrijk is voor ‘de kwaliteit van een maatschappij, omdat zij bepalend is voor de zingeving en bijdraagt aan de verbinding tussen mensen bij de confrontatie met wat beangstigend en fascinerend is.’⁴³ Mede daardoor heeft zij duizenden jaren lang bijgedragen aan het vorm geven van samenlevingen, het ontstaan van rechtsordes, het functioneren van overheden en de inrichting van staten. Dit werkt door tot de dag van vandaag.

38 Zie o.a. R. Dunbar, *How religion evolved*, Penguin Random House UK 2022; J.L. Barrett, *Cognitive Science, Religion, and Theology*, Templeton Press 2011.

39 Hierover bestaat erg veel literatuur. Zie bijvoorbeeld: R. Dunbar (2022). Nog steeds een relevante klassieker is W. James, *The varieties of Religious Experience*, (vert. als: W. James, *Vormen van religieuze ervaring. Een onderzoek naar de menselijke aard*, Amsterdam: Uitgeverij Abraxas 2010). Zie ook de modernere reflectie daarop: C. Taylor, *Varieties of Religion today*, Cambridge Mass.: Harvard University Press 2002.

40 M. Bard, *Hoe wij kijken. Met gelovige ogen*, Amsterdam: Atheneum 2018.

41 Prof.mr. Fokko Oldenhuis maakte mij hierop attent in zijn mooie rede, F.T. Oldenhuis, *Exclusiviteit en (in)tolerantie. Schurende relaties tussen recht en religie*, Deventer: Kluwer 2008, p. 27.

42 R. Welten en M. de Kesel, *Het godstrauma. Lacan, religie en moderniteit*, Amsterdam: Sijbolet 2018.

43 P. Verhaeghe, *Onbehagen*, Amsterdam: de Bezige Bij 2023, p. 47.

Het derde argument weerlegt een algemeen verwijt dat religie leidt tot dood en verderf. Het moet gezegd, dit kan helaas het geval zijn, maar mijn inziens gaat het hier niet om gevolgen die aan religie als zodanig kunnen worden toegedicht.⁴⁴ Wel is godsdienst *empowering*, zoals Charles Taylor dat begrip gebruikt voor ethische theorieën;⁴⁵ hij geeft mensen kracht. Wat godsdienst mensen precies doet is een kwestie van bijzondere (historische) omstandigheden. Daarnaast toont empirisch onderzoek juist ook de grote maatschappelijke waarde van religie, behalve cultureel, ook financieel en in demping van geweld.⁴⁶

Het vierde argument is constitutioneel historisch. De godsdienstvrijheid is de moeder van alle grondrechten, al verankerd in het Verdrag van de Unie van Utrecht uit 1579. Via de twee mensenrechtenrevoluties zijn de grondrechten ondenkbaar geworden in onze moderne samenleving binnen staatsver-

44 Over het thema geloof en geweld bestaat veel wetenschappelijke literatuur met daarin de meest uiteenlopende standpunten, ik wijs op o.a.: F.G. Bosman & H. Goris (red.), *God tussen oorlog en vrede; kritische reflecties op de relatie tussen religie en geweld*, Nijmegen: Valkhof Pers 2018; H. Achterhuis, *Geloof in geweld*, Rotterdam: Lemniscaat 2021; K. Armstrong, *In naam van God. Religie en geweld*, Amsterdam: De Bezige Bij 2014; P. Sloterdijk, *Heilig vuur. Over de strijd tussen jodendom, christendom en islam*, Amsterdam: Boom 2008.

45 C. Taylor, *Sources of the Self: the Making of the Modern Identity*, Cambridge Mass.: Harvard University Press 1989.

46 Zie bv. J. van den Toorn en W. Davelaar e.a., *Omvang en karakter van de maatschappelijke activiteiten van levensbeschouwelijke organisaties in Rotterdam*, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2020; T. Bernts, J. Kregting, *De kerk telt. De maatschappelijke waarde van parochies en gemeenten*, Kaski rapport nr. 594, januari 2010.

band.⁴⁷ Mensen verdienen de bescherming van hun vrijheid om te geloven, niet te geloven, geloofsverandering en geloofsbelijdenis, omdat het verleden heeft uitgewezen waartoe de miskenning daarvan kan leiden. Miskening die ook vandaag de dag helaas nog voorkomt, bijvoorbeeld vanwege discriminatie.⁴⁸

Een vijfde argument tegen afschaffing keert zich tegen de veronderstelling dat de functie van de godsdienstvrijheid kan worden overgenomen door ander grondrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting. Dat is een misverstand. Alleen al omdat zij niet de *praxis* van de godsdienstvrijheid kunnen afdekken. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de jongensbesnijdenis, rituele slacht, gebedsoproep of het dragen van religieuze kleding of symbolen.

Tot slot is er een meer praktisch juridisch argument. Afschaffing van de grondwettelijke vrijheid laat de gelding en doorwerking van internationale equivalenten onverlet. Afschaffing daarvan is een onbegaanbare weg. In zoverre schieten pleitbezorgers voor afschaffing van de grondwettelijke bepaling er dus niets mee op.

47 P.B.C.D.F. van Sasse van IJsselt, *Realisering van grondrechten*, diss. VU Amsterdam 2018 (2018), p. 9-14.

48 Zie op het terrein van discriminatie, o.a.: P.B.C.D.F. van Sasse van IJsselt (2022-2).

Met regelmaat klinkt ook de roep om artikel 23 Grondwet af te schaffen, omdat die in de weg zou staan aan burgerschapsvorming en gelijke kansen in het onderwijs. Om deels vergelijkbare redenen als hiervoor acht ik dat onwenselijk en niet reëel. Potentieel milder is de missie vanuit de PvdA-fractie om artikel 23 Grondwet te *wijzigen* om die gelijke kansen te bevorderen.⁴⁹ Te vergaand daarbij is echter de plicht die scholen zouden krijgen om ieder kind op gelijke voet te accepteren. Daarmee wordt het recht van scholen om leerlingen op basis van levensbeschouwing te weigeren te ver ingeperkt. Een voorstel, waarvan onduidelijk is hoe het zijn doel moet bereiken en waarmee geen recht wordt gedaan aan de rechten en belangen van scholen en ouders.⁵⁰ Daarnaast zouden scholen minder vrijheid krijgen om niet-democratische levensbeschouwingen te onderwijzen. Dat klinkt mooi en vanzelfsprekend, maar de vraag is natuurlijk wat moet worden verstaan onder een niet-democra-

49 *Kamerstukken II 2021-22, 35924, nrs. 1-3* (Voorstel van wet van het lid De Hoop houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot toevoeging van bepalingen ten behoeve van gelijke kansen in het onderwijs). Op 6 oktober 2021 is het wetsvoorstel ingediend in de Tweede Kamer. In het op 15 december 2021 gepresenteerde coalitieakkoord van de fracties van VVD, D66, CDA en ChristenUnie is vermeld dat deze partijen geen noodzaak zien om artikel 23 Grondwet aan te passen. Er wordt gesteld dat onderscheid bij toelating vanwege de grondslag van de school niet tegelijk direct onderscheid mag inhouden op grond van ras, nationaliteit, seksuele geaardheid of burgerlijke staat.

50 Vergelijk ook de kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State op (o.a.) dit onderdeel van het voorstel en zijn advies om af te zien van de voorgestelde acceptatieplicht; Advies Afdeling advisering van de Raad van State, W01.21.0300/I, 24 februari 2022, openbaar gemaakt op 16 juni 2022.

tische levensbeschouwing en wie dit bepaalt. Kortom, zeker geen gelopen race.

Tot zover kort de grondwettelijke waarborgen. Het concretiseren of uitwerken daarvan gebeurt in algemene kader stellende wetten, zoals het Burgerlijk wetboek,⁵¹ de Algemene wet gelijke behandeling,⁵² de Wet openbare manifestaties,⁵³ de Algemene wet op het binnentreden,⁵⁴ Onderwijswetgeving,⁵⁵ de (Uitvoeringswet) Algemene Verordening Gegevensverwerking (AVG)⁵⁶ en – op onderdelen – het Wetboek van Strafrecht⁵⁷ en Strafvordering.⁵⁸

Daarin zijn ruimschoots waarborgen voor geloofsvrijheid opgenomen, maar zij worden regelmatig kritisch bevraagd vanuit de geseculariseerde samenleving. Dat leidt soms daadwerkelijk tot wettelijke aanpassingen.

51 Artikel 2:2 Burgerlijk Wetboek (BW) e.a., zoals de Wet van 9 maart 2023 tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten (Wet tegengaan huwelijksgevangenschap), *Stb.* 2023, 84, in werking getreden op 1 juli 2023.

52 Artikelen 3, 5, tweede lid, en 7, tweede lid, Algemene wet gelijke behandeling (Awb).

53 Artikelen 2, 3, 6, 7, 9-11, Wet openbare manifestaties (Wom).

54 Artikel 12, Algemene wet op het binnentreden (Awb).

55 Er zijn vele onderwijswetten waarmee (mede) uitwerking wordt gegeven aan de grondwettelijke onderwijsvrijheid.

56 Artikelen 1, 9, tweede lid, en 91, AVG; artikelen 22 en 27, UAVG.

57 Artikelen 137c-e, 145, 146 en 449, Wetboek van Strafrecht.

58 Artikelen 126nc lid 3, 126nd, 126nda, 128, 543, 5.1.5., 5.1.16., 5.3.7., Wetboek van Strafvordering.

Zo is de mogelijkheid gecreëerd om ambtenaren die op grond van religieuze gewetensbezwaren weigeren het homohuwelijk te sluiten, te weren⁵⁹ en is de zogenoemde ‘enkele feit’-constructie afgeschaft.⁶⁰ Deze constructie bood het religieus-orthodoxe onderwijs enige ruimte om homoseksuele docenten op basis van de (religieuze) grondslag van dat onderwijs te weren. Andere voorbeelden zijn de schrapping van de verbodsbepaling smalende godslastering uit het Wetboek van Strafrecht⁶¹ en – meer recent – de schrapping van het begrip ‘richting’ – ofwel de godsdienstige of religieuze grondslag van een school – als relevante bekostigingsfactor in het onderwijs.⁶²

59 Wet van 4 juli 2014 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de Algemene wet gelijke behandeling met betrekking tot ambtenaren van de burgerlijke stand die onderscheid maken als bedoeld in de Algemene wet gelijke behandeling, *Stb.* 2014, 260 (Kamerstukken 33344).

60 Wet van 21 mei 2015 tot wijziging van de Algemene wet gelijke behandeling in verband met het annuleren van de enkele-feitconstructie in de Algemene wet gelijke behandeling, *Stb.* 2015, 200 (Kamerstukken 32476). Zie hierover: N.A. Rijke, *Een voortdurende schoolstrijd*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 246 e.v.

61 Wet van 23 januari 2014 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het laten vervallen van het verbod op godslastering, *Stb.* 2014, 39. Het gaat daarbij om de artikelen 147, 147a en 429bis Sr (oud). Deze vervallen verklaring vloeit voort uit het daartoe aangenomen initiatiefvoorstel van de Kamerleden Schouw en De Wit, ten tijde van de indiening op 11 november 2009 de leden Van der Ham, de Wit en Teeven; *Kamerstukken II* 2009/10, 32203, 1.

62 Wet van 20 mei 2020 tot wijziging van diverse onderwijswetten door het wijzigen van de systematiek van het in aanmerking brengen voor bekostiging van nieuwe openbare en bijzondere scholen zodat er meer ruimte is voor een nieuw onderwijsaanbod (Wet meer ruimte voor nieuwe scholen), *Stb.* 2020, 160, waarvan het grootste deel in werking is getreden op 1 november 2020, zie *Stb.* 2020, 336.

2.3 Respecterende wetgeving: uitzonderingen, reikwijdte en gelijke behandeling

Vindt deze kritische bevraging nu ook plaats ten aanzien van wetgeving die niet is opgesteld om uitwerking te geven aan grondwettelijke waarborgen, maar waarin de vrijheid van godsdienst wel wordt gerespecteerd? Denk daarbij aan wetgeving waarin uitzonderingen op algemene regels zijn opgenomen⁶³ dan wel om accommodatie- of voorzieningsbepalingen.

Aan de hand van drie categorieën zal ik illustreren dat die principiële bevraging van uitzonderingen weliswaar voorkomt, maar zeker niet over de volle linie en overigens zonder resultaat. Wel doen zich in concrete rechtszaken vragen voor met betrekking tot zulke uitzonderingsbepalingen, zoals over de reikwijdte – wat is godsdienst eigenlijk? – en gelijke behandeling – waarom wel een uitzondering in het ene maar niet in het andere geval?

De eerste categorie betreft wetgeving waarin de uitzondering als zodanig ter discussie staat, zoals in de *Wet dieren*. Die geeft uitdrukking aan respect voor de godsdienstvrijheid, door te voorzien in een uitzondering voor de israëlitische en islamitische ritus op de algemene regel dat voorafgaand aan de slacht

63 Vgl. P.B.C.D.F. van Sasse van IJsselt (2018), p. 20-21.

bedwelming moet plaats vinden.⁶⁴ Een initiatiefvoorstel om die uitzondering op te heffen vanwege het belang van dierenwelzijn is gestrand in 2012.⁶⁵ De Eerste Kamer vond het voorstel – in lijn met de Afdeling advisering van de Raad van State – een te grote inbreuk op de vrijheid van godsdienst. Een nieuwe poging⁶⁶ stuitte wederom op kritiek, nu ook vanuit de Tweede Kamer.⁶⁷ Interessant is dat er toen al langere tijd een procedure aanhangig was bij het Hof van Justitie in Luxemburg over een wet van het Gewest Vlaanderen met een vergelijkbare strekking. De initiatiefneemster zette het voorstel *on hold* in afwachting van een arrest van de Grote Kamer van dat Hof dat spoedig zou komen. Dat arrest kwam er en bleek een belangrijke steun in de rug van de initiatiefneemster.⁶⁸ Niettemin is het initiatiefvoorstel (nog) niet verder gebracht.

64 Artikel 2.10 lid 4, Wet dieren, luidt: Het is toegestaan om dieren zonder voorafgaande bedwelming te doden volgens de israëlitische of de islamitische ritus. Bij algemene maatregel van bestuur worden in het belang van de bescherming van de dieren nadere regels gesteld over het doden volgens de israëlitische of de islamitische ritus.

65 Voorstel op initiatief van lid Thieme tot wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in verband met het invoeren van een verplichte voorafgaande bedwelming bij ritueel slachten (*Kamerstukken* 31 571), verworpen op 19 juni 2012 (51 stemmen tegen, 21 voor).

66 Voorstel op initiatief van lid Thieme tot wijziging van de Wet dieren in verband met de invoering van een algehele plicht tot bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht (16 maart 2018), *Kamerstukken* 34908, later overgenomen door Kamerlid Ouwehand.

67 Evenals bij het eerste voorstel is de Afdeling advisering van de Raad van State erg kritisch: *Kamerstukken II* 2018/19, 34908, nr. 4, p. 6. Kernpunt daarin is het gebrek aan de vereiste noodzakelijkheid. Kritiek vanuit de fracties van de VVD, CDA, CU, D66, GrL, SP en DENK, zie *Kamerstukken II* 2019/20, 34908, nr. 8 (verslag van 12 december 2019).

68 Het arrest maakte onomwonden duidelijk dat het Unierecht zich niet verzet tegen een nationale regeling die voor rituele slachtingen een verdovingsme-

De tweede categorie betreft wetgeving waarin de uitzondering (nog) niet als zodanig ter discussie staat, maar wel de vraag rijst naar de reikwijdte en betekenis van de uitzondering in het concrete geval. Een mooi voorbeeld hiervan is de *Paspoortwet* en de daarop gebaseerde Paspoortuitvoeringsregeling. Op grond daarvan moet op een pasfoto voor een identiteitskaart het hoofd onbedekt zijn, tenzij de ‘aanvrager heeft aangetoond dat godsdienstige of levensbeschouwelijke redenen zich verzetten tegen het niet bedekken van het hoofd’.⁶⁹ Ik herinner u aan de rechtszaak over de Kerk van het Vliegend Spaghettimonster. Volgens het daaraan verbonden ‘geloof’ van het pastafarisme zou het dragen van een vergiet als hoofdbedekking verplicht zijn, waardoor die ook zichtbaar zou mogen zijn op de pasfoto. De rechterlijke instanties gaan daarin niet mee, omdat van een godsdienst of levensovertuiging ‘op dit moment’ nog geen sprake is vanwege onvoldoende ‘ernst en samenhang’.⁷⁰ De zaak komt zelfs nog terecht bij het Europees Hof voor de Rechten van

thode oplegt die omkeerbaar is en niet tot de dood van het dier kan leiden: Hvl 17 december 2020, C-336/19, AB 2021/113, m.nt. P.P.C.D.F. van Sasse van IJsselt.

69 Artikel 28, derde lid, Paspoortuitvoeringsregeling.

70 Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 15 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2715, met verwijzing naar o.a. *Eweida t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 15 januari 2013, ECLI:NL:XX:2013:BZ1190. Kritisch: C. Grütters & A. Terlouw, ‘Niet te geloven!’, *NTM/NJCM-bull.* 2019/10; AB 2018/361 met annotatie van G. Boogaard & J. Uzman. Instemmend: *JB* 2018/146 met annotatie van J.L.W. Broeksteeg; *JIN* 2018/218 met annotatie van J.L.W. Broeksteeg, M. Nap, ‘De stelling: Salomonsoordeel’, *TvCR* oktober 2018, p. 356-359, en *EHRC-2021-0139* met annotatie van Van Sasse van IJsselt. Observerend als grensgeval: R.J.B. Schutgens, ‘Schoolbestuur mag het dragen van een religieuze dolk in het belang van de veiligheid verbieden’, Raad van State 12 juni 2019, *Ars Aequi* juni 2020.

de Mens, die de klacht unaniem niet-ontvankelijk verklaart.⁷¹ Een ander fraai voorbeeld in deze categorie betreft de eredienstuitzondering of kerkenvrijstelling voor de onroerende zaakbelasting, opgenomen in artikel 220d, aanhef en onder c Gemeentewet.⁷² Een spiritueel centrum komt niet in aanmerking voor deze uitzondering, vanwege haar activiteiten, te weten Shitasu-massage, Tai-chi en spirituele zang; dat zijn activiteiten met een spiritueel karakter gericht op persoonlijke groei en bezinning, zonder dat daar een levensbeschouwing aan ten grondslag ligt.⁷³

Een derde categorie betreft wetgeving waarin een uitzondering ontbreekt en ten aanzien van de toepassing waarvan in een concreet geval een uitzondering gewenst wordt in het kader van gelijke behandeling. Een voorbeeld daarvan betreft de rioolheffing waarvoor niet de *eredienstuitzondering* geldt die volgens de Gemeentewet wel geldt voor de onroerendzaakbelasting. Reden daarvoor is dat de rioolheffing een bestemmingsheffing is die is gebaseerd op het principe van kostenveroorzaking. Die kosten worden door zowel kerken als woningen veroorzaakt en beide

71 *De Wilde t. Nederland* (EHRM, nr. 9476/19) – Pastafarisme (Kerk van het Vliegend Spaghettimonster) niet beschermd door godsdienstvrijheid, annotatie Van Sasse van IJsselt bij EHRM 02-12-2021, ECLI:CE:ECHR:2021-1109DEC000947619, *EHRC-2021-0139*.

72 Volgens de wetsgeschiedenis is de uitzondering bedoeld voor kerkgenootschappen of geestelijke genootschappen op levensbeschouwelijke grondslag, zie: *Kamerstukken II 1992/93, 23217*, nr. 3, p. 4; *Kamerstukken II 1989/90*, nr. 3, p. 27.

73 Hof Den Haag 20 februari 2019, ECLI:NL:GDHA:2019:547.

hebben een gelijk belang bij de gemeentelijke rioleringstaken. Vrijstelling voor kerken en andere geloofsgenootschappen voor de rioolheffing zou dan in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel.⁷⁴ Dit houdt tevens verband met het uitgangspunt dat een algemene regeling in beginsel ook geldt voor beoefenaren van religie.

In het verlengde hiervan ligt de situatie dat een beroep wordt gedaan op de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging om niet te hoeven voldoen aan een algemene wettelijke regeling die niet voorziet in een uitzondering, maar zonder dat de betrokkene een beroep doet op het gelijkheidsbeginsel. Dit deed zich voor bij een Orthodoxe Jood die op de sabbat geen ID-kaart bij zich droeg en zich wenste te onttrekken aan de plicht de ID-kaart te tonen op grond van de Wet ID-plicht, door zich te beroepen op de godsdienstvrijheid. Het Hof ging daarin niet mee en veroordeelde de verdachte. Daaraan deed niet af dat tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel ID-plicht de bewindspersoon had opgemerkt dat in de praktijk billijk zal worden omgegaan met zo'n geval.⁷⁵

74 Zie rechtbank Rotterdam 19 juni 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:1666 (i.h.b. par. 9.1.), besproken in: M. Tydeman-Yousef, 'Kroniek fiscale jurisprudentie religieuze, spirituele en levensbeschouwelijke instellingen periode 2019-2021', *NTKR Tijdschrift voor Recht en Religie*, 2022-1.

75 Zie: Hof Den Haag 16 februari 2013, ECLI:NL:GHDHA:2013:BZ2283. Vervolging en berechting vond plaats wegens overtreding van artikel 447e van het Wetboek van Strafrecht. Een andere uitkomst was hier denkbaar geweest, zie over deze thematiek o.a. F. Bakker, *Billijkheidsuitzonderingen*. Het wegens bijzondere omstandigheden buiten toepassing laten van wettelijke voorschriften

Andere uitzonderingen die grotendeels onbevraagd zijn, betreffen bijvoorbeeld die van het geestelijk ambt in het arbeidsrecht,⁷⁶ de vrijstelling van de leerplicht,⁷⁷ de uitzondering bij de verzekeringsplicht,⁷⁸ en uitzonderingen in de Wet publieke gezondheid⁷⁹ en in de inmiddels vervallen ‘coronawet’. Voorbeelden van accommodatie- of voorzieningsbepalingen treffen we aan in bijvoorbeeld de Wet op de lijkbezorging,⁸⁰ de Zondagswet (1953),⁸¹ wetgeving waarin wordt voorzien in geestelijke verzorging⁸² en die waarin wordt voorzien in de eed of aflegging.⁸³

Relevant is nog dat enkele van deze uitzonderings- en accommodatiebepalingen voorzien in de notie kerkgenootschap als aangrijppunt. Deze rechtsfiguur staat open voor alle religieuze

in individuele gevallen, Deventer: Kluwer 2018. Dat geldt ook voor andere gevallen, zeker als anders tot een schending van het internationaal recht zou worden gekomen. In dat geval moet een wettelijke bepaling buiten toepassing worden verklaard.

76 Art. 7:671, eerste lid 1 sub f, BW.

77 Art. 5, sub b, Lpw.

78 Art. 18, eerste lid, WAM.

79 Artikelen 1, onder s, 47, derde lid, 58a, eerste lid, Wpg.

80 Artikelen 37-40, 52, Wlb.

81 Deze heeft tot doel om beletselen weg te nemen die in de weg zouden kunnen staan aan de viering of heiliging van de zondag voor degenen die daaraan behoefte hebben door de rust op deze dag zoveel mogelijk te garanderen. Er is herhaaldelijk geprobeerd deze wet in te trekken, voornamelijk zonder resultaat: Voorstel van wet van het lid Koser Kaya tot intrekking van de Zondagswet (34464). Het voorstel is vervallen verklaard op 17 mei 2022, zie: Regeling van werkzaamheden, 17 mei 2022, TK 80 80-20-1.

82 Zie bv. art. 41, Penitentiaire beginselenwet; art. 4.1.1., Jeugdwet.

83 Wet op de vorm van de eed, Eedswet 1971, Wet beëdiging ministers en leden van de Staten-Generaal, Wet op de Raad van State, en andere wetten waarin is voorzien in beëdiging.

organisaties, maar blijkt in de praktijk een drempel op te werpen voor andere dan christelijke godsdiensten of religieuze organisaties, vanwege de christelijke connotatie ervan. Het zou daarom beter zijn de notie kerkgenootschap in alle relevante wet- en regelgeving te vervangen door de notie religieuze instituten⁸⁴ dan wel de notie kerkgenootschap aan te vullen met bijvoorbeeld ‘en andere genootschappen op geestelijke grondslag’, zoals gebezigd in de Algemene wet gelijke behandeling.

2.4 Tussenconclusie

Geloof wordt kortom nog steeds ruimschoots gewaarborgd en gerespecteerd in de Grondwet, uitwerkingswetgeving en in uitzonderingsarrangementen. Met name ten aanzien van de waarborgende uitwerkingswetgeving zijn wel enkele concrete veranderingen tot stand gebracht, waarin de gevolgen van secularisme en ontzuiling zichtbaar worden. Het gaat daarbij om een verminderd draagvlak voor gewetensvrijheid voor ambtenaren en een afnemende bereidheid om de gevoelens van religieuzen te beschermen vanwege de afschaffing van de smadelende godslastering. Daar staat in zeker zin tegenover dat de religieuze context religieuzen doorgaans disculpeert van de strafbaarheid van hun uitlatingen over bijvoorbeeld homoseksualiteit.⁸⁵ Verder kan achter individuele kwesties over

84 Vgl. T. van Kooten, *Het kerkgenootschap in de neutrale staat*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 201-203.

85 Zie daarover o.a.: P.B.C.D.F. van Sasse van IJsselt, ‘Geen homo-discriminatie door dominee; wel afwijzing en tolerantie’, *NJB* 2022, afl. 24, p. 1920-1921.

reikwijdte en gelijke behandeling de principevraag vandaan komen om uitzonderingen af te schaffen dan wel te verruimen, zodat ook andere ervoor in aanmerking komen. Hoewel concrete veranderingen vooralsnog grotendeels uitblijven, is er wel een aanhoudende druk op de individuele en collectieve vrijheid van godsdienst of levensovertuiging en daarmee op religieuze tolerantie, met name waar zij orthodoxie betreft.⁸⁶ De notie kerkgenootschap zou in alle relevante wet- en regelgeving vervangen moeten worden door de notie religieuze instituten.⁸⁷

3 Versterkt effect: beperkingen in het licht van de democratische rechtsstaat

De druk op de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging wordt echter met name versterkt als gevolg van concrete actuele gebeurtenissen die leiden tot beperkende wetgeving.⁸⁸

Daarbij gaat het sinds het begin van dit millennium om vraagstukken rondom integratie en veiligheid, met bijzondere aan-

Zie een (Grieks) geval waarin zo'n disculperende context niet wordt aangeno-
men: *Lenis Griekenland*, EHRM 31 augustus 2023, nr. 47833/20.

86 Deze druk blijkt aldus uit parlementair debat dat weliswaar niet heeft geresul-
teerd in concrete wijzigingen, maar waarmee voorstellen daartoe nog niet van
tafel zijn.

87 Vgl. T. van Kooten (2017), p. 201-203.

88 Dit hangt in zoverre niet of minder samen met de structuurveranderingen
secularisering, ontzuiling en een veranderd vrijheidsconcept. Zie over het ver-
anderde vrijheidsconcept van verzuilings- naar emancipatieliberalisme: F.
Mansveld Beck, 'Franse toestanden? Veranderde visies op religieuze vrijheid in
Nederland en Europa', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2016 (7)3, p.
6-23.

dacht voor het bestrijden en voorkomen van terrorisme, radicalisering en polarisatie.⁸⁹ De daaruit voortgekomen wetgeving is hoofdzakelijk gericht op het versterken of verdedigen van de democratische rechtsstaat en kent twee doelgroepen of normadressaten: kerken en andere religieuze organisaties, en individuen.

3.1 Wetgeving inzake kerken en religieuze organisaties

Wat de eerste categorie betreft is een opmerkelijk initiatief vanuit de Tweede Kamer om uitdrukkelijk in de wet vast te leggen dat de rechter ook kerkgenootschappen moet kunnen verbieden en ontbinden.⁹⁰ De achtergrond daarvan is dat ‘religieus fanatisme de democratische rechtsorde kan bedreigen’ en dat het ‘denkbaar [is] dat extremistische geloofsgroeperingen zich in de rechtsvorm van een kerkgenootschap organiseren en daarin terroristische activiteiten voorbereiden en/of die financieren’.⁹¹ Het voorstel is nog steeds aanhangig, maar blij-

89 Zo ook de coronacrisis, maar bijzonder is dat de wetgever daarin juist wel de nodige rekening heeft gehouden met de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, overigens tot veler verwondering en kritiek vanuit de samenleving.

90 Voorstel op initiatief van lid Azmani tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in verband met aanpassing van de uitzonderingspositie van kerkgenootschappen, *Kamerstukken II 2015/16*, 34465, nrs. 1-3. Het initiatiefvoorstel is identiek aan het voorstel op initiatief van de leden Wilders en Eerdmans van tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek in verband met aanpassing van de uitzonderingspositie van kerkgenootschappen (*Kamerstukken II 2003/04*, 29757, nrs. 1-3), waarbij de toelichting opent met de verwijzing naar de religieus gemotiveerde terroristische aanslagen in de Verenigde Staten van 9 september 2001. Dit eerste initiatiefvoorstel is niet verder in behandeling gekomen.

91 *Kamerstukken II 2015/16*, 34465, nr. 3, p. 3. De Afdeling advisering van de Raad van State betwijfelde de noodzaak van het voorstel, waarbij het aangaf dat de bestaande regeling al van toepassing kan zijn op kerkgenootschappen,

ven steken na een zeer kritisch verslag uit de Tweede Kamer.⁹² Het voorstel is in zekere zin ingehaald door een versoepeling van de bestaande verbodsregeling op voorstel van de regering in 2022⁹³ en de bevinding dat de regeling in beginsel ook al van toepassing is op kerkgenootschappen.⁹⁴

Andere wetgeving die beperkend is voor kerken en religieuze organisaties is wetgeving waarbij geldstromen aan de orde zijn. Denk daarbij wetgeving om witwassen en fraude te voorkomen en bestrijden,⁹⁵ om het financieren van terrorisme te belemme-

Kamerstukken II 2016/17, 34465, nr. 4. De Afdeling wees er onder andere op dat strafbaarheid van een kerkgenootschap op grond van art. 51 Sr tot de mogelijkheden behoort, een element waaraan de initiatiefnemer geen aandacht had besteed.

- 92 Kamerlid Ellian heeft per brief van 22 april 2022 aangegeven de verdediging van het voorstel over te nemen, *Kamerstukken II 2021/22, 34465, nr. 6.*
- 93 Wet van 23 juni 2021 tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen, *Stb. 2021, 310*. Kritisch op een voorstelversie: J. Koornstra, B. Roorda en J. Brouwer, 'Antidemocratische rechtspersonen op antidemocratische wijze verbieden: Wetsvoorstel artikel 2:20 BW innerlijk tegenstrijdig', *NJB 2019 (25), 1786-1795*.
- 94 Wel zijn kerken en religieuze organisaties expliciet uitgesloten van de reikwijdte van het voorstel op initiatief van de leden Kuiken, Van Toorenburg, Van Wijngaarden, Van der Graaf en Van der Staaij, houdende regels over het bestuursrechtelijk verbieden van organisaties die een cultuur van wetteloosheid creëren, bevorderen of in stand houden (Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties), *Kamerstukken II 2018/19, 35079, nrs. 1-3*. Kritisch op deze wet op andere gronden, o.a.: P.B.C.D.F. van Sasse van IJsselst en A.E. Schilder, 'Naar een bestuurlijk organisatieverbod?', in R. de Lange (red.), *Ontwikkelingen in de democratie*, Preadviezen Staatsrechtconferentie EUR, Deventer: Kluwer 2018; J. Koornstra, B. Roorda en J. Brouwer, 'Over het wetsvoorstel 'Bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties'', in *TvCR (11) 2020*, p. 60-62. Het wetsvoorstel wacht nog op behandeling in de Eerste Kamer.
- 95 Zoals de ANBI-wetgeving en (de introductie van het zogenoemde UBO-register in) de Handelsregisterwet 2007 (ANBI = algemeen nut beogende instelling;

ren en om problematisch gedrag en ongewenste (religieuze) buitenlandse beïnvloeding tegen te gaan.⁹⁶ Daarbij wordt vooral ingezet op wetgeving ter bevordering van transparantie van maatschappelijke organisaties.⁹⁷ Doel is dan om te voorkomen dat gedragingen zouden plaatsvinden die een bedreiging vormen voor de openbare orde en die worden beschouwd als ‘anti-democratisch, onverdraagzaam en anti-integratief’.⁹⁸ Ook wordt erin voorzien om ongewenste buitenlandse financiering van instellingen’ wettelijk te beperken.⁹⁹

Hier is een trend zichtbaar om van overheidswege registratiemechanismen in te voeren en toezicht en controle in te stellen of te intensiveren, zowel repressief, als preventief,¹⁰⁰ en expli-

UBO = *ultimate beneficial owner* (van een organisatie) ofwel de uiteindelijk begunstigde.

- 96 Het gaat daarbij om een zogenaamde ‘integrale aanpak’. Zie *Kamerstukken II 2018/19, 29614*, nr. 108 (integrale aanpak problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering). Zeer kritisch over de integrale aanpak in zijn algemeenheid: P. Frissen, *De integrale staat*, Amsterdam: Boom 2023.
- 97 Voorstel van wet, houdende regels voor het inzichtelijk maken van buitenlandse donaties ontvangen door maatschappelijke organisaties en tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de Handelsregisterwet 2007 en de Wet op de economische delicten in verband met het deponeren van de balans en de staat van baten en lasten door stichtingen (Wet transparantie maatschappelijke organisaties), *Kamerstukken II 2020/21, 35636*, nrs. 1-3.
- 98 *Kamerstukken II 2020/21, 35646*, nr. 3, p. 11.
- 99 Over een overwogen verbod op financiering van maatschappelijke organisaties vanuit ‘onvrije landen’ was de Afdeling ook kritisch. Voorgestelde eventuele alternatieven als een vergunningstelsel of meldingsplicht achtte de Afdeling een begaanbaarder weg, maar gelet op het feit dat de ideeën daarover nog (te) summier van aard waren, kon zij daarop niet concreet ingaan.
- 100 Vgl. S.C. van Bijsterveld, ‘Kerken in wetgeving en rechtspraak’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2021 (12)1, p. 45-68; A. Overbeeke, ‘Het belemmeren van buitenlandse financiering van geloofsgemeenschappen: Een grond-

ciet mede bedoeld voor alle religieuze organisaties, terwijl het probleem slechts kenbaar is vanwege extremistische uitingen binnen een bepaalde stroming van de islam. Deze voorstellen zijn begrijpelijkerwijs flink bekritiseerd vanwege de vaagheid van de norm en de gebrekkige proportionaliteit en effectiviteit ervan.¹⁰¹

3.2 Wetgeving met betrekking tot individuele (geloofs)uitingen

Daarmee komen we op de tweede categorie van vrijheid beperkende wetgeving. Deze raakt de uitingen van individuen (mede) in het kader van de bescherming van de democratische rechtsstaat.

Ik noem drie voorbeelden.

rechtengevoelige kwestie', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2018-3, p. 62-79.

101 De Afdeling advisering van de Raad van State vond de aanvankelijke voorstellen 'kwetsbaar' uit het oogpunt van proportionaliteit en effectiviteit en daarmee uit het oogpunt van grond- en mensenrechten. Ook benoemde de Afdeling kwetsbaarheden als 'het gebruik van een lijst van "onvrije landen" en de verwerking van bijzondere persoonsgegevens in het licht van de Algemene Verordening Gegevensverwerking (AVG)', *Kamerstukken II 2020/21*, 35646, nr. 4, p. 2. Het ingediende wetsvoorstel is op belangrijke punten tegemoetgekomen aan de kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State, bijvoorbeeld is de aanvankelijke generieke transparantieplicht vervangen door informatie op verzoek, maar zorgen rondom proportionaliteit en effectiviteit blijven bestaan. Het advies van de Afdeling ging gepaard met een voorlichting over een 'Proeve van wetgeving tot beperking ongewenste buitenlandse financiering van instellingen'. Zie in kritische zin ook, o.a.: S.C. van Bijsterveld (2021); A. Overbeeke (2018).

De eerste betreft de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (Twbmt), waarvan de werkingsduur is verlengd tot 1 maart 2027.¹⁰² Met deze wet kan bijvoorbeeld een meldplicht, contactverbod of uitreisverbod worden opgelegd aan personen die ‘in verband kunnen worden gebracht’ met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.

De wet is een paar keer toegepast, bijvoorbeeld door oplegging van een gebiedsverbod aan een imam om te voorkomen dat hij ergens gebedsdiensten zou gaan verzorgen, een verbod dat door de hoogste algemene bestuursrechter in stand is gelaten.¹⁰³ De verlenging van deze tijdelijke wet vond plaats ondanks een zeer kritische evaluatie van de wet en een zeer kritisch advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.¹⁰⁴ Wel hebben deze ertoe geleid dat op aandringen van de Tweede Kamer een

¹⁰² Op 1 maart 2017 is de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (Twbmt) in werking getreden. Vanwege de ingrijpende aard van de maatregelen in de Twbmt is voorzien in vervallenverklaring vijf jaar na inwerkingtreding, destijds op 1 maart 2022, behoudens de mogelijkheid tot verlenging. De wet vloeide voort uit het ‘Actieprogramma integrale aanpak jihadisme’.

¹⁰³ ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1763 (gebiedsverbod imam), *AB* 2018, 327, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder.

¹⁰⁴ De conclusie van de evaluatie van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is dat de verwachtingen van de werking van de Twbmt grotendeels *niet* zijn uitgekomen. Het WODC concludeert dat de Twbmt een ‘kaal toezicht- en controlemiddel’ is, waarvan de meerwaarde beperkt is. Zie: B. van Gestel, ‘Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding’ *WODC Cahier 2020-2*, p. 14. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State wijst hier nadrukkelijk op, evenals op het (toen) verminderde dreigingsbeeld en de ondertussen toegenomen strafrechtelijke maatregelen en mogelijkheden, zie advies W16.21.0148/II van 24 september 2021, *Kamerstukken II 2021/22*, 35917, nr. 4.

gerichte evaluatie van de wet plaatsvindt,¹⁰⁵ er een tussenrapport wordt opgeleverd¹⁰⁶ en bovendien – op verzoek van de Eerste Kamer – alle contraterrorisme wetgeving in onderlinge samenhang wordt geëvalueerd.¹⁰⁷ In de gaten houden dus.

Verder geldt zoals bekend sinds 2019 het verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in overheidsgebouwen, onderwijs- en zorginstellingen en het openbaar vervoer.¹⁰⁸ Deze wet is zeer kritisch ontvangen door adviseurs en wetenschappers, onder andere omdat noodzaak en nut van een verbod van gezichtsbedekkende kleding ontbrak.¹⁰⁹ Of de wet werkt, weten

105 Artikel 12, Twbmt, luidt: Onze Minister zendt voor 1 september 2024 aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

106 Ter uitvoering van een motie-Koekoek (Vlt) (*Kamerstukken II 2021/2022*, 35 917 nr. 11) wordt in het laatste kwartaal van 2023 een tussenproduct opgeleverd. Ter uitvoering van de motie van de leden Bikker en Kuik (*Kamerstukken II 2021/2022*, 35 917 nr. 15) wordt gekeken onder welke voorwaarden instandhouding van elk van de maatregelen noodzakelijk is. Zie brief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 27 maart 2023 aan de Tweede Kamer (*Kamerstukken II 2022/23*, 34359, nr. 25) en in afschrift aan de Eerste Kamer.

107 WODC-onderzoek ter uitvoering van de motie-Bikker c.s. (*Kamerstukken I 2017/18*, 34775, VI, T), waarin de regering wordt opgeroepen om de contraterrorisme wetgeving in onderlinge samenhang te evalueren en daarbij ook het decentrale bestuur te betrekken. In dit onderzoek wordt mede de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding betrokken. Dit onderzoek is naar verwachting rond de zomer 2023 gereed, zie de brief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 27 maart 2023 aan de Tweede Kamer (*Kamerstukken II 2022/23*, 34359, nr. 25) en in afschrift aan de Eerste Kamer.

108 Wet van 27 juni 2018, houdende instelling van een gedeeltelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het onderwijs, het openbaar vervoer, overheidsgebouwen en de zorg (Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding), *Stb.* 2018, nr. 222.

109 Advies WO4.15.0170/I van de Afdeling advisering van de Raad van State, *Kamerstukken II 2015/2016*, 34 349, nr. 4; Brief aan de Tweede Kamer over

we nog niet. Eind 2023 wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de evaluatie en implementatie van de wet.¹¹⁰ Verdergaande wetgeving in Frankrijk en België heeft overigens stand gehouden in rechtszaken bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens,¹¹¹ maar dat hoeft voor Nederland niet per se hetzelfde uit te pakken. Voorstelbaar zou zelfs zijn een wet gezichtsbedekkende kleding met daarin juist een *uitzondering* voor kledingstukken die uitdrukking geven aan een religieuze geloofsovertuiging.¹¹²

In de derde plaats is er beperkende wetgeving over uitingen in het onderwijs ingevoerd.

Een vergaande bevoegdheid gaat schuil onder de naam Wet bescherming namen en graden hoger onderwijs.¹¹³ Die voorziet

het wetsvoorstel Gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding, College voor de Rechten van de Mens (mensenrechten.nl).

- 110 Onbekend is hoeveel boetes er tot nog toe zijn opgelegd. Deze en andere aspecten zullen naar verwachting aan bod komen in de evaluatie van de wet. Eind 2023 wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de evaluatie en implementatie van de wet, zie o.a. het Jaarverslag van 17 mei 2023 van het Ministerie van BZK, *Kamerstukken II 2022/23*, 36360-VII, nr. 1.
- 111 *S.A.S. t. Frankrijk*, EHRM 1 juli 2014 (GK), nr. 43835/11, ECLI:CE:ECHR:2014:0701JUD004383511, *EHRC* 2014/208, m.nt. P. van Sasse van IJsselt; *Belcacemi en Oussart t. België*, EHRM 11 juli 2017, nr. 37798/13, ECLI:CE:ECHR:2017:0711JUD003779813, *EHRC* 2017/188, m.nt. P. van Sasse van IJsselt.
- 112 Vgl. P.B.C.D.F. van Sasse van IJsselt, 'Over het verbod op het dragen van een gezichtssluier en van andere gelaatsbedekkende kleding', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2010(1) 3.
- 113 Wet van 8 maart 2017 tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, de Wet op het onderwijstoezicht en het Wetboek van Strafrecht, in verband met het tegengaan van misleidend gebruik van de naam universiteit en hogeschool, het onterecht verlenen en voeren van gra-

in een bevoegdheid van de Minister van OCW om de erkenning van een instelling in te trekken als ‘het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef van studenten onvoldoende wordt bevorderd’. Een speciaal opgerichte Commissie maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef¹¹⁴ moet beoordelen “of een uiting discriminatoir is (...) of anderszins flagrant in strijd is met de kernwaarden van de Nederlandse democratische rechtstaat.”¹¹⁵ Na advies van deze Commissie neemt de minister eventueel een sanctiebesluit. Daar staan dan bezwaar en beroep tegen open en de mogelijkheid om met het bezwaar een voorlopige voorziening aan te vragen. Als doekje voor het bloeden, zeg ik erbij. Het zou rechtsstatelijker zijn geweest de bestuurlijke beoordeling en sanctionering afhankelijk te

den, alsmede het bevorderen van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef door rpho's (Wet bescherming namen en graden hoger onderwijs), *Stb.* 2017, 97. Het gaat mij hier om het nieuwe artikel 1.3., vijfde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. In de Eerste Kamer stemden alleen SGP en PvdD tegen. De wet is in werking getreden op 1 januari 2018.

- 114 Pas naar aanleiding van het debat in de Eerste Kamer werd voorzien in de instelling van deze commissie. Zij is wettelijk verankerd in artikel 6.11 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, ingevoegd middels (een nota van wijziging in) de Wet van 4 oktober 2017 tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enkele andere wetten met het oog op het omvormen van het associate degree-programma tot zelfstandige opleiding en het toevoegen van het niet-bekostigd onderwijs aan het diplomaregister (Wet invoering associate degree-opleiding), *Stb.* 2017, 390. Zie voorts: Regeling Commissie beoordeling uitingen maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef, *Stcrt.* 2017, 61996.
- 115 Hierbij wordt tevens beoordeeld of de uiting, gelet op de context waarin deze is gedaan, valt onder een grondrecht, de academische vrijheid of een ander fundamenteel recht en wordt geadviseerd hoe de betrokken (grond)rechten tegen elkaar moeten worden afgewogen.

maken van een voorafgaande strafrechtelijke beoordeling.¹¹⁶ De Commissie heeft bij mijn weten nog maar één keer advies uitgebracht, namelijk in een kwestie van de *Islamitische Hogeschool Rotterdam*, die – niet toevallig – aanleiding was om precies deze wet tot stand te brengen.¹¹⁷ De procedure is na bijna anderhalf jaar afgerond, maar nog niet tot ieders tevredenheid.¹¹⁸ Verbeteringen zouden op komst zijn.¹¹⁹

Verder is vorig jaar de burgerschapsopdracht wettelijk aangescherpt.¹²⁰ Deze wet heeft als doel ‘een kompas te bieden aan

116 Vgl. ook de stevige kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State, inhoudende dat hier een rol is weggelegd voor de strafrechter, *Kamerstukken II* 2015/16, 34412, 4. Een beoordeling kan er snel liggen met behulp van het supersnelrecht, anders dan de minister veronderstelt, zie *Kamerstukken I* 2016/17, 34412, C, p. 20-21. Kritisch met betrekking tot (meer algemeen) dergelijk bestuursrechtelijke optreden: T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik, B.J. van Ettehoven, V. Mul, R. Steijnen & M.F.J.M. de Werd, *Adequate rechtsbescherming bij grondrechtenbeperkend overheidsingrijpen*, Deventer: Kluwer 2014. Als op deze voet wordt doorgegaan, lijkt constitutionalisering van het bestuursrecht inderdaad aangewezen. Tegen een andere achtergrond wordt daar ook op gewezen in: P.J. Huisman & N. Jak, ‘Constitutionalisering van bestuursrecht’, *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2023/172.

117 Belangrijke aanleiding voor deze wet was een motie die de regering verzocht uitvoering te geven aan de wet zo gauw die in werking treedt en de accreditatie van de Islamitische Hogeschool Rotterdam (IUR) in te trekken; motie-Beer-tema (PVV), *Kamerstukken II* 2016/17, 34412, 22. Het gaat daarbij om de Islamic University of Applied Sciences Rotterdam (IUASR), die voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet bescherming namen en graden hoger onderwijs heette: Islamic University Rotterdam (IUR). Zie ook: www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/09/16/minister-waarschuwt-hogeschool-iaasr.

118 De Hogeschool heeft een verklaring geplaatst op zijn website, waarna geen boetebesluit meer is gevolgd. Zie daarover de brief van 20 mei 2020 van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW), zie *Kamerstukken II* 2019/20, 31288, nr. 839.

119 *Kamerstukken II* 2019/20, 31288, nr. 819 (motie-Wiersma (VVD)).

120 Wet tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs

scholen in het funderend onderwijs door de gemeenschappelijke kern van de algemene burgerschapsopdracht aan scholen wettelijk te verankeren' en (daarmee) 'het burgerschapsonderwijs te versterken.'¹²¹ Zij introduceert een zorgplicht om 'de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals verankerd in de Grondwet' te versterken. Niet nakoming van deze zorgplicht kan uiteindelijk – na het bewandelen van een escalatieladder – leiden tot een bekostigingssanctie.¹²²

En zo liggen er nog tal van voornemens die gevolgen zullen hebben voor de uitoefening van geloof. Meer toezicht en controle op informeel (religieus) onderwijs – lees in de praktijk: moskee-of koranonderwijs, screening van onderwijsmateriaal en het verbieden van identiteitsverklaringen voor zover daarmee leerlingen worden verplicht uit de kast te komen tegenover hun ouders.¹²³

(Wet verduidelijking burgerschapsopdracht), *Stb.* 2021, 320. De wet vloeit mede voort uit het regeerakkoord 2017-2021.

121 *Kamerstukken II* 2019/20, 35352, nr. 3, p. 2.

122 *Kamerstukken II* 2019/20, 35352, nr. 3, p. 16. Kritisch over de gebruikte open normen, o.a.: R. Prins, 'Wetsvoorstel aanscherping burgerschapsopdracht: another brick in the wall?', *TvCR* 2021 (3), p. 189-207; J. van den Brink, 'Het Wetsvoorstel burgerschapsopdracht', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2020 (11) 1, p. 7-25.

123 Brief van 24 mei 2023 van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs (PVO), *Kamerstukken II* 2022/23, 29614, nr. 169. Vgl. Brief van 3 juli 2023 van de Minister van OCW, reactie op Onderwijsraadadvies *Grenzen stellen, ruimte laten*.

Veel zorgen die aan deze maatregelen en voorstellen ten grondslag liggen, zijn begrijpelijk, maar met de maatregelen of voor nemens daartoe wordt vaak wel erg hard van stapel gelopen. Inderdaad “vraagt de democratische rechtsstaat (...) actieve bescherming door de overheid”, zoals ook de Minister van Onderwijs onlangs aangaf in zijn brief aan de Tweede Kamer.¹²⁴ Maar het doel heiligt – om in de sfeer van deze oratie te blijven – natuurlijk niet alle middelen, juist vanwege de eisen die de democratische rechtsstaat stelt aan legitieme wetgeving.

4 Sacralisering democratische rechtsstaat

De democratische rechtsstaat is van grote waarde, wat onder andere tot uitdrukking is gebracht door opnemning van het begrip in de algemene bepaling die sinds vorig jaar in de Grondwet is opgenomen.¹²⁵ Eveneens is van belang dat er tal van acties en maatregelen worden ondernomen die beogen de kennis van, de waardering voor en de betrokkenheid van overheid en burgers bij de democratische rechtstaat te versterken. Juri-

¹²⁴ Brief van 3 juli 2023 van de Minister van OCW, reactie Onderwijsraadadvies *Grenzen stellen, ruimte laten*, p. 6.

¹²⁵ De algemene bepaling van de Grondwet luidt: De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat. Zij dient als interpretatief kader waarin de rest van de Grondwet moet worden gelezen en begrepen. Zie voor een mooi overzicht en heldere duiding van de achtergrond en betekenis ervan: M. Stremmer, “De kernbeginselen van onze Grondwet: De algemene bepaling in historisch-constitutioneel perspectief”, in: J.H. Gerards, J. Goossens en E.Y. van Vugt (red.), *Constitutionele verandering in Nederland? De grondwetswijzigingen van 2022-2023*, Den Haag: Boom juridisch 2023.

disch bezien kan de democratische rechtsstaat voor de beperking van vrijheden echter maar weinig betekenen.

In de eerste plaats gaat het om een begrip dat uiteenlopende beginselen en normen bevat, die elkaar kunnen versterken maar ook met elkaar in strijd kunnen zijn. Dat geldt voor zowel de verhouding tussen de samenstellende delen democratie en rechtsstaat, als voor intern met elkaar wringende rechtsstatelijke beginselen als vrijheid en gelijkheid.

Ten tweede is het begrip in zich zelf geen juridisch *legitiem doel* om vrijheden te beperken. Het verdient ten minste concretisering in doelen die wel zijn benoemd in nationale en internationale vrijheidsrechten. Dat blijkt lastig.

Ten derde draagt de doorverwijzing in de normstelling van verschillende wetten naar de Grondwet en de democratische rechtsstaat niet bij aan de *voorzienbaarheid* van het te normeren gedrag voor burgers en instellingen. Dit is al helemaal het geval in die situaties waar het in de praktijk vaak om draait, namelijk botsende grondrechten. Deze onvoorzienbaarheid staat op gespannen voet met grondrechtelijke eisen die aan legitieme wettelijke beperkingen gesteld worden.¹²⁶

¹²⁶ Dit blijkt uit o.a. een advies van de Grote Kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens op grond van Protocol 16 bij het EVRM uit 2020 (Advisory opinion requested by the Armenian Constitutional Court, EHRM 29 mei 2020, nr. P16-2019-001), zie daarover: P.B.C.D.F. van Sasse van IJsselt,

In zoverre wordt het concept eenvoudigweg overvraagd. Waarom wordt die democratische rechtsstaat dan toch zo vaak erbij gehaald tegenwoordig?

Wat hier plaats vindt is een sacralisering van een neutraal constitutioneel begrip.¹²⁷ Zo ontstaat een zekere Verfassungspratriotismus als seculiere religie, zoals we die kennen in bijvoorbeeld Amerika, Duitsland en Frankrijk. Er is veel onderzoek gedaan naar de vraag waar dit vandaan kan komen, anders dan uit oprechte zorgen over de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat. Voor Nederland kwam ik daarbij uit op de vraag naar het zoekgeraakte Grote Verhaal of verklarend narratief.¹²⁸ Tot de Verlichting was dat het verhaal van en geloof in God. Daarna kwamen de substituten Rede, Esthetiek en Ideologieën, waaronder het Neolibeleralisme, maar alle faalden. Met als gevolg maatschappelijke en politieke oriëntatieloze

'Advies Protocol 16 EVRM inzake de adviesprocedure en wetgevingstechniek van doorverwijzing naar constitutionele normen in het licht van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel', *NTM/NJCM-Bulletin* 2020, nr. 4, p. 498-512.

127 Zie de Wet verduidelijking burgerschapsopdracht, de Wet verduidelijking verbod rechtspersonen en de Wet bescherming namen en graden hoger onderwijs. Een ander voorbeeld is de Wet op de politieke partijen die in voorbereiding is, met daarin een afzonderlijke verbods- en ontbindingsgrond voor politieke partijen. Artikel 86, lid 1, daarvan, versie internetconsultatie (looptijd 22 december 2022 - 21 maart 2023) luidt: Een politieke partij wordt door de Hoge Raad op verzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad verboden verklaard en ontbonden indien de partij door haar doelstelling of werkzaamheden een daadwerkelijke en ernstige bedreiging vormt voor een of meer grondbeginselen van de democratische rechtsstaat.

128 P.B.C.D.F. van Sasse van IJssel, 'Christendom en secularisme en de waarden van de democratische rechtsstaat', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, 2020 (11)3, p. 41-55.

fragmentatie.¹²⁹ En juist daarin lijken de Grondwet en de democratische rechtsstaat substituuwaaarde te hebben.¹³⁰ Het ‘verhaal van de Grondwet’ is in korte tijd belangrijker geworden.¹³¹

Een van de Britse voormalige opperrechters Tom Bingham verwoordt het zo:

“(...) in a world divided by differences of nationality, race, colour, religion and wealth, it [the rule of law; PvSv] is one of the great unifying factors perhaps the greatest, the nearest we are likely to approach to a universal secular religion.”¹³²

Veel onderzoeksrapporten en adviezen articuleren een vergelijkbare zienswijze voor de Nederlandse situatie.¹³³ Dit wordt versterkt doordat ook binnen de EU de verankering van deze

129 Zie wat betreft de maatschappelijke fragmentatie o.a. P. Verhaeghe (2023), p. 117-258.

130 Hans Boutellier heeft reeds in zijn prachtige proefschrift scherp oog gehad voor Slachtofferschap als belangrijk kristallisatie- en ijkpunt in de postmoderne cultuur. Deze is mijn inziens echter minder duurzaam en verstrekkend dan de waarden van de democratische rechtsstaat kunnen zijn.

131 W. Voermans, *Het Verhaal van de Grondwet*, Amsterdam: Prometheus 2019.

132 T. Bingham, *The Rule of Law*, Londen: Penguin books 2011 (Allen Lane 2010).

133 Zoals: *Een sterke rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*, Raad voor het openbaar bestuur 2020; *Het evenwicht in de rechtsstaat*, beschouwing, in: Jaarverslag van de Raad van State uit 2020; *Onverschilligheid is geen optie. De rechtsstaat maken we samen*, Advies van de commissie Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat, Den Haag, 13 februari 2008; *Waarden, normen en de last van het gedrag*, Den Haag/Amsterdam: Wetenschappelijk raad voor de regering/Amsterdam University Press 2003; Wetenschappelijk raad voor de regering, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag: Sdu 2002.

waarden ruimschoots heeft plaatsgevonden en tal van mechanismen voorzien in de handhaving daarvan binnen de EU.¹³⁴ Ook de instelling van de staatscommissie rechtsstaat en de commissie versterken weerbaarheid van de democratische rechtsorde kunnen mede in dit licht worden begrepen.¹³⁵ Hieraan doet niet af de primaire achtergrond en doelstellingen van deze mechanismen en commissies om rechtsstatelijke tekortkomingen tegen te gaan en voortaan te voorkomen.

Het gaat hier dus steeds (primaair) om robuuste politiek-juridische waarden: waarden die ten grondslag liggen aan de wijze waarop samenlevingen zijn gestructureerd of geordend en die zijn verankerd in (grond)wetten.¹³⁶ Gelet op het doel van verschillende vrijheidsbeperkende maatregelen is het daarbij licht ironisch dat die waarden van de liberale democratie niet hele-

¹³⁴ Zie o.a. L.D. Spieker, *EU values before the Court of Justice: foundations, potential, risks*, Oxford: Oxford University Press 2023; COM(2022) 500 final, Verslag over de rechtsstaat 2022; M. Stremmler, *Constitutional Oversight of the Member States by the European Union* (diss. Tilburg), Ede: 2021; COM(2019) 343, Mededeling inzake Versterking van de Rechtsstaat binnen de Unie – een blauwdruk voor actie; kabinetsbrief inzake de toetsingscyclus voor de rechtsstaat binnen de EU, *Kamerstukken I* 2019/20, 35 295, F; Advies AIV, *De wil van het volk? Erosie van de democratische rechtsstaat in Europa*, Advies nr. 104, juni 2017.

¹³⁵ Zie respectievelijk het Besluit van 10 februari 2023, nr. 2023000264 houdende instelling van een staatscommissie rechtsstaat, *Start*. 2023, 7635 (www.staatscommissierechtsstaat.nl) en de commissie Versterken Weerbaarheid van de Democratische Rechtsorde (www.adviescommissie-wvdr.nl).

¹³⁶ M. Berger, 'Islam, Europa en de 'joods-christelijke beschaving'', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2017 (8)2, p. 51.

maal van God zijn los gezongen, want tot op zekere hoogte christelijke wortels kennen.¹³⁷

Aan (over)articulatie van de democratische rechtsstaat kleeft nog een ander serieus overvragingsprobleem. In de eerste plaats kan daarmee ook onbedoeld de betekenis ervan in het nationaal discours verschuiven in een onwenselijke, juridisch onhoudbare richting.¹³⁸ Zo lijkt het begrip in plaats van voor de overheid steeds meer te gaan gelden voor burgers en instellingen zelf, zoals in het kader van onderwijs. Een extreem voorbeeld van de democratische rechtsstaat als lege huls is het verweesde initiatiefvoorstel om bepaalde islamitische uitingen te verbieden ‘om de democratische rechtsstaat te beschermen’,¹³⁹ terwijl het voorstel onverenigbaar is met de uitgangspunten ervan.¹⁴⁰ Een gebrek dat ook kleefde aan het aanvankelijke

137 Zie de historisch-filosofische analyses over de christelijke wortels en (daarmee) de morele inhoud van de liberale democratie o.v.a.: L. Siedentop, *Inventing the individual. The Origins of Western Liberalism*, London: Allen Lane 2014 en O. Roy, *L'Europe est-elle chrétienne?* Seuil 2019, beide kritisch besproken in: P.B.C.D.F. van Sasse van IJsselst (2020). Zie voorts S. Ferrari, ‘De christelijke wortels van de seculiere staat’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, 2012 (3)3, p. 5-21.

138 Zoals ook met vele andere begrippen met regelmaat gebeurt, bij uitstek in de arena naar aanleiding waarvan veel van de hier besproken wetgeving is voorgesteld of van kracht gegaan. Ik wijs op de begrippen in het kader van het integratie- en veiligheidsdebat, zoals sharia, jihad, salafisme, problematisch gedrag enzovoorts. Uitgebreid daarover: M. Berger, ‘Hoe Nederlands veiligheidsbeleid verstrikt is geraakt in de islam’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2023 (14) 1.

139 Voorstel van wet van de leden Wilders en de Graaf betreffende het verbod van bepaalde islamitische uitingen, *Kamerstukken II* 2018/19, 35039, nr. 1-3.

140 Zo ook de Afdeling advisering van de Raad van State, *Kamerstukken II* 2018/19, 35039, nr. 4. Het voorstel wacht nog op verdere behandeling.

wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties.¹⁴¹ Daarnaast is het nog maar de vraag of de democratische rechtsstaat voldoende zal zijn voor goed burgerschap en als smeerolie voor de samenleving. Meer algemeen geldt dat abstracte waarden als van dit begrip vaak nogal selectief gebruikt (kunnen) worden en voornamelijk ingeroepen als onderscheidende en uitsluitende identiteitsmarker in het kader van het integratiedebat.¹⁴²

Het voorgaande leidt mij tot de tussenconclusie dat het verstandig is om te komen tot een desacralisering van de democratische rechtsstaat als rechtvaardigingsgrond voor vrijheidsbeperkende maatregelen.

5 Gevolgen voor betrekkingen tussen overheid en religieuze organisaties

Ik word in de voorgaande tussenconclusie gesterkt doordat enkele veranderingen in wetgeving (par. 2) en het over-articuleren van de democratische rechtsstaat (par. 3) niet alleen in zich zelf problematisch zijn, maar ook bijdragen aan een kwetsbare

¹⁴¹ Vgl. *Kamerstukken II 2020/21*, 35646, nr. 4.

¹⁴² Terecht kritisch over een smal en selectief gebruikt identiteitsbegrip, o.v.a.: F. Fukuyama, *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment*, Farrar, Straus and Giroux 2018; H. Heinich, *Ce que n'est pas l'identité*, Gallimard 2018. Beiden onderkennen de grote invloed van (individuele en nationale) identiteit en de behoefte daaraan, waarbij met name Fukuyama betoogt dat identiteit invulling behoeft op een manier die de democratie ondersteunt in plaats van ondermijnt.

betekenisverschuiving van de verhouding tussen kerk en staat en tussen overheid en religieuze organisaties. Die relatie is overigens niet statisch. Binnen die relatie vinden steeds verschuivingen plaats en daarmee verschuivingen van de betekenis ervan.

Grosso modo is er in Nederland sprake van een proces van steeds verdere ontvlechting van kerk en staat vanaf de zestiende eeuw tot aan de jaren zestig van de vorige eeuw.¹⁴³ Die jaren zestig waren misschien wel de hoogtijdagen van de accommodatie van religieuze organisaties door de overheid. Daarna kwam de kentering.¹⁴⁴ Daarover is veel geschreven. James Kennedy en Mart Rutjes geven er een mooi overzicht van in hun recente boek *Gescheiden partners*.¹⁴⁵ De komst van de verzorgingsstaat leidde tot professionalisering en ‘interne secularisering’ van religieuze organisaties. De jaren tachtig leidden tot een verbouwing van die verzorgingsstaat en een verzakelijking van de onderlinge relaties, met nadruk op dienstverlening, kwaliteit, efficiëntie en zelfredzaamheid van individuen, en minder oog voor de rol van organisaties en

143 J. de Bruijn, ‘Eenheid en verscheidenheid – De verhouding tussen kerk en staat in Nederland (1579-2014)’, in: L.C. van Drimmelen en T.J. van der Ploeg (red.), *Geloofsgemeenschappen en recht*, Den Haag: Boom juridisch 2014, p. 219-235. Anderen leggen het accent meer bij strak onderscheiden periodes, zie bv. J.C. Kennedy en M. Rutjes (2022) en meer nog P. van Rooden (1996).

144 J.C. Kennedy en M. Rutjes (2022), p. 31-60.

145 J.C. Kennedy en M. Rutjes (2022). Zie voor een andersoortige relevante studie over dit thema: S.C. van Bijsterveld, *Overheid en godsdienst. Herijking van een onderlinge relatie*, Den Haag: Boom juridisch 2018.

gemeenschappen. Vanaf de jaren negentig benadrukt de overheid het besef van een nationale gemeenschap met gedeelde waarden en normen en wederzijdse verplichtingen. Vervolgens zijn zeker de afgelopen twee decennia religieuze organisaties door de overheid nadrukkelijker betrokken voor de realisering van algemene doelen, zoals in het kader participatie, integratievraagstukken en de decentralisatieoperatie in het sociaal domein. Zodoende bleef de overheid ondanks de ontzuiling en secularisatie contact zoeken en onderhouden met levensbeschouwelijke organisaties. Tegelijkertijd werd dit contact steeds zakelijker en werd de religieuze identiteit van veel organisaties vanuit de overheid steeds meer als irrelevant of problematisch ervaren. Het ‘nutsdenken’ van de overheid kreeg de overhand. De betrokkenheid bood kansen, maar leidde ook tot meer toezicht, controle en regie vanuit de ‘integrale’ staat en overheid. Toezicht dat ook al was ontstaan door 9/11 en alle aandacht voor veiligheid en de aanpak van radicalisering, waardoor religie werd gesecuritiseerd.¹⁴⁶ Dat is zorgwekkend vanuit het perspectief van gescheiden verantwoordelijkheden en vrijheden.¹⁴⁷ Te meer, omdat dit onbewust lijkt te gebeuren, met

¹⁴⁶ M. Berger, ‘Hoe Nederlands veiligheidsbeleid verstrikt is geraakt in de islam’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2023 (14)1; B. de Graaf en G. Harinck, ‘Een probleem van orde. Religie op de nationale veiligheidsagenda, drie voorbeelden van 1813 tot heden’, *Religie & Samenleving* 2012 (7)2; B. de Graaf, ‘Religion bites: religieuze orthodoxie op de nationale veiligheidsagenda’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2011 (2)2, p. 62–80.

¹⁴⁷ Enkele Amerikaanse wetenschappers zagen Nederland nog als *het* model voor de pluralistische manier waarop kan worden omgegaan met levensbeschouwelijke en religieuze organisaties. Zij plaatsten Nederland daarmee boven de

inconsequenties, willekeur en scepsis of wantrouwen als gevolg. Dit maakt de samenwerking tussen overheid en religieuze organisaties ‘kwetsbaar’ en op termijn kan dit afbreuk doen aan de traditionele pluriformiteit van het Nederlandse bestel. De overheid rommelt zichzelf zo in het model van de Franse *laïcité*,¹⁴⁸ klaarblijkelijk zonder de consequenties daarvan te hebben overdacht, laat staan te overzien. Hieraan doet niet af dat er wel degelijk ook initiatieven zijn die meer begrip tonen voor de specifiek Nederlandse constitutionele verhoudingen op dit punt, zoals het Tweeluik religie en publiek domein van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.¹⁴⁹

Verenigde Staten, Frankrijk, Engeland, Duitsland en Australië. Zie: J.C. Soper, K.R. den Dulk, S.V. Monsma, *The Challenge of Pluralism, Church and State in Six Democracies*, Rowman & Littlefield 2017. Anderen tonen zich terecht minder optimistisch over Nederland, zie o.a.: J.C. Kennedy en R. Rutjes (2022); S.C. van Bijsterveld (2018).

- 148 Overigens verschuift het Franse model zelf richting een controlemodel waarin van scheiding en wederzijdse vrijheid minder sprake is, mede als gevolg van de invoering van de *Loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République*. Zie voor de ontwikkeling van het *laïcité*-model in de daaraan voorafgaande periode o.a.: M. Terpstra en Th. De Wit (2019), p. 80-100; V. Thiéry-Riboulet, *Usage, Abus et Usure du mot laïcité*, Collection Publication l'EPHE Paris 2022.
- 149 *Kamerstukken II 2022/23*, 36200 VII, nr. 163. Zie over het Tweeluik: A. Mulder en P. van Sasse van IJssel, 'Tweeluik Religie en publiek domein 2020. Handvatten voor gemeenten over de scheiding van kerk en staat', *NTKR Tijdschrift voor Recht en Religie* 2020-2.

6 Conclusie en aanbevelingen

Ik kom tot een afronding. Het geheel overziend kunnen we concluderen dat God nog volop aanwezig is in onze rechtsorde. God(sgeloof) vormt mede de basis van de democratische rechtsstaat en God komt voor in de aanhef van *alle* wet- en regelgeving. Verder vindt de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging haar stevige weerslag in de Grondwet en verdragen, in waarborgende uitwerkingswetgeving en in wetgeving waarin deze vrijheid wordt gerespecteerd door uitzonderings- en accommodatiebepalingen. Zo bezien is er zeker nog ‘heilig geloof’ aanwezig in wetgeving.

Hoewel soms stevige maatschappelijke en politieke debatten plaatsvinden over dergelijke wetgeving, hebben zij geresulteerd in slechts een relatief gering aantal veranderingen als gevolg van maatschappelijke structuurveranderingen als secularisering en ontzuiling. Wel vindt soms discussie plaats over de reikwijdte en toepassing van uitzonderingen in concrete situaties. Dat zal zich vaker voordoen als gevolg van de versnippering van het religieuze landschap. Dit zal er toe kunnen leiden dat uitzonderings- en accommodatiebepalingen vaker ten principale bevraagd worden.

Verder blijkt er toenemende druk op de – voornamelijk: collectieve – vrijheid van godsdienst als gevolg van wetgeving rondom integratie, veiligheid en de aan sacralisering gren-

zende toegenomen onderkenning van het belang van een weerbare democratische rechtsstaat, onder andere door het tegenaan van problematisch of anti-integratief en antidemocratisch gedrag. Daarmee heeft zich de tendens sinds 9/11 voortgezet om religie sterk vanuit het veiligheid- en integratiediscours te benaderen. Dat leidt tot conceptuele verwarring. De democratische rechtstaat verwordt in toenemende mate van kader voor het overheidshandelen tot beschermobject tegen burgers op een manier die indringende vragen oproept vanuit het perspectief van de constitutionele kwaliteit van wetgeving en de realisering van grondrechten als kernelement van diezelfde democratische rechtstaat. Ook de relatie tussen overheid en religieuze organisaties verandert daardoor onbewust. Dat maakt de Nederlandse pluriforme samenleving en democratische rechtstaat kwetsbaar.

Dat dwingt om na te denken over hoe betekenisvol invulling kan worden gegeven aan een pluriforme democratische samenleving waarin tolerantie een plaats heeft, juist ook wanneer het gaat om afwijkende (collectieve) orthodoxe minderheidsopvattingen en praktijken.

Overheid en samenleving hebben hierin beide een rol.

De overheid heeft de rechtsplicht tot eerbiediging en realisering van grondrechten. Een belangrijker rol zie ik met name weggelegd voor de wetgevende en uitvoerende macht.

Voor de wetgever is inzet nodig op twee punten. Ten eerste een desacralisering van de democratische rechtsstaat als rechtvaardigingsgrond voor vrijheidsbeperkende maatregelen, bijvoorbeeld door concretisering en uitwerking van het begrip in concrete in de wet zelf te benoemen elementen. Ten tweede verdient de invoering van een Wet op religieuze organisaties serieuze doordenking.¹⁵⁰ De relatie tussen overheid en religieuze organisaties verschuift immers te grillig met alle kwetsbaarheden van dien. Zulke articulatie past overigens in een tendens waarin ook andere constitutionele waarden en actoren in toenemende mate worden gearticuleerd.¹⁵¹ Verder kan worden gedacht aan een herijking van de notie kerkgenootschap in wet- en regelgeving, zodat duidelijk wordt dat niet alleen christelijke kerkgenootschappen voor uitzonderingen in aanmerking komen. De notie kerkgenootschap kan in alle relevante wet- en regelgeving vervangen worden door bijvoorbeeld de notie religi-

150 Deze zou anders van inhoud moeten zijn dan de Wet op de Kerkgenootschappen die gold van 1853 tot 1988, maar zou mede een vergelijkbare 'verduidelijkingsfunctie' kunnen hebben.

151 Zoals de explicitering van de democratische rechtsstaat in de Grondwet en in andere hiervoor vermelde wetgeving, alsmede de expliciteringen van politieke partijen, toezicht(houders) en het evenredigheidsbeginsel in voorstellen voor respectievelijk een Wet op de politieke partijen, een Kaderwet toezicht, (een wijziging van) de Algemene wet bestuursrecht, e.d.

euze instituten. Voorts verdient herijking van artikel 6 Grondwet serieuze overweging, mede in het licht van de onredelijkheid van de redelijke uitleg. Uiteraard mag een verdere versterking van de constitutionele toetsing in het wetgevingsproces niet ontbreken, evenmin als de invoering van de bevoegdheid voor de rechter om formele wetten te toetsen aan de Grondwet.

Wat betreft de uitvoerende macht verdient het Tweeluik religie en publiek domein voortzetting. De contacten tussen de overheid en religieuze organisaties zouden bestendig en geprofessionaliseerd kunnen worden, bijvoorbeeld door instelling van een Raad voor godsdienst en levensbeschouwing.¹⁵² Dat kan ook bijdragen aan het benodigde onderhoud van constitutionele en daarmee vooral ook religieuze en levensbeschouwelijke geletterdheid binnen de overheid.¹⁵³ Tot slot mag niet ontbreken een (staats)commissie die zich nader kan buigen over de toemende spanning inzake wetgeving en uitzonderingsarrangementen en de veranderende verhoudingen tussen kerk en staat en tussen overheid en religieuze organisaties. Uit onderzoek van 't Hul blijkt dat een commissie (op dit terrein) een uitste-

¹⁵² In de vroege jaren tachtig stelden verschillende betrokkenen van het zgn. Lubbers-overleg voor om een dergelijke Raad in te stellen. Deze kwam er niet. Zie L. van 't Hul, *Besloten. Politieke onderhandelingen tussen de Nederlandse overheid en religieuze organisaties, 1946-1996* (diss. UvA 2020), p. 189.

¹⁵³ Vgl. J.C. Kennedy en M. Rutjes (2022).

kende manier is om de overheid richting te geven buiten de hectiek van maatschappelijke discussies om.¹⁵⁴

Voor de op zich belangrijke internationale hoeders van grondrechten in concrete gevallen zie ik minder een rol weggelegd. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens speelt de rol van – overigens onmisbare en belangrijke – hekkensluiter. Behalve dat het natuurlijk slechts in individuele zaken beslist, biedt het doorgaans (terecht) een ruime *margin of appreciation* voor religiezaken, maar ontwikkelt het daarnaast een notie van ‘samenleven’ als tamelijk vage legitimatiegrond om vrijheden te beperken.¹⁵⁵ Het EU-Hof geldt nog steeds als motor van de Europese integratie, maar de godsdienstvrijheid delft daarin met regelmaat het onderspit, zoals ten opzichte van economische belangen¹⁵⁶ of belangen van dierenwelzijn.¹⁵⁷

¹⁵⁴ L. van 't Hul (2020), p. 189.

¹⁵⁵ Zie o.a. *Vavříčka e.a. t. Tsjechië*, EHRM (GK) 8 april 2021, nr. 47621/13, ECLI:CE:ECHR:2021:0408JUD004762113, *EHRC Updates* 2021-0109, m.nt. Van Sasse van IJssel; *Osmanoglu t. Zwitserland*, EHRM 10 januari 2017, nr. 29086/12, ECLI:CE:ECHR:2017:0110JUD002908612, *EHRC* 2017/66, m.nt. Van Sasse van IJssel; *S.A.S. t. Frankrijk*, EHRM 1 juli 2014 (GK), nr. 43835/11, ECLI:CE:ECHR:2014:0701JUD004383511, *EHRC* 2014/208, m.nt. P. van Sasse van IJssel. Eveneens kritisch over het gebruik van samenleven als notie in het openbare orderecht: M. van der Tol, 'Openbare orde voorbij letter en geest. Sociale normen en religieuze intolerantie in het staatsrecht', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, 2021 (12)3, p. 24-36.

¹⁵⁶ Zoals is gebleken uit diverse zaken met betrekking tot het dragen van een hoofddoek op de werkvloer, zie meest recent: C-344/20, Hof van Justitie 13 oktober 2022, *S.C.R.L. (Vêtement à connotation religieuse)*, ECLI:EU:C:2022:774, *EHRC Updates*, m.nt. L.C. Groen.

¹⁵⁷ Zie paragraaf 2 en de daar besproken kwestie van rituele slacht.

Wel is er uiteraard ook een belangrijke rol weggelegd voor de wetenschap. Deze speelt een wezenlijke rol bij het zoeken naar antwoorden op de bovengenoemde fundamentele vragen en kan bijdragen aan het doen van uitgewerkte doordachte voorstellen. Vragen en voorstellen die raken aan vrijwel alle rechtsgebieden, maar ook aan de rechtsfilosofie, godsdienstfilosofie, religiewetenschappen en geschiedenis.

Hier ligt dus ook voor ons een belangrijke opdracht. Het Expertisecentrum Openbare Orde en Veiligheid van onze Rijksuniversiteit en het Centrum voor Religie en Recht van de VU Amsterdam bieden daarvoor mooie samenwerkingsmogelijkheden. Een samenwerking die ik graag voortzet in deze verbanden evenals met de vakgenoten die zijn verbonden aan andere instituties, zoals in Leiden en Nijmegen.

7 Dankwoord

Aan het eind gekomen van deze rede spreek ik graag enkele woorden van dank uit.

Mijn dank gaat uit naar het College van Bestuur van de Rijksuniversiteit Groningen, het bestuur van de Faculteit Rechtsgeleerdheid, het bestuur van de Faculteit Godgeleerdheid en het bestuur van de Stichting Groninger Universiteitsfonds voor het in mij gestelde vertrouwen.

Hooggeleerde Brouwer, beste Jan, ik dank jou voor je mooie woorden, je steun en je hartelijkheid.

Hooggeleerde Schilder, beste Jon, jou dank ik voor je steun, inspiratie en altijd weer opgewekte gezelligheid. Je was mijn promotor, samen met Roel de Lange, tot wie ik eveneens mijn dank richt.

Beste collega's van de sectie Algemene Rechtswetenschap, onder wie Michel Vols en Berend Roorda, ik bedank jullie voor de warme ontvangst en de geweldige werksfeer.

Hooggeleerde Oldenhuis, beste Fokko, jou dank ik als een van de grondleggers van deze leerstoel, die jij *voor* mij als eerste bekleedde. Koud benoemd, nam je me op sleeptouw in het Groningse. Dat heb ik erg gewaardeerd.

Mijn dank gaat ook uit naar mijn studenten en de vele vakgenoten, onder wie Sophie van Bijsterveld, Leon ten Broeke en Teunis van Kooten, de (andere) collega's van de Afdeling staats- en bestuursrecht en het Centrum voor Religie en Recht van de VU Amsterdam, en de opeenvolgende directeuren en de vele collega's van de Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in het bijzonder het cluster grondrechten waaraan ik vele jaren leiding mocht geven en waarvan ik op mijn beurt veel heb

geleerd. Kennis en ervaring, die ik nu inzet voor de Raad van State, waar ik mij gesteund voel in de bekleding van mijn leerstoel. Dank daarvoor.

Mijn *meeste* dank gaat uit naar mijn – lang geleden overleden – dierbare ouders, en aan Inge, Isa en Lotte. Jullie zijn overal en altijd in mijn hart en gedachten aanwezig.

Ik heb gezegd.

Paul van Sasse van IJsselt (1970, Breda) is bijzonder hoogleraar recht en religie bij de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen.

Daarnaast is hij raadadviseur bij de Raad van State, raadsheer plaatsvervanger bij het gerechtshof Amsterdam en onderzoeker bij de Faculteit Rechtsgeleerdheid en het Centrum Religie en Recht van de VU Amsterdam. Hij studeerde rechtsgeleerdheid en wijsbegeerte aan de Universiteit Utrecht en promoveerde aan de VU Amsterdam. Tussen 1995 en 2023 was hij als ambtenaar werkzaam bij het Bureau Nationale ombudsman, het Ministerie van Justitie en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bij dit laatste ministerie was hij hoofd van het cluster grondrechten en o.a. verbindingsofficier voor het EU-Grondrechtenagentschap. Zijn academisch werk is verschenen in vele juridische vaktijdschriften en in geredigeerde boeken bij de uitgevers Ashgate, Boom Juridisch, en T.M.C. Asser Press.

