

## HOOFDSTUK XVI

*De Grondwetscommissies van 1905, 1910 en 1918 en het Zesde Hoofdstuk der Grondwet, benevens de Staatscommissie voor de Kerkgenootschappen van 1921.*

Van lieverlede zien wij de neiging opkomen en sterker worden, om het hoofdstuk „Van de godsdienst” in de Grondwet te wijzigen. Uit verschillende kringen weerklinken stemmen, die duidelijk te kennen geven, dat dáár de tegenwoordige regeling niet voldoet. Terwijl de grondwetscommissie van 1905, kennelijk om de netelicheid van de vraagstukken, die zich hierbij kunnen voordoen, dit hoofdstuk nog intact wilde laten, diende desniettemin één harer leden, namelijk Prof. de Louter, een afzonderlijke nota in, waarin zeer ingrijpende veranderingen, vooral ten aanzien van de artikelen 170 en 171, werden voorgesteld. In tegenstelling met de grondwetscommissie van 1905 komt die van 1910, die onder leiding stond van den toenmaligen minister van binnenlandsche zaken, Mr. Th. Heemskerk, den bekenden anti-revolutionnair, met zeer vele en, vooral wat de artikelen 170 en 171 aangaat, met dusdanige voorstellen, dat de bestaande toestand er principieel door gewijzigd wordt. De staatscommissie van 1918, onder presidium van Jhr. Mr. Ch. Ruys de Beerenbrouck, laat artikel 171 onaangeroerd, doch werpt zich zoo goed als uitsluitend op artikel 170 met de bedoeling het zoogenaamde processie-verbod opgeheven te krijgen. Alleen wenscht zij daarnevens het tamelijk overbodige artikel 172 te doen vervallen. Bij het rapport dezer commissie wordt een nota van één harer leden, Prof. A. Anema, gevoegd, die eene aanvulling van hoofdstuk VI beoogt, waarbij de rechtspersoonlijkheid van kerken en kerkgenootschappen vaster zou komen te staan, dan tot heden het geval was, en van wege den staat meer overleg met de kerk zou plaats hebben.

Wij gaan eerst in bijzonderheden al deze voorstellen na, om daarna te zien, welke geestesstromingen zich hier, in zake de verhouding van staat en kerk, afteekenen.

De staatscommissie voor Grondwetsherziening, ingesteld bij Koninklijk besluit van 23 October 1905 (Stbl. No. 56)<sup>1)</sup>, had de opdracht om „in verband met het voornemen der regeering, voorstellen te doen tot wijziging der artikelen 80, 127 en 143 der Grondwet, ten einde den gewonen wetgever vrijheid te geven bij de regeling van de kiesbevoegdheid de vraag te onderzoeken „welke andere wijzigingen nog in de Grondwet moeten worden gebracht”. Op die vraag heeft de commissie ten aanzien van het zesde hoofdstuk.

<sup>1)</sup> Zij bestond uit de heeren: Mr. W. H. de Beaufort voorzitter, Mr. E. Fokker, Jhr. Mr. W. H. de Savornin Lohman, Prof. Mr. J. de Louter, Mr. J. Oppenheim, Jhr. Mr. Ruys de Beerenbrouck, Mr. J. J. Willinge en Mr. H. J. Romeyn, secretaris.

dat „Van de godsdienst” geantwoord, dat geen wijzigingen door haar zouden worden voorgesteld. Men liet het dus intact.

Eén lid, namelijk Prof. Mr. J. de Louter, toonde zich daarmede niet te kunnen vereenigen, en drong in een afzonderlijke nota, bij het rapport gevoegd, aan op wijziging der artikelen 169, 170, 171 en 173.

Tegen artikel 169 : „De belijders der onderscheidene godsdiensten genieten allen dezelfde burgerlijke en burgerschapsregten, en hebben gelijke aanspraak op het bekleeden van waardigheden, ambten en bedieningen”, had hij drie bezwaren.

Ten eerste kwam hem de uitdrukking „belijders der onderscheidene godsdiensten” oneigenaardig voor. Het nederlandsch taaleigen kent wél belijders van een of ander geloof, of, zooals in artikel 167 der Grondwet staat, van „godsdienstige meeningen”, maar niet van dezen of genen godsdienst. Opgevat als een persoonlijke gemoedsstemming wordt de godsdienst niet beleden, maar gevoeld ; opgevat als openbare eeredienst wordt hij uitgeoefend. Bovendien geeft de grondwettige uitdrukking aanleiding tot den twijfel of zij, die geen geloofsbelijdenis erkennen, wel onder het bereik van het artikel vallen en mitsdien aanspraak hebben op gelijke rechten als hun geloovige landgenooten.

Wij kunnen dit bezwaar niet deelen. De tegenstelling door hem gemaakt tusschen godsdienst als gevoel en als openbaren eeredienst is in dit verband onjuist. Het grondwetsartikel heeft elke belijdenis, dus ook die in geschriften of in openbare samenkomsten buiten openbare eerediensten, op het oog, en bedoelt eenvoudig te zeggen, dat waar en hoe men ook zijn godsdienst belijdt, daarvan geen achterstelling in het verkrijgen van burgerlijke en burgerschapsrechten, of in het bekleeden van waardigheden, ambten en bedieningen het gevolg is.

Het tweede en derde bezwaar is van meer beteekenis. De heer de Louter wil het woord „burgerschapsrechten” verwijderen, omdat dit in 1887 uit alle andere artikelen is verwijderd, vanwege de dubbelzinnigheid van het woord. Hij wil daarvoor lezen : „staatkundige rechten”. Verder acht hij de uitdrukking „hebben gelijke aanspraak” afkeurenswaardig, omdat daardoor meermalen aanleiding gegeven is tot de bewering dat de Grondwet verlangt, dat waardigheden, ambten en bedieningen gelijkelijk, d. w. z., in gelijke verhouding, onder de leden van verschillende kerkgenootschappen moesten worden verdeeld ; een gevoelen dat lijnrecht indruischt tegen de blijkbare bedoeling der Grondwet. Eindelijk wil de heer de Louter het woord „waardigheden” schrappen, omdat deze in ambten en bedieningen zijn begrepen. Met het oog op een en ander wenscht hij artikel 169 aldus te lezen : „De uitoefening van burgerlijke en staatkundige rechten en het bekleeden van openbare ambten en bedieningen is onafhankelijk van eenige geloofsbelijdenis”. Hiervoor is alles te zeggen.

Wat artikel 170<sup>1)</sup> aangaat, heeft Prof. de Louter bezwaren tegen de handhaving van het zoogenaamde processie-verbod. Hij acht het allereerst bevreemdend den op een gegeven oogenblik — *thans* beteekent in het artikel 1848 — bestaanden toestand grondwettig te bestendigen. Te meer klemt dit, indien men bedenkt, dat de in 1848 bestaande feitelijke toestand geenszins op een stevigen grondslag rustte, noch het gevolg van een weloverwogen stelsel mocht heeten, maar veeleer het min of meer toevallig resultaat was van wetten en reglementen, van verschillenden tijd en van verschillend gezag afkomstig. De heer de Louter acht het bovendien onnoodig en onrechtvaardig, tegen openbare verzamelingen en optochten van socialisten of anarchisten, werkstakers of werkloozen geen en tegen openbaringen van godsdienstig leven wél wettelijke, ja grondwettelijke belemmeringen op te werpen. Deze laatste keurt hij tegen beide af.

Ook wijst hij er op, dat de uitdrukking „besloten plaatsen” aanleiding heeft gegeven tot uiteenlopende opvattingen en rechterlijke beslissingen. Met het oog op een en ander wil hij het artikel aldus lezen :

„Alle openbare godsdienstoefening wordt toegelaten, behoudens de noodige maatregelen tot verzekering der openbare orde en rust”. Uit een oogpunt van vrijheid heeft de heer de Louter hierin gelijk.

De gewichtigste verandering, die Prof. de Louter voorstelde, was die van artikel 171. Naar zijne meening kleven er aan het artikel vele gebreken. Het eerste lid heeft de duidelijke strekking, aan de verschillende kerkgenootschappen de inkomsten, welke zij eenmaal — *thans* in het artikel beteekent 1815 — uit 's rijks schatkist genoten, duurzaam te verzekeren. Daarentegen wordt de tweeledige vraag, en die naar den omvang van hetgeen gewaarborgd wordt en bovenal aan wie dit genot wordt verzekerd, geenszins ondubbelzinnig beantwoord. Maar afgescheiden van deze moeilijkheden van uitlegging en toepassing heeft de heer de Louter het principieel bezwaar tegen dit artikel, dat het den staat belast met een schuld van een bedrag, onafhankelijk van veranderde omstandigheden en behoeften en dat ten behoeve van een lichaam, dat tegenover den staat een zelfstandigen oorsprong en een eigen levensbeginsel heeft. Eenerzijds wordt de staat verplicht tot betalingen, waarvan hij het nut en de noodzakelijkheid niet kan beoordeelen en anderzijds wordt het kerkelijk leven gekluisterd en de vrije beweging der geesten belemmerd door de vrees voor het verlies der stoffelijke voordeelen, welke het behoud in een bestaand kerkverband belooft.

1) Het artikel luidt: „Alle openbare godsdienstoefening binnen gebouwen en besloten plaatsen wordt toegelaten, behoudens de noodige maatregelen ter verzekering der openbare orde en rust.

Onder dezelfde bepaling blijft de openbare godsdienstoefening buiten de gebouwen en besloten plaatsen geoorloofd, waar zij, *thans* naar de wetten en reglementen is toegelaten.”

Wij moeten erkennen de beteekenis dezer bezwaren niet te gevoelen. Niemand toch kan ontkennen dat de kerk, waaraan die uitkeeringen worden gedaan, godsdienstige en zedelijke doeleinden nastreeft, waarvan het nut voor het volksleven evident is. In zooverre kan de staat wèl degelijk de nuttigheid van die betalingen beoordeelen, terwijl hij even goed weet, dat de toestand, waarin de hervormde kerk vroeger heeft verkeerd, die betalingen voor haar voortbestaan noodzakelijk maakt. En als de heer de Louter verder zegt: „Men moge het onbillijk of onstaatkundig achten om veeljarige uitkeeringen te verminderen of in te trekken, het recht daartoe kan aan den Staat niet worden ontzegd, zoolang hij zich niet rechtens verbonden heeft tot bepaalde handelingen of praestatiën”, dan vragen wij of ooit recht kan en mag heeten wat op onbillijkheid wordt gebouwd en of onstaatkundige daden instemming verdienen. Wij meenen van niet. Als de staat tot zoo iets overgaat, praedomineert macht boven recht en staatsmanswijsheid.

Doch hoe dit zij, Prof. de Louter oordeelt dat de Grondwet, die een algeheele vrijheid van godsdienstige belijdenis en godsdienst-oefening waarborgt en aan allen, onafhankelijk van hun godsdienstige meeningen, gelijke rechten toekent, niet zelve een financieelen band tusschen staat en kerk mag handhaven. Evenmin echter als zij eene historische betrekking voor een onbepaalde toekomst mag bestendigen, kan zij geleidelijke losmaking van een knellenden band zelve ter hand nemen. Een poging daartoe zou ongetwijfeld leiden, hetzij tot een algemeenen, maar tevens onbestemden regel, die slechts teleurstelling zou geven aan belanghebbenden en die den wetgever, met de toepassing belast, in onoverkomelijke moeilijkheden zou wikkelen, of wel tot een regeling in bijzonderheden, welke de eigenaardige grenzen eener grondwettelijke bepaling zou overschrijden, en niet voldoende rekening zou houden met de veranderlijke behoeften der werkelijkheid. De plicht der Grondwet is veeleer den weg te banen voor een bevredigende oplossing, door den gewonen wetgever daarmede te belasten en hem te gelijker tijd de richting aan te wijzen, waarin zij de oplossing wil gezocht hebben. Hij stelt daarom voor artikel 171 aldus te lezen: „De wet regelt de uitkeering van traktementen, pensioenen en andere inkomsten tot dusver door de onderscheidene godsdienstige gezindheden of hare leeraars genoten, met inachtneming zoowel van historische rechten als van nieuw opgekomen behoeften”.

Dit nieuwe artikel lijdt, naar onze meening, aan twee fouten. Ten eerste snijdt het door schrapping van het tweede lid van het tegenwoordig Grondwetsartikel de mogelijkheid van elke nieuwe financiële hulp vanwege den staat aan de kerkgenootschappen af, zoodat zelfs aan nieuwe gemeenten in pas gekoloniseerde gemeenten die hulp niet meer kan worden verleend. En ten andere legt het bij voorbaat in de Grondwet de presumpcie vast, dat de kerkgenootschappen in hun huidige vorm rechtens mogelijk te veel

genieten. Want als de wetgever *hetzelfde* bedrag voortaan moet gaan uitkeeren niet alleen aan hen die daarop *historische rechten* kunnen doen gelden, maar ook voor *nieuw opgekomen behoeften*, dan wordt daarmee reeds de mogelijkheid gesteld dat die historische rechten zich niet uitstrekken tot het volle bedrag, dat heden genoten wordt, maar een deel daarvan voor nieuwe kerkgenootschappen kan worden besteed. Bovendien zijn wij het niet met den hoogleeraar eens, wanneer hij verder zegt: „Hierdoor wordt eenerzijds de Staat ontheven van een schuld, welke schijnbaar standvastig is, maar inderdaad voortdurend stijgt, anderzijds voldaan aan den innigen wensch van velen, die den grondwettigen financieelen band een ramp achten voor de Kerk, welke haar innerlijk leven bederft en steeds meerderen voor de keus plaatst tusschen hun beurs en hun geweten”. Want eenerzijds juichen wij het toe, wanneer de staat toont de godsdienstige ontwikkeling van ons volk in die mate op prijs te stellen, dat hij bereid is daarover meer gelden beschikbaar te stellen, gelijk hij doet voor allerlei cultureele doeleinden, en anderzijds heeft de ervaring in de hervormde kerk allerminst geleerd dat bij hen, die haar dienen, een pijnlijke keuze wordt gevonden tusschen hun beurs en hun geweten, vanwege den financieelen band, die haar aan den staat bindt. In het geheele stelsel van den hoogleeraar komt naar onze meening meer een vooropgezette theorie dan de practijk naar voren.

Eindelijk wenscht de hoogleeraar artikel 173 uit de Grondwet te verwijderen <sup>1)</sup>, omdat het is een zuiver negatieve bepaling, welke uitsluitend een gevolg mag genoemd worden van staatkundige verhoudingen, die thans tot het verleden behooren. De artikelen 7 en 159 der Grondwet, beschouwd in het licht van de artikelen 167—169, ontnemen aan den inhoud van artikel 173 alle wezenlijke beteekenis en maken het gansche artikel overbodig. Het zesde hoofdstuk der Grondwet zou naar zijn wensch dus aldus moeten worden veranderd :

*Grondwet 1887.*

Art. 169. De belijders der onderscheidene godsdiensten genieten alle dezelfde burgerlijke en burgerschapsregten, en hebben gelijke aanspraak op het bekleeden van waardigheden, ambten en bedieningen.

*Voorstel-de Louver.*

Artt. 167 en 168 blijven onveranderd.

Art. 169. De uitoefening van burgerlijke en staatkundige rechten en het bekleeden van openbare ambten en bedieningen is onafhankelijk van eenige geloofsbelijdenis.

<sup>1)</sup> Dit artikel luidt: „De tusschenkomst der Regeering wordt niet vereischt bij de briefwisseling met de hoofden der onderscheidene kerkgenootschappen, noch, behoudens verantwoordelijkheid volgens de wet, bij de afkondiging van kerkelijke voorschriften”.

Art. 170. Alle openbare godsdienstoefening binnen gebouwen en besloten plaatsen wordt toegelaten, behoudens de noodige maatregelen ter verzekering der openbare orde en rust.

Onder dezelfde bepaling blijft de openbare godsdienstoefening buiten de gebouwen en besloten plaatsen geoorloofd, waar zij thans naar de wetten en reglementen is toegelaten.

Art. 171. De traktementen, pensioenen en andere inkomsten, van welken aard ook, thans door de onderscheidene godsdienstige gezindheden of derzelver leeraars genoten wordende, blijven aan dezelve gezindheden verzekerd.

Aan de leeraars, welke tot nog toe uit 's lands kas geen, of een niet toereikend traktement genieten, kan een traktement toegelegd, of het bestaande vermeerderd worden.

Art. 173. De tusschenkomst der Regeering wordt niet vereischt bij de briefwisseling met de hoofden der onderscheidene kerkgenootschappen, noch, behoudens verantwoordelijkheid volgens de wet, bij de afkondiging van kerkelijke voorschriften.

In tegenstelling met de grondwetscommissie van 1905, die hoofdstuk zes liet rusten, terwijl alleen de heer de Louter zich gedrongen gevoelde per afzonderlijke nota zijne wenschen dienaangaande bekend te maken, nam de grondwetscommissie, ingesteld bij K. B. van 24 Maart 1910 (Stbl. no. 16), de herziening van dit hoofdstuk ter hand <sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> De door Prof. de Louter voorgestelde redactie van dit artikel vereischte, naar zijn gevoelen, een nieuw additioneel artikel, waardoor de bestaande toestand wordt bestendig, totdat de in artikel 171 bedoelde wet is tot stand gekomen.

<sup>2)</sup> Deze commissie bestond uit: den minister van binnenlandsche zaken (Mr. Th. Heemskerk) lid en voorzitter; Jhr. Mr. J. Roëll, lid van de eerste kamer der staten-generaal, lid en onder-voorzitter; Jhr. S. van Citters, commissaris der Koningin in de provincie Gelderland; Jhr. Mr. W. Th. C. van Doorn, lid van de tweede kamer der staten-generaal; Mr. H. L. Drucker, lid van de tweede kamer der staten-

Art. 170. Alle openbare godsdienstoefening wordt toegelaten, behoudens de noodige maatregelen tot verzekering der openbare orde en rust.

Art. 171. De wet regelt de uitkeering van traktementen, pensioenen en andere inkomsten tot dusver door de onderscheidene godsdienstige gezindheden of hare leeraars genoten, met inachtneming zoowel van historische rechten als van nieuwe opgekomen behoeften <sup>1)</sup>.

Art. 172 blijft onveranderd.

Art. 173 vervalt.

Omtrent de eerste vijf artikelen (artt. 167, 168, 169, 170, 171), stelde zij verschillende wijzigingen voor; alleen de artikelen 172 en 173 liet zij onveranderd. De wijzigingen in de artikelen 167 en 169 waren van formeelen aard. Men meende dat waar de beteekenis van 167 is, dat de wet het belijden van eene godsdienstige meening nimmer mag verbieden, maar dat aan het belijden geene uiting mag worden gegeven op zoodanige wijze, dat de strafwet wordt overtreden, deze bedoeling beter tot haar recht komt, wanneer men leest: „Ieder belijdt zijne godsdienstige meeningen met volkomen vrijheid. Deze vrijheid ontheft niet van de verantwoordelijkheid ingevolge de strafwet”, dan wanneer het oude artikel 167 wordt gehandhaafd: „Ieder belijdt zijne godsdienstige meeningen met volkomen vrijheid, behoudens de bescherming der maatschappij en harer leden tegen de overtreding der strafwet”.

Wat artikel 169 aangaat, nam de commissie bijna geheel de in de nota van den heer de Louter in 1905 voorgestelde redactie over, op dezelfde gronden als deze dit gedaan had. Zij leest: „De uitoefening van burgerlijke en staatkundige rechten en de benoembaarheid tot (de Louter las: „het bekleeden van”) openbare ambten en bedieningen is onafhankelijk van eenige geloofsbelijdenis”.

De voorgestelde verandering van artikel 168 heeft bepaalde beteekenis. De commissie wilde het woord „kerkgenootschappen” aldaar vervangen door „godsdienstige gezindheden”. Kennelijk heeft men van gereformeerde zijde deze wijziging verlangd, omdat deze uitdrukking „zowel de plaatselijke gemeenten omvat, die

---

generaal; Mr. G. W. Baron van der Feltz, lid van de eerste kamer der staten-generaal; Mr. J. W. H. M. van Idsinga, lid van de tweede kamer der staten-generaal; Dr. A. Kuyper, lid van de tweede kamer der staten-generaal; Mr. P. W. A. Cort van der Linden, lid van den raad van state; Mr. J. A. Loeff, lid van de tweede kamer der staten-generaal; Jhr. Mr. A. F. de Savornin Lohman, lid van de tweede kamer der staten-generaal; Mr. F. A. C. Graaf van Lynden van Sandenburg, lid van de tweede kamer der staten-generaal; Jhr. Mr. O. F. A. M. van Nispen tot Sevenaer, lid van de tweede kamer der staten-generaal; Dr. W. H. Nolens, lid van de tweede kamer der staten-generaal; Mr. J. Oppenheim, lid van den raad van state; Mr. F. J. M. A. Reekers, lid van de eerste kamer der staten-generaal; Mr. P. J. Troelstra, lid van de tweede kamer der staten-generaal; Mr. M. Tydeman Jr., lid van de tweede kamer der staten-generaal; Jhr. Mr. H. M. J. van Asch van Wyck, lid van de eerste kamer der staten-generaal. Secretaris was Mr. J. B. Kan, secretaris-generaal van het departement van binnenlandsche zaken; adj. secretarissen waren: Jhr. Mr. W. D. de Jonge, adj. commies a. h. dep. v. binnenl. zaken en Mr. J. R. Thorbecke, advocaat en procureur.

Voor den heer v. Asch v. Wyck, die spoedig kwam te overlijden, trad in de plaats: Mr. H. A. van de Velde, lid v. d. tweede kamer der staten-generaal.

met elders gevestigde gemeenten niet in kerkelijk verband leven, als de kerkelijke eenheid, waartoe verschillende gemeenten behooren tusschen welke zoodanig onderling verband wèl bestaat". Het vreemde is echter, dat de commissie in de artikelen 172 en 173 het woord „kerkgenootschappen" liet staan, zoodat zij nu in twee artikelen, 169 en 170, de uitdrukking „godsdienstige gezindheden" en in twee andere, 172 en 173, de uitdrukking „kerkgenootschappen" vastlegt. Daardoor wordt verwarring in de hand gewerkt en rijst de vraag of laatstgenoemde uitdrukking in de artikelen 172 en 173 een engere beteekenis heeft dan de uitdrukking, die in de artikelen 169 en 171 is gebezigd.

De twee belangrijkste wijzigingen, die werden voorgesteld, waren echter die van de artikelen 170 en 171.

De commissie brengt in het begin van de eerste alinea van art. 170 de sympathieke verandering van de woorden „Alle openbare godsdienstoefening binnen gebouwen en besloten plaatsen wordt toegelaten" in „Openbare godsdienstoefening binnen gebouwen en besloten plaatsen is vrij", om te doen uitkomen, dat het hier een recht en geen gunst geldt. Daarom achtte zij de uitdrukking „wordt toegelaten" verkeerd. De eerste alinea wordt dan in haar geheel aldus gelezen: „Openbare godsdienstoefening binnen gebouwen en besloten plaatsen is vrij, behoudens de noodige maatregelen ter verzekering der openbare orde en rust". Het laatste gedeelte staat ook in het bestaande art. 170. Van nog meer belang was de voorgestelde wijziging van de tweede alinea van artikel 170, handelende over het zoogenaamde processie-verbod. De commissie hief als regel dit verbod op, door de alinea aldus te redigeeren: „Openbare godsdienstoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen is geoorloofd, behalve in geval naar aanleiding daarvan de openbare orde en rust dreigt te worden verstoord". De laatste woorden wijzen er op, dat krachtens dit lid maatregelen van preventieven aard ter verzekering der openbare orde en rust geoorloofd zijn, wat ten aanzien van de in het eerste lid genoemde openbare godsdienstoefening niet het geval is.

De commissie wenschte genoemde verandering om verschillende redenen. Allereerst merkte men op, dat volgens het bestaande artikel van de Grondwet het recht tot openbare godsdienstoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen toch al vrijwel onbeperkt is, omdat er in 1848 geen rechtsgeldige wetten of reglementen waren die dit recht beperkten, en derhalve de uitdrukking in de Grondwet van 1848, en gehandhaafd in die van 1887, dat de openbare godsdienstoefening buiten de gebouwen en besloten plaatsen geoorloofd blijft „waar zij *thans* naar de wetten en reglementen is toegelaten", geen beteekenis heeft. Hiertegen voerde men echter aan, dat de Hooge Raad, bij arrest van 29 October 1895 (Weekblad van het Recht no. 3910) beslist heeft dat zoodanige godsdienstoefening alleen dan geoorloofd is, wanneer blijkt 1° dat zij ter plaatse, waar zij werd gehouden in



1848 gebruikelijk was; en 2° dat het toen bestaande gebruik tevens op wetten en reglementen steunde. Afgescheiden echter van het standpunt, waarop men zich bij de uitlegging van het huidige artikel plaatste, was men algemeen van oordeel, dat er twee redenen waren, waarom het artikel in genoemden zin moest worden gewijzigd. Allereerst omdat er geen reden bestaat openbare godsdienstoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen te verbieden, wanneer deze, zonder dat de openbare orde en rust gevaar loopen, kan worden gehouden, en ten andere, omdat kwalijk eene bepaling is te handhaven, krachtens welke, ook wanneer het gevaar van versterking van de openbare orde en rust wél is te vreezen, desondanks zoodanige godsdienstoefening niet kan worden belet. Vond men dus eenerzijds de bepaling te scherp voor dezen tijd, aan den anderen kant oordeelde men haar te slap. Men stelde nu de vrijheid voor het houden van openbare godsdienstoefening buiten de gebouwen en besloten plaatsen, gelijk voor de openbare godsdienstoefening binnen gebouwen en besloten plaatsen, onder een tweevoudige restrictie voor, namelijk „Openbare godsdienstoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen is *geoorloofd* (die binnen gebouwen en besloten plaatsen is *vrij*), behalve ingeval naar aanleiding daarvan de openbare orde en rust *dreigt* te worden verstoord”. Men kan ze dus *vooraf* verbieden, wat niet het geval is met de openbare godsdienstoefening binnen gebouwen en besloten plaatsen, waarbij dan ook alleen de bepaling staat: „behoudens de noodige maatregelen ter verzekering der openbare orde en rust”. Hieruit blijkt duidelijk, dat, al wordt in het voorstel der grondwetscommissie in beginsel de processie-vrijheid gegeven, bij de toepassing daarvan andere rechtsregelen gelden dan voor de godsdienstoefening binnen de gebouwen en besloten plaatsen. Voor deze laatste geldt een recht, waaraan niet mag worden getornd, aan eerstgenoemde is iets door de wet onder een bepaald beding veroorloofd.

De grootste verandering onderging echter artikel 171.

Dienaangaande wordt allereerst opgemerkt, dat de regeling van de geldelijke verhouding tusschen den staat en de kerkgenootschappen, in artikel 171 der bestaande Grondwet neergelegd, dagteekent van 1815 en onaangetast is gebleven zoowel in 1848 als in 1887. Echter geschiedde dit niet om zijne voortreffelijkheid. Integendeel, aan critiek heeft het niet ontbroken en alleen de moeilijkheden, aan het vinden eener bevredigende wijziging verbonden, bij uitstek groot waar het geldelijke verhoudingen van zoo eigenaardig karakter betreft, waren, vooral in 1887, oorzaak, dat deze bepaling niet in de herziening werd begrepen. Maar zoowel over het al te strenge voorschrift van het eerste lid, dat geene wijziging van bestaande uitkeeringen, ook niet bij ganschelijk veranderde omstandigheden, toelaat, als over de door een gevoel van billijkheid ingegeven, doch bij de toepassing velerlei bezwaar opleverende bepaling van het tweede lid, vallen, volgens de commissie, rechtmatige klachten.

Wanneer nu de commissie zich waagt aan een nieuwe redactie, gaat zij uit van de grondgedachte, dat in de Grondwet zelve en niet bij nadere wet de financieele aanspraken, welke de kerken aan 's Rijks kas kunnen stellen, behooren gevestigd te worden. Dit ging dus lijnrecht in tegen wat Prof. de Louter wilde. Zij wenschte dit, niet alleen omdat afwenteling op de wet de zwaarigheden slechts verplaatst en verdaagt, maar bovenal omdat de Grondwet zelve buiten twijfel heeft te stellen de aanspraken, welke de kerk op dit stuk kan doen gelden. Die aanspraken toch mogen al dan niet in rechte afdwingbaar zijn, erkend moet in elk geval worden, dat op den staat de zedelijke verplichting rust de verbintenis te handhaven, ongeveer een eeuw geleden aangegaan, welke verbintenis op hare beurt weer een uitvloeisel was van vroegere feiten en gebeurtenissen. Er kan daarom geen sprake van zijn aan godsdienstige gezindheden te ontnemen datgene, wat zij thans genieten.

Maar tevens oordeelt de commissie, dat de billijkheid gebiedt zoodanige uitkeering toe te leggen aan thans bij de regeering bekende gezindheden, welke geene uitkeering uit 's Rijks kas genieten. Niet alleen omdat deze, ontstaan door hervorming of afscheiding van bestaande gezindheden, indien zij op het oogenblik dat de uitkeering werd verzekerd onder haar eigen naam bekend waren geweest, eveneens in het genot eener uitkeering zouden zijn gesteld, maar ook omdat het kerkelijk leven dat van deze gezindheden uitgaat, evenzeer moet geacht worden aan de maatschappij ten goede te komen. In dezelfde lijn ligt het gezindheden, die in de toekomst door afscheiding of splitsing van thans bestaande kerken zich vormen, op gelijke wijze te moeten komen.

De commissie wil dus zoowel aan de thans bij de regeering bekende gezindheden, zoomede aan gezindheden, die zich in de toekomst mochten vormen door afscheiding of splitsing van thans bestaande kerken, grondwettelijk eene uitkeering uit 's Rijks kas verzekeren.

Zelfs heeft de commissie naar een maatstaf voor de berekening van de nieuw te verleenen uitkeeringen gezocht. Zij meende dien gevonden te hebben in het bedrag, dat ten behoeve van de thans gesubsidieerde gezindheden en hare leeraren, naar de uitkomsten der jongste volkstelling, per lid over 1910 is uitgekeerd. Dit is ongeveer  $f 0.45\frac{1}{2}$ . Per duizend leden wil nu de commissie  $f 455$  uit 's Rijks kas in uitzicht stellen. Hierbij is echter de bepaling opgenomen, dat de uitkeering zooveel doenlijk gelijken tred houdt met de belangrijke toe- of afname van het getal der leden. Na elke volkstelling zal de daartoe vereischte normaliseering worden aangebracht. Daarbij is het voorbehoud gemaakt, dat het subsidie eener gezindheid, hetwelk meer dan het gemiddelde cijfer bedroeg, niet wordt verhoogd, voordat het, berekend naar elk vol duizendtal, tot  $f 455$  is gedaald en omgekeerd een subsidie niet wordt gekort, voordat het tot dat cijfer is gestegen.

Met opzet had de commissie een bedrag per *duizend* leden uit 's Rijks kas in uitzicht gesteld, om eene aanmoediging tot sectarisme te keeren ; gezindheden, die geen duizend leden tellen, zullen dan ook niet in het genot der uitkeering deelen. Bovendien achtte men het geraden, met het oog op de onzekerheid, die ten gevolge van splitsing of afscheiding van gezindheden kon ontstaan, de bepaling op te nemen, dat in een voor allen geldende algemeene wet de voorwaarden zouden worden omschreven, aan welke nieuwe opkomende gezindheden formeel moeten voldoen.

Overeenkomstig deze bepalingen zouden dan de vier eerste alinea's van het nieuwe artikel 171 aldus luiden :

„Aan de godsdienstige gezindheden, welke of welker leeraars thans gelden, onder welken naam ook, uit 's Rijks kas genieten, wordt eene jaarlijksche uitkeering toegelegd, bedragende het door elke dier gezindheden of hare leeraars in 1912 genotene, behoudens het bepaalde in het vierde lid. Onder het genotene wordt mede verstaan hetgeen in 1912 uit 's Rijks kas aan pensioenen voor oud-leeraars en voor de weduwen en weezen van leeraars en oud-leeraars is uitbetaald.

Aan de overige thans bij de Regeering bekende gezindheden, welke en welker leeraars tot dusverre geen gelden uit 's Rijks kas genieten, wordt eene jaarlijksche uitkeering toegelegd, bedragende voor elk vol duizendtal leden f 455.

Aan gezindheden, ontstaan door splitsing van eene of meer der in de eerste twee leden bedoelde gezindheden wordt uit 's Rijks kas eene jaarlijksche uitkeering toegelegd, bedragende voor elk vol duizendtal leden f 455, indien die gezindheden overigens voldoen aan de vereischten door eene algemeene wet te stellen.

Elke tien jaren, te beginnen met 1921, wordt de jaarlijksche uitkeering aan elke der gezindheden, in de eerste drie leden bedoeld, met f 455 verhoogd of verlaagd voor elk vol duizendtal, waarmede het aantal harer leden blijkt te zijn toe- of afgenomen. Zoolang, krachtens het eerste lid, eene gezindheid voor elk vol duizendtal leden meer dan f 455 geniet, vindt geene verhooging en, zoolang zij minder dan f 455 geniet, geene verlaging van de jaarlijksche uitkeering plaats”.

In het vijfde lid wordt gezegd, dat de uitkeeringen, in verband ook met de nieuwe, aan het eerste lid gegeven lezing, geschieden aan de personen of colleges welke iedere gezindheid bevoegd is aan te wijzen.

De formulering van dit lid evenals van de volgende alinea, heeft ten doel buiten twijfel te stellen, dat het woord „gezindheden” eenerzijds ook die groepen van leden omvat, welke een zelfstandig bestaan voeren, anderzijds de combinatie van zoodanige groepen, tusschen welke eene foederatie bestaat. Die vijfde en zesde alinea luiden aldus : „De uitkeeringen worden, onverschillig of de gezindheden samengesteld dan wel enkelvoudig zijn, en in het laatste geval onverschillig of zij al dan niet in onderling verband met andere

gezindheden leven, afgedragen aan personen of colleges door haar daarvoor aan te wijzen.

Voor de uitkeering wordt met gezindheid gelijkgesteld eene groep van gezindheden, die behooren tot een verband, waarin zij met elkander leven”.

Eindelijk is aan het artikel nog een zevende lid toegevoegd, waarin aan de onderscheidene gezindheden de rechten worden verzekerd, die zij buiten de Grondwet om aan bijzondere titels, b.v. tegenover sommige gemeenten en in zake onderwijs, ontleenen, terwijl het tevens aan de in het derde lid geëischte algemeene wet opdraagt de nadere ontwikkeling van hetgeen in de Grondwet niet volledig kan worden voorzien. Dienovereenkomstig luidt het aldus: „De in het derde lid bedoelde algemeene wet behelst mede de nadere bepalingen, noodig tot uitvoering van dit artikel en waarborgt aan de onderscheidene gezindheden de rechten, welke zij aan bijzondere titels ontleenen”.

Men mag aannemen dat deze voorstellen in de commissie geen ernstige tegenspraak hebben uitgelokt. Slechts zou men een uitzondering kunnen maken voor Mr. Troelstra, die in een afzonderlijke nota terloops afkeurde, dat de voorstellen den financieelen band tusschen kerk en staat nauwer toehalen in plaats van hunne volledige scheiding, ook in geldelijk opzicht, voor te bereiden. Maar verder blijkt van oppositie in het rapport nergens.

Deze voorstellen bevatten het voordeel dat zoo goed als met instemming van alle leiders der verschillende staatkundige partijen de aanspraken der kerken volgens de Grondwet buiten twijfel gesteld blijven. Maar overigens is voor de nederlandsch-hervormde kerk in 't bijzonder het door de commissie geconcipeerde artikel zeer bedenkelijk. Dáár toch wordt gezegd, dat, wanneer eene gezindheid in ledental belangrijk af- of toeneemt, het voor de hand ligt, dat de uitkeering daarmee, zooveel doenlijk, gelijken tred houdt. Uit deze bepaling vloeit dus voort, dat, wanneer heden of morgen een nieuwe exodus uit de nederlandsch-hervormde kerk plaats vindt, de rijksuitkeering naar rato van het aantal uitgetreden uit die kerk vermindert en op een andere kerkelijke groep overgaat. Bovendien zal aan geen leeraars, welke tot nog toe uit 's lands kas geen, of een niet toereikend traktement genieten, meer een traktement kunnen worden toegelegd, zooals de tweede alinea van het bestaande artikel 171 bepaalt, wanneer het gemiddeld bedrag, dat het rijk aan het kerkgenootschap, waartoe die leeraar behoort, uitkeert, de f 455 per duizend leden reeds te boven gaat. De uitvoering van het artikel zal dus hierop neerkomen, dat andere gezindheden, ten nadeele van de nederlandsch-hervormde kerk, door het nieuwe artikel rijksuitkeering verkrijgen. Daarmede zal derhalve, als dit artikel in de Grondwet wordt opgenomen, de wetgever uitspreken dat een deel der gelden, die krachtens het bestaande artikel aan de nederlandsch-hervormde kerk bleven verzekerd,

overgaan op andere gezindheden. Het recht daartoe ontleent hij aan het nieuwe, in de Grondwet op te nemen denkbeeld, dat het rijk zich losmaakt van een verkregen recht van de nederlandsch-hervormde kerk op de uitkeering vanwege het rijk van een *bepaald*, vaststaand bedrag. Voortaan maakt het dit afhankelijk van het aantal harer leden, en bovendien maakt het zich los van de mogelijkheid van het doen van nieuwe uitkeeringen, tenzij het getal leden van een bepaald kerkgenootschap of eene bepaalde godsdienstige gezindheid per duizend is gestegen. Het beginsel van het huidige artikel 171, dat traktementen, pensioenen en andere inkomsten, van welken aard ook, *thans* door de onderscheidene godsdienstige gezindheden of derzelver leeraars bezeten wordende, aan dezelve gezindheden verzekerd *blijven*, krijgt een heden niet gekende toepassing. Het zoogenaamd historisch recht op een gefixeerd bedrag van de nederlandsch-hervormde kerk vervalft.

Bij de genoemde bezwaren komt nog dit, dat eene algemeene wet de voorwaarden zal moeten omschrijven, waaraan nieuwe opkomende gezindheden formeel moeten voldoen om in het genot der rijks-uitkeering te deelen. Een politiek college, als de staten-generaal, zal derhalve bij meerderheid van stemmen moeten uitmaken of men formeel al of niet met „godsdienstige gezindheden” heeft te doen. Zoo gaat langzamerhand elke vaste maatstaf ter beoordeeling van wat een „kerkgenootschap” of „godsdienstige gezindheid” is, ontbreken.

In zooverre zijn deze voorstellen zeer ingrijpend en bedenkelijk.

De staatscommissie, die ingesteld werd bij K. B. van 20 December 1918 no. 78 <sup>1)</sup>, en waaraan de voorbereiding werd opgedragen van eene herziening van de Grondwet, hield zich slechts ten aanzien van de artikelen 170 en 172 met het hoofdstuk van den godsdienst bezig.

Zij stelde voor het zoogenaamde processie-verbod niet langer te handhaven. De beperking, die in de tweede alinea van artikel 170 lag opgesloten, dat de openbare godsdienstoefening buiten de

<sup>1)</sup> Zij bestond uit de heeren: Jhr. Mr. Ch. Ruys de Beerenbrouck, minister van binnenlandsche zaken, voorzitter; Mr. A. Anema, hoogleeraar aan de vrije universiteit te Amsterdam; Jhr. Mr. D. J. de Geer, lid v. d. 2e kamer der staten-generaal; Mr. J. Kappeyne van de Coppello, lid v. d. 1e kamer der staten-generaal; Mr. J. Limburg, lid v. d. gedeputeerde staten van Zuid-Holland; J. H. A. Schaper, lid van de 2e kamer der staten-generaal; Mr. Dr. A. A. H. Struycken, lid van den raad van state; algemeen secretaris met adviseerende stem was Mr. J. B. Kan, secr. generaal in algemeenen dienst; adj. secr. Mr. I. J. Bloem. Bij besluit van 30 Maart 1920 no. 56 werd Mr. P. Rink, lid v. d. 2e kamer der staten-generaal, lid, in plaats van Mr. J. Kappeyne v. d. Coppello, die overleden was. Mr. I. J. Bloem werd spoedig wegens verandering van werkkring, vervangen door Mr. D. J. I. v. d. Oever.

gebouwen en besloten plaatsen geoorloofd blijft, *waar zij thans naar de wetten en reglementen is toegelaten*, zou komen te vervallen. De tweede alinea wil de commissie dan aldus doen luiden: „Openbare godsdienstoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen is geoorloofd, tenzij naar aanleiding daarvan gevaar bestaat voor verstoring van de openbare orde en rust.”

Verder wenschte zij artikel 172 „De Koning waakt, dat alle kerkgenootschappen zich houden binnen de palen van gehoorzaamheid aan de wetten van den staat” te doen vervallen.

Den 29<sup>en</sup> October 1920 bracht deze staatscommissie haar verslag uit. In aansluiting daaraan diende de regeering den 22<sup>en</sup> Maart 1921 elf wetsontwerpen in. Ook nam zij de voorgestelde wijzigingen van hoofdstuk VI over. De tweede Kamer bracht 16 Juli van dat jaar haar voorloopig verslag uit.

Daarin betreurden vele leden dat artikel 171 niet was gewijzigd. Sommigen pleitten voor losmaking van de financieele banden tusschen staat en kerk, terwijl dan onder de additioneele artikelen eene bepaling tot liquidatie der bestaande verplichtingen kon worden opgenomen. Anderen waren van oordeel dat men zonder wijziging van het artikel tot afrekening kan komen, wat door weer anderen betwist werd.

Onder andere wijzigingen, die men gewenscht achtte, behoorde de erkenning van de rechtspersoonlijkheid van de kerken en kerkgenootschappen en de mogelijkheid om een nauweren band te leggen tusschen kerk en staat. Men meende dat dit laatste zou kunnen worden bereikt door in de Grondwet de verplichting voor de regeering op te nemen tot het inwinnen van het advies der kerkgenootschappen, indien maatregelen worden genomen of worden voorgesteld, waarbij de godsdienstige overtuiging in het geding komt. Men sloot zich in dit opzicht aan bij de nota-Anema, aan het rapport der grondwetscommissie van 1918 toegevoegd en waarop wij zoo aanstonds terugkomen.

Maar vooral verzetten zich velen tegen de voorgestelde wijziging van artikel 170, de opheffing van het processie-verbod.

Met het oog op de moeilijkheden, die bij de behandeling van hoofdstuk VI waren te vreezen, achtte de regeering het dus ook nu raadzaam het ontwerp tot wijziging van dit hoofdstuk, bij brief van 9 September 1921, in te trekken. Ook in de Grondwet van 1922 bleef dus het hoofdstuk „Van den godsdienst” onveranderd. Maar niet van tafel daarmede was de nota, die door Mr. A. Anema, lid der commissie, hoogleeraar aan de Vrije Universiteit te Amsterdam, bij het rapport der staatscommissie van 1918 was gevoegd, en die eene aanvulling beoogde van hoofdstuk VI der Grondwet.

Deze aanvulling betrof allereerst de rechtspersoonlijkheid der kerken en kerkgenootschappen, omdat er dienaangaande eenige onzekerheid bestaat. De wet op de kerkgenootschappen van 1853 spreekt in het tweede lid van artikel 1 over „bekend maken” of

„ter kennis brengen” van „bepalingen betreffende hun inrichting en bestuur” door de kerkgenootschappen. Wanneer nu op zulk eene bekendmaking van de zijde der kerkgenootschappen een officieel bericht van den kant der regeering aan hen inkomt, dat zij van die mededeeling kennis draagt, worden die kerkgenootschappen van dat oogenblik geacht „bij de regeering legaal bekend te zijn”. De vraag rijst nu echter of wanneer zulk een regeeringsbericht niet inkomt — zooals bij de kerkelijke reformatie van 1886 het geval was — het onderhavige kerkgenootschap als wettig bestaande moet worden beschouwd en recht heeft op de in artikel 168 der Grondwet bedoelde bescherming.

Naast deze bestaat nog eene andere onzekerheid. Volgens de opvatting van het departement van justitie zijn kerkgenootschappen en hunne zelfstandige onderdeelen „vereenigingen van personen”, die, al hebben zij een „wettig bestaan”, toch bovendien nog eene afzonderlijke erkenning als rechtspersoon behoeven om aan het vermogensrechtelijk verkeer te kunnen deelnemen, aangezien zij niet „door de Grondwet of andere wetten zijn ingesteld” (art. 5 wet 1855), tenzij zij reeds vóór 1855 bestonden (art. 15 wet 1855). Herhaalde malen bleek echter, dat zoowel de jurisprudentie als wetenschappelijke juristen anders oordeelden en meenden dat de kerkgenootschappen jure suo rechtspersoonlijkheid hebben, althans de wet van 1855 op hen niet van toepassing is. Ook hier vindt men dus eene onzekerheid, die bij de kerkelijke beweging van 1886 moeilijkheden had opgeleverd.

Behalve dit onzekere punt bracht Mr. Anema nog een tweede punt in zijn nota ter sprake, namelijk de vraag aangaande de burgerlijke beteekenis der kerkelijke reglementen en voorschriften. Ook hier heerscht groote onzekerheid. Wordt eenerzijds de zogenaamde autonomie der kerkgenootschappen erkend, anderzijds worden hunne reglementen onder het gemeene recht gebracht op eene wijze, die volgens Mr. Anema ontoelaatbaar is. Het juiste beginsel in dezen lijkt hem, dat de eigen natuur- en rechtskracht der kerkelijke reglementen door het burgerlijk recht worden erkend, zoolang deze niet met de openbare orde en goede zeden, dat is met de fundamenteele hoofdbeginselen van het gemeene recht, in strijd zijn. Eindelijk sprak de steller van de nota zich uit voor meer overleg van den staat met de kerk. Beide zijn door de kracht der feiten op samenwerking aangewezen bij al die geestelijke volksbelangen, welke alleen door beider gezamenlijke werkzaamheid, elk met de hem eigen middelen, naar eisch kunnen worden gediend. Welwillende samenwerking op den grondslag van wederzijdsche volkomen zelfstandigheid is, naar zijne meening, de eenig juiste verhouding.

Met het oog op een en ander stelde de heer Anema voor om achter artikel 167 der Grondwet luidende: „Ieder belydt zijne godsdienstige meeningen met volkomen vrijheid, behoudens de bescherming

der maatschappij en harer leden tegen de overtreding der strafwet" het volgend nieuwe artikel in te voegen.

„Het recht der kerkgenootschappen, om als zoodanig op te treden en aan het rechtsverkeer deel te nemen, wordt erkend, alsmede om hun inwendige aangelegenheden te regelen.

De ~~wet~~ regelt de burgerrechtelijke gevolgen der kerkelijke reglementen en voorschriften, alsmede de gevallen, waarin en de wijze waarop bij de wetgeving en het bestuur het gevoelen der kerkgenootschappen moet worden ingewonnen."

De woorden „om als zoodanig op te treden" in de eerste alinea, dienden om de twijfelachtige rechtsgevolgen van het al of niet antwoorden door de regeering op de mededeeling, bedoeld in artikel 1 van de wet van 1853, ter zijde te stellen, zoodat het uitblijven van het regeeringsbericht op de rechtspositie der kerken geenerlei invloed kan hebben. Het opnemen van de erkenning van het recht om deel te nemen aan het rechtsverkeer in de Grondwet dient om te beslissen, dat voor de privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid geen nadere erkenning door het publiek gezag in elk bijzonder geval is vereischt, hetzij naar de wet van 1855 of op eenigerlei andere wijze. De omschrijving der zoogenaamde autonomie is zakelijk ontleend aan artikel 1 van de wet van 1853.

Deze nota bleef niet zonder invloed op den toenmaligen minister van justitie, Mr. Th. Heemskerk. Deze toch lokte in 1921 een koninklijk besluit uit (K. B. van 16 April 1921 no. 144), waarbij eene staatscommissie voor de kerkgenootschappen werd ingesteld <sup>1)</sup>, die onder presidium stond van genoemden Mr. Anema en de opdracht kreeg, om de vraag te beantwoorden of het noodig of althans wenschelijk is, wettelijke maatregelen in te voeren, waardoor voldaan wordt aan hetgeen Mr. Anema in zijn nota had bepleit. Indien het antwoord op die vraag ontkennend luidde, moesten de gronden worden aangegeven, waarop dat gevoelen berustte, en indien het antwoord bevestigend luidde, moest door de commissie

---

<sup>1)</sup> Zij bestond uit de hh. Prof. Mr. A. Anema, hoogleeraar aan de vrije universiteit te Amsterdam, voorzitter; L. W. Bakhuizen van den Brink, em. predt, secretaris v. d. alg. Synode der Ned. herv. kerk; Mr. H. Binnerts, lid v. d. re kamer der staten-generaal; Mr. Dr. A. Borret S. J.; Prof. Dr. T. Cannegieter, oud-hoogleeraar; Mr. W. J. A. J. Duynstee C. Ss. R.; Prof. Dr. H. H. Kuyper, hoogleeraar aan de vrije universiteit te Amsterdam; Jhr. Mr. A. F. de Savornin Lohman, minister van staat; Mr. Dr. J. Schokking, lid v. d. 2e kamer der staten-generaal; Mr. Dr. L. E. Visser, raadsheer in den Hoogen Raad der Nederlanden, curator v. h. Ned.-Isr. seminarium te Amsterdam; Mr. J. M. I. A. Simons, lid en tevens secretaris, administrateur a. h. Dep. v. Justitie. Aan de commissie was toegevoegd als adj. secretaris F. B. L. M. Drion, commies a. h. Dep. v. Justitie. (De heer Binnerts overleed tijdens de werkzaamheden der commissie).



een ontwerp van zoodanige maatregelen met bijbehorende toelichting worden aangeboden.

Deze staatscommissie is bij hare besprekingen eenstemmig gebleken in het gevoelen, dat de kerk niet op ééne lijn behoort gesteld te worden met eene gewone vereeniging. Echter is zij er niet toe gekomen om het kerkbegrip te definieeren. De gevoelens liepen daarvoor te principieel uiteen. Maar om toch duidelijk te doen uitkomen, dat een kerkgenootschap geene gewone vereeniging is, ook al is deze van godsdienstigen aard, stelde de commissie eene aanvulling voor van artikel 14 der wet van 1855, strekkende om, met terugwerking van de wijziging tot op den dag van uitvoering dier wet, buiten twijfel te stellen, dat zij op kerkgenootschappen niet toepasselijk is noch geweest is. Artikel V van het door haar voorgestelde ontwerp van wet op de kerkgenootschappen zou dan aldus komen te luiden.

„Artikel 14 der wet van 22 April 1855 (Staatsblad no. 32) tot regeling en beperking der uitoefening van het regt van vereeniging en vergadering, zooals dit artikel luidt ingevolge de wet van 14 September 1866 (Staatsblad no. 123) wordt gelezen als volgt :

De bepalingen der voorafgaande artikelen zijn niet van toepassing op de burgerlijke maatschap of vennootschap, noch op vennootschappen van koophandel, wederkeerige verzekerings- of waarborgmaatschappijen en scheepsreederijen ; de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek en van het Wetboek van Koophandel blijven op deze onderwerpen van toepassing.

De bepalingen der voorafgaande artikelen zijn evenmin van toepassing op kerkgenootschappen en hunne zelfstandige onderdeelen.”

Naast de negatieve erkenning dat een kerkgenootschap geen gewone vereeniging is, stelde de commissie de positieve verklaring, dat de aard van een kerkgenootschap vordert, dat het als eene volkomen maatschappij in zijn sfeer algeheele zelfstandigheid hebbe. De regeeringsbemoeiing met het optreden van kerkgenootschappen als zoodanig moet derhalve beperkt blijven tot eene registratie van het feit en den inhoud van dit optreden, waarna zij in hunne bijzondere, zelfstandige positie bekend zullen zijn. Ten einde gelegenheid tot registratie te geven, moeten de reglementen en bepalingen betreffende de inrichting en het bestuur door de bestuurders of hoofden der kerkgenootschappen schriftelijk aan de Kroon worden medegedeeld. Hetzelfde geldt met betrekking tot nieuwe reglementen en bepalingen, of wijzigingen in bestaande reglementen en bepalingen. Meer is echter niet noodig. *Erkend* wordt een kerkgenootschap niet ; het maakt zich alleen *bekend*, om zeker te zijn dat het, tredende op het terrein van publiek recht, als kerkgenootschap wordt behandeld.

Ditzelfde geldt, volgens de commissie, voor zijne zelfstandige onderdeelen, voor zoover hunne reglementen en bepalingen, hun

inrichting en bestuur betreffend, niet reeds zijn opgenomen in die van het kerkgenootschap.

Voor de zekerheid dat men als kerkgenootschap bij de regeering na de in artikel 2 genoemde mededeelingen te hebben gedaan, bekend staat, wenschte de commissie voorziening in geval, dat, door het niet-afgeven van een ontvangstbericht vanwege de regeering aan de inzenders, hun het bewijs hunner inzending zou worden onthouden. Daarom stelde zij voor aan deze laatsten de bevoegdheid te verleen, om de genoemde mededeelingen bij exploit te doen, op de wijze als is voorgeschreven bij artikel 4, 1<sup>o</sup>. van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Dan zijn zij zelve in de gelegenheid zich het bewijs der inzending te verschaffen en zijn geschillen met de Regeering over de niet-afgifte van een ontvangstbericht, welke wél eens waren gerezen, van te voren uitgesloten.

Tevens echter meende de commissie dat aan de bestaande kerkgenootschappen de last en de administratieve omslag van mede te deelen, wat reeds vroeger bekend werd gemaakt, moest worden bespaard. Dit kon het best geschieden door het stellen van een niet voor tegenbewijs vatbaar wettelijk vermoeden, krachtens hetwelk alle reglementen en bepalingen betreffende de inrichting en het bestuur, vastgesteld vóór het in werking treden der nieuwe wettelijke regeling, zouden worden geacht aan de Kroon bekend te zijn gemaakt.

Voor de deelneming aan het burgerlijk rechtsverkeer door kerken en kerkgenootschappen, achtte zij het voldoende, dat deze aan de Kroon bekend en diensvolgens bij het departement van justitie geregistreerd zijn, omdat zij uit hoofde van hun bestaan rechtspersoonlijkheid bezitten. Datzelfde geldt van hunne zelfstandige onderdeelen, mits de hoofdcorporatie bij de Kroon bekend en bij justitie geregistreerd zij. Op het verzuim van mededeeling aan de Kroon van wijzigingen in de eens medegedeelde reglementen en bepalingen meende de commissie geenerlei de rechtspersoonlijkheid betreffende sanctie te moeten stellen. Eene dergelijke sanctie zou haar doel voorbijschieten, doordien zij ook met benadeeling van derden verwarring en onzekerheid in het burgerlijk leven der betrokken corporaties zou brengen.

Verder was de commissie van oordeel dat de kerkelijke verordeningen rechtskracht moeten hebben, voor zooveel zij niet in strijd zijn met het algemeen geldende recht. De kerken kunnen derhalve naar de nederlandsche wet niet het recht erlangen om in hare verordeningen van dat gemeene recht af te wijken met bindende kracht van den rechter. Echter was men het er over eens dat — met behoud van het zoeven genoemde beginsel — de rechter, wanneer zich bij de berechting eener kerkelijke zaak intern-corporatieve verhoudingen doen gelden, hij volle recht moet doen wedervaren aan aard en wezen dier verhoudingen volgens de kerkelijke regle-

menten. Zulke verhoudingen moeten dan niet gewrongen worden in daarvoor niet geschreven bepalingen van het nederlandsch contractenrecht. Zoo zouden de bepalingen van de wet op de arbeids-overeenkomst niet mogen worden toegepast op de verhouding van predikant of pastoor tot gemeente of kerk. Ook wenschte men het corporatief vereenigingsrecht der zedelijke lichamen, waarvoor in de artikelen 1690 vv. van het B. W. eenige regelen zijn gesteld, niet zonder meer te zien toegepast op corporaties van geheel bijzonderen aard als de kerkgenootschappen. Steeds moet de volle nadruk worden gelegd op eigen aard en beteekenis van de reglementen en bepalingen der kerkgenootschappen en hunner zelfstandige onderdeelen. Nopens die reglementen en bepalingen wilde de commissie de uitdrukkelijke voorziening, dat daaraan burgerlijke rechtskracht toekomt, voor zooveel zij aan de Kroon medegedeeld, door justitie geregistreerd en niet strijdig zijn met het gemeene recht en de goede zeden.

Ten slotte stelde de commissie met het oog op de verbindende kracht der kerkelijke reglementen en bepalingen tegenover derden voor, haar hiervan afhankelijk te stellen, dat er gezorgd is, hetzij dat die reglementen en bepalingen aan het departement van justitie voor een ieder ter inzage gelegd en in afschrift verkrijgbaar zijn, of dat zij algemeen verkrijgbaar of wèl op behoorlijke wijze toegankelijk zijn gesteld. Practisch heeft dit alleen beteekenis ten aanzien van reglementen en bepalingen, vastgesteld vóór het inwerkingtreden dezer nieuwe wettelijke regeling. Immers de na het inwerking treden dezer regeling vastgestelde reglementen en bepalingen of wijzigingen in bestaande reglementen en bepalingen moeten aan de Kroon worden medegedeeld, om rechtskracht te verkrijgen en te hunnen aanzien kan zonder bezwaar worden voorgeschreven, dat zij aan het departement van justitie voor een ieder ter inzage worden gelegd en dat daarvan tegen betaling der kosten afschiften of uittreksels worden gegeven.

Ten gevolge van deze voorstellen der staatscommissie zou de wet op de kerkgenootschappen van 10 September 1853 (Stbld. n<sup>o</sup>. 102) aldus worden gewijzigd :

Wet van den 10den Sept. 1853, Stbld. 102, tot regeling van het toezigt op de onderscheidene kerkgenootschappen. (Zooals die wet is gewijzigd bij de wetten van 15 April 1886, Stbld. 64; 31 Dec. 1887 Stbld. 265; 15 April 1896 Stbld. 70 en 29 Juni 1925 Stbld. 308 art. 125.

Wij Willem III, enz.

Allen, die deze zullen zien of hooren lezen, salut ! doen te weten :  
Kerk en Staat III.

Voorstel van de Staatscommissie v. 1918.

*Regeling van de rechtspositie der kerkgenootschappen.* Ontwerp v. wet. Dit ontwerp ingelascht in de bestaande wet op de kerkgenootschappen, zou deze laatste aldus komen te luiden :

Wij Willem III, enz.

Allen, die deze zullen zien of hooren lezen, salut ! doen te weten :

Alzoo Wij in overweging genomen hebben, dat het noodig is eenige wettelijke bepalingen vast te stellen ter uitvoering van onderscheidene voorschriften van het VIdē hoofdstuk der Grondwet en ter vervanging van op dit onderwerp bestaande verordeningen, opdat Wij gelijke bescherming aan alle kerkgenootschappen in het Rijk kunnen verleenen, en waken, dat zij zich houden binnen de palen van gehoorzaamheid aan de wetten van den Staat

Zoo is het, dat Wij, den Raad van State gehoord en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedgevonden en verstaan bij deze

Art 1 Aan alle kerkgenootschappen is en blijft de volkomen vrijheid verzekerd alles wat hunne gods dienst en de uitoefening daarvan in hunnen eigen boezem betreft, te regelen

Art 2 De bepalingen betreffende de inrigting en het bestuur worden, voor zooveel zij niet reeds aan Ons bekend zijn gemaakt, binnen eene maand na de afkondiging dezer wet, door de bestuurders of hoofden der kerkgenootschappen aan Ons mede gedeeld

Nieuw te maken bepalingen worden mede voor of bij het in werking brengen daarvan, op gelijke wijze ter Onzer kennis gebragt

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

Alzoo Wij in overweging genomen hebben, dat het noodig is eenige wettelijke bepalingen vast te stellen *ter regeling van de rechtspositie der kerkgenootschappen en van de burgerrechtelijke gevolgen hunner reglementen en bepalingen*, alsmede ter uitvoering van onderscheidene voorschriften van het VIdē hoofdstuk der Grondwet en ter vervanging van op dit onderwerp bestaande verordeningen, opdat Wij gelijke bescherming aan alle kerkgenootschappen in het Rijk kunnen verleenen, en waken, dat zij zich houden binnen de palen van gehoorzaamheid aan de wetten van den Staat,

Zoo is het, dat Wij, den Raad van State gehoord en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedgevonden en verstaan bij deze

Art 1 Aan alle kerkgenootschappen is en blijft de volkomen vrijheid verzekerd alles wat den godsdienst en de uitoefening daarvan in hun eigen boezem betreft, te regelen

Art 2 *De reglementen en bepalingen betreffende de inrigting en het bestuur worden door de bestuurders of hoofden der kerkgenootschappen schriftelijk aan Ons mede gedeeld*

*Nieuwe reglementen en bepalingen of wijzigingen in bestaande reglementen en bepalingen worden mede op gelijke wijze te Onzer kennis gebragt*

*Deze mededeeling geschiedt desge wenscht bij exploit op de wijze als voorgeschreven bij artikel 4 1° van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering*

Art. 3. De kerkgenootschappen zijn vrij zelfstandige onderdeelen te hebben of in te stellen. Voor zoover de reglementen en bepalingen dezer zelfstandige onderdeelen, hun inrichtingen bestuur betreffend, niet reeds zijn opgenomen in die van het kerkgenootschap, zijn zij onderworpen aan het voorschrift van artikel 2.

Art. 4. Ons bekende kerkgenootschappen alsmede hun zelfstandige onderdeelen bezitten van rechtswege rechtspersoonlijkheid.

Art. 5. De kerkgenootschappen zijn bevoegd om tezamen in onderling verband op te treden.

Art. 6. Aan de reglementen en bepalingen der kerkgenootschappen en hunner zelfstandige onderdeelen komt burgerlijke rechtskracht toe voor zoover zij aan Ons volgens de artikelen 2 en 3 zijn medegedeeld en zij niet strijdig zijn met het gemeene recht en de goede zeden.

Zij zijn niet verbindend tegenover derden dan voor zoover zij aan het Departement van Justitie voor een ieder ter inzage zijn gelegd of algemeen verkrijgbaar of op behoorlijke wijze toegankelijk zijn gesteld.

Art. 7. Alle reglementen en bepalingen betreffende de inrichting en het bestuur, vastgesteld vóór 1 Januari 1923, worden geacht aan Ons bekend te zijn gemaakt.

Art. 8. Onze Minister van Justitie legt aan zijn Departement voor een ieder ter inzage de reglementen en bepalingen, aan Ons medegedeeld sedert 1 Januari 1923, alsmede die, welke daarvoren zijn vastgesteld, wanneer zij tot voorschreven doel aan hem worden toegezonden. Hij verstrekt, tegen betaling der kosten, afschriften en uittreksels.

De artikelen 2 tot en met 14 blijven dezelfde, maar worden ver-  
nummerd 9 tot en met 21

Aan de artikelen der wet van  
10 September 1853 (Stbld n° 102),  
tot regeling van het toezigt op de  
onderscheidene kerkgenootschap-  
pen gewijzigd bij artikel 16 der wet  
van 15 April 1896 (Stbld n° 70),  
wordt toegevoegd Artikel 22 Deze  
wet kan worden aangehaald onder  
den titel „Wet op de kerkgenoot-  
schappen”

Voorts concipieerde de commissie in Art. V van haar ontwerp van wet op de regeling van de rechtspositie der kerkgenootschappen een aanvulling van of tweede alinea bij art 14 van de wet van 22 April 1855 (Stbld. n°. 32) tot regeling en beperking der uitoefening van het regt van vereeniging en vergadering en stelde zij voor :

Artikel 14 der wet van 22 April 1855 (Stbld. n°. 32), tot regeling en beperking der uitoefening van het regt van vereeniging en vergadering, zooals dit artikel luidt in gevolge de wet van 14 September 1866 (Stbld. n° 123), wordt gelezen als volgt

„De bepalingen der voorafgaande artikelen zijn niet van toepassing op de burgerlijke maatschap of vennootschap, noch op vennootschappen van koophandel, wederkeerige verzekerings- of waarborgmaatschappijen en scheepsrederijen ; de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek en van het Wetboek van Koophandel blijven op deze onderwerpen van toepassing.

De bepalingen der voorafgaande artikelen zijn evenmin van toepassing op kerkgenootschappen en hunne zelfstandige onderdeelen.”

Eindelijk besloot zij haar artikelenreeks met dit artikel Art. VI.  
„Deze wet treedt in werking met ingang van 1 Januari 1923, behoudens dat artikel V terugwerkt tot den dag der invoering van de wet van 22 April 1855 (Stbld. n°. 32) tot regeling en beperking der uitoefening van het regt van vereeniging en vergadering.”

Er waren nog een paar punten, waaromtrent de sterke neiging der commissie bleek om zooveel mogelijk voor de autonome positie der kerkgenootschappen te waken, al deinsde zij er voor terug om dienaangaande iets in wetsartikelen vast te leggen.

Ten eerste wenschte zij eenigermate de groote beteekenis van het interne corporatieve recht der kerkgenootschappen te doen uitkomen. Hunne reglementen behooren de inwendige rechtsbetrekkingen te beheerschen, terwijl zij bij onvolledigheid naar hun aard moeten worden aangevuld uit de algemeene rechtsbeginselen en een bepaald hoofdstuk uit het Burgerlijk Wetboek op die rechtsbetrekkingen slechts van toepassing zou zijn, indien en voor zooveel

de aard der zaak zulks duidelijk meebrengt. Sommige leden wenschten zelfs door eene positieve wetsbepaling in den aangeduiden zin den rechter eene vingerwijzing te geven voor interpretatie van kerkelijke reglementen. Maar anderen deinsden daarvoor terug, vooral omdat zij vreesden, dat daaruit zou worden afgeleid, dat de kerkelijke reglementen, ook tegen het gewone burgerlijk recht in, geldende kracht bezitten. Men besloot dan ook om alleen in de Memorie van toelichting den vollen nadruk te leggen op de betekenis van het interne corporatieve recht.

Ten andere was de commissie het wél eens over de wenschelijkheid, dat het publiek gezag, bij het treffen van maatregelen over aangelegenheden, die rechtstreeks of zijdelings de werkingsfeer van kerk en kerkgenootschap raken, te dezer zake met deze overleg zou plegen of hun gevoelens zou inwinnen, doch zij achtte het niet doenlijk dit in een formuleering van vaste, bindende wetsnormen vast te leggen. Want niet altijd zou de vraag, welke kerken belangrijk genoeg zijn om gehoord te worden, gemakkelijk zijn te beantwoorden, terwijl ook telkens conflict kon ontstaan over de vraag, welke onderwerpen vallen onder de verplichte raadpleging. De slotsom der commissie was dan ook, dat overleg of raadpleging *zal*, onderscheidenlijk *kan*, gewenscht zijn bij iedere gelegenheid, welke den godsdienst of in het algemeen de werkingsfeer der kerkgenootschappen rechtstreeks of zijdelings raakt. Verder ging zij niet. Ook een meer concrete aanwijzing der gevallen meende zij bezwaarlijk te kunnen geven, evenmin als een omtrent vorm van overleg en raadpleging of omtrent de corporaties, die daarin zullen worden betrokken.

Datgene waartoe de commissie in 't geheel niet is gekomen, is de bepaling van het begrip „kerkgenootschap” of „kerk”, al had minister Heemskerk in zijne installatie-rede der commissie gezegd: „De bepaling van dit begrip geeft intusschen eene inleiding tot de aan de orde zijnde belangrijke materie en zal de aandacht Uwer commissie vragen, reeds bij de overweging van het recht der kerkgenootschappen om als zoodanig op te treden”. Nu is het onvermogen op dit punt van eene commissie, die uit personen van de meest verschillende godsdienstige en kerkelijke beginselen is samengesteld, natuurlijk. De roomsch-catholieke leden toch beschouwen hunne kerk als *de* christelijke kerk, terwijl omgekeerd de orthodox-protestantische leden de reformatorische kerk als de eigenlijke voortzetting der apostolische kerk, dus als *de* christelijke kerk beschouwen. Daarentegen acht de rechtzinnige jood het synagogale leven de zuivere ontwikkeling van den waren monotheistischen godsdienst. Bovendien vervagen verschillende protestanten het kerkbegrip in die mate, dat het principieel onderscheid tusschen kerk en godsdienstige vereniging door hen zoo goed als geheel wordt uitgewischt. Onder die omstandigheden sprak het vanzelf, dat, zoodra het er op aan kwam de wezenlijke elementen van het kerkbegrip te omschrijven en dit begrip nader te definieeren, de gevoelens uiteenliepen en men daar-

toe niet overging. Dit schaadde ook niet, omdat het er voor de commissie op aan kwam te trachten naar eene praktische overeenstemming op het voetspoor van hetgeen de Grondwet en de wet reeds hebben vastgesteld. Men stelde zich daarbij op het standpunt dat de uitdrukking „kerkgenootschap”, door Grondwet en wet gebezigd, door het gebruik tot een juridischen term is geworden, los van eenige bepaalde kerkrechtelijke beteekenis. Daargelaten hare interne juistheid was deze terminologie der onderscheiden kerkelijke corporaties tot wettelijke verzamelnaam geworden. Eenig wezenlijk criterium van kerkelijke organisatie wordt door het juridisch spraakgebruik met betrekking tot dit begrip echter niet tot uiting gebracht. Vooral op dit laatste werd de nadruk gelegd door hen, die bezwaar hadden tegen de uitdrukking „kerkgenootschap” zelf, omdat zij meenden dat zij naar hunne godsdienstige overtuiging niet paste voor kerkelijke organisaties.

Uit het standpunt der commissie, om in hare voorstellen de grondwettelijke terminologie van het begrip „kerkgenootschap” te volgen, vloeit vanzelf voort, dat de rechter en de administratie bij voorkomende gevallen zullen hebben te beslissen of een zichzelf als „kerkgenootschap” betitelende corporatie inderdaad ook een „kerkgenootschap” is in den zin van de Grondwet.

In de voorstellen en nota's, die wij in dit hoofdstuk beschouwden, komen, zooals wij zagen, verschillende gevoelens tot uiting, die op de verhouding van den staat tot godsdienst en kerk van grooten invloed kunnen zijn. Allereerst merken wij op, dat het pleidooi van Prof. de Louter voor opheffing van het processie-verbod, en bij de commissie van 1910 en bij die van 1918, instemming vond. Dit is van te meer gewicht, omdat beide commissies uit personen van de meest verschillende politieke richting waren samengesteld en geen hunner in een afzonderlijke nota van een afwijkend gevoelen heeft doen blijken. Alleen durfde men de radicale verandering, die de heer de Louter had voorgesteld, van in het geheel geen onderscheid meer te maken tusschen de verhouding van den wetgever tot openbare godsdienstoefening *in* en *buiten* gebouwen en besloten plaatsen, niet aan. Terwijl hij namelijk had voorgesteld, artikel 170 tot één alinea terug te brengen en het aldus te lezen: „Alle openbare godsdienstoefening wordt toegelaten, behoudens de noodige maatregelen tot verzekering der openbare orde en rust”, behielden de twee commissies van 1910 en 1918 beide alinea's, berustende op de overtuiging dat de wetgever, al laat hij processies vrij, toch anders staat en staan moet tegenover openbare godsdienstoefening binnen dan tegenover die buiten gebouwen en besloten plaatsen.

Het scherpst kwam dit onderscheid uit in de redactie van de commissie van 1910, die van de openbare godsdienstoefening binnen gebouwen en besloten plaatsen verklaarde, dat zij *vrij is*, met andere woorden hier een recht vastlegde, waaraan niet mocht worden getornd, terwijl zij van die buiten gebouwen en besloten plaatsen



zeide, dat zij *geoorloofd* is, en dus te haren opzichte dat recht ontkende. Duidelijk komt dit onderscheid eveneens hierin uit, dat openbare godsdienstoefening binnen gebouwen en besloten plaatsen vrij is „behoudens de noodige maatregelen ter verzekering der openbare orde en rust”, terwijl die buiten gebouwen en besloten plaatsen is geoorloofd „behalve in geval naar aanleiding daarvan de openbare orde en dreigt te worden verstoord”. De eerste kan dus niet van te voren worden verboden; met de laatste is dit wèl het geval. Maatregelen van preventieven aard kan de bevoegde macht dus slechts nemen ten aanzien van de openbare godsdienstoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen. De commissie van 1918 liet de eerste alinea van artikel 170 onaangeroerd en handhaafde dus in dit opzicht de Grondwet van 1887. Zij wilde zich kennelijk echter alleen werpen op de tweede alinea, om zoover mogelijk met de processie-vrijheid te gaan. Op tweeërlei wijze trachtte zij dit doel te bereiken, in de eerste plaats door de tweede alinea aldus te lezen: „Openbare godsdienstoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen is geoorloofd, tenzij naar aanleiding daarvan gevaar bestaat voor verstoring van de openbare orde en rust”, dat is dezelfde redactie als van de commissie van 1910 met het geringe onderscheid van „tenzij” in plaats van „behalve in geval”; en in de tweede plaats door in de additioneele artikelen als artikel XII het beginsel vast te leggen, dat, waar de processie-vrijheid naar de wetten en reglementen in 1848 was toegelaten, elke maatregel van overheidswege tot verhindering blijft uitgesloten, natuurlijk, zooals ook bij de openbare godsdienstoefening binnen de gebouwen en besloten plaatsen, „behoudens de noodige maatregelen ter verzekering der openbare orde en rust”.

Op deze wijze kregen de roomsch-catholieken geheel en al wat zij wenschten. Zonder in eene beoordeeling van het oude artikel 170 te treden, constateeren wij hier dat de beide commissies van 1910 en 1918 het processie-verbod opgeheven wilden zien. Te merkwaardiger is dit, waar, zooals wij zeiden, in beide de verschillende staatkundige partijen vertegenwoordigd waren en geen enkel lid daarvan in een afzonderlijke nota van een afwijkend gevoelen heeft doen blijken. Men kan dus de slotsom trekken, dat de zin om meerder vrijheid aan alle openbare godsdienstoefeningen te geven, steeds sterker is geworden. Wanneer dan ook de regering bij de grondwetsherziening van 1921 niet om tactische redenen het wetsontwerp tot wijziging van hoofdstuk VI had ingetrokken, zou zeer waarschijnlijk, al had een invloedrijk staatsman als de Savornin Lohman zich van lieverlede als tegenstander leeren kennen, het verbod zijn opgeheven en de redactie der commissie van 1918 zijn aanvaard. De algemeene geest richt zich ook hier langzamerhand meer en meer op het geven van de grootste mogelijke vrijheid.

Uit de rapporten der verschillende grondwetscommissies blijkt verder, dat vanwege onderscheiden politieke partijen bij toe-

neming artikel 171 wordt aangevochten. Het hoofdmotief hierbij is de afscheiding van velen uit het verband der nederlandsch-hervormde kerk en hun verlangen om op denzelfden voet met hen, die daarin blijven, uit de Rijks kas uitkeeringen te ontvangen. Prof. de Louter wees er op, dat de gisting in den boezem der nederlandsch-hervormde kerk toeneemt in omvang en diepte. Zij breidt zich niet alleen uit tot steeds talrijker scharen, maar grijpt ook dieper in den gemoedsvrede en de onderlinge verhoudingen der leden. Het financieel verband tusschen den staat en de godsdienstige gezindheden blijkt volgens hem meer en meer een struikelblok voor de gezonde ontwikkeling van het kerkelijk en godsdienstig leven en dreigt steeds meer te worden een kunstmatig verband voor de meerderheid en een steen des aanstoots voor de minderheden. Wèl bestaat er volgens hem thans geen overeenstemming omtrent de definitieve oplossing, doch de Grondwet mag niet het pogen beletten om daartoe te komen. In overeenstemming met dit betoog stelde hij dan ook voor dat artikel 171 aldus zou worden gewijzigd : „De wet regelt de uitkeering van traktementen, pensioenen en andere inkomsten tot dusver door de onderscheidene godsdienstige gezindheden of hare leeraars genoten, met inachtneming zoowel van historische rechten als van nieuw opgekomen behoeften”. En de taak van dien wetgever zal bestaan in het streven naar verzoening van de rechtsgevolgen, voortvloeiende uit aloude betrekkingen, met de steeds dringender eischen eener levende en zich ontwikkelende maatschappij.

Uit een zelfde gezichtspunt als Prof. de Louter beziet de commissie van 1910 artikel 171 en acht zij verandering gewenscht. Wèl is hare conclusie een geheel andere, doch ook zij wenscht te breken met het strenge voorschrift van het eerste lid, dat geene wijziging van bestaande uitkeeringen, ook niet bij ganschelijk veranderde omstandigheden, toelaat. Zij acht het billijk, dat ook eene uitkeering uit 's Rijks kas wordt toegelegd aan thans bij de regeering bekende gezindheden, die geen uitkeering uit die kas genieten, niet alleen omdat deze, ontstaan door hervorming of afscheiding van bestaande gezindheden, eveneens in het genot eener uitkeering zouden zijn gesteld geweest, indien zij op het oogenblik dat de uitkeering werd verzekerd, onder haar eigen naam bekend geweest waren, maar ook omdat het kerkelijk leven dat van die gezindheden uitgaat evenzeer moet geacht worden aan de maatschappij ten goede te komen. Op gelijke wijze meent zij dat het Rijk gezindheden, die zich in de toekomst door afscheiding of splitsing van thans bestaande kerken vormen, moet tegemoet komen.

Wenscht dus de commissie, evenals de heer de Louter, met de ganschelijk veranderde omstandigheden, die zich ongetwijfeld het meest in de nederlandsch-hervormde kerk voordoen, rekening te houden, zoodat gezindheden, ontstaan door hervorming of afscheiding van bestaande, evenzeer een uitkeering uit 's Rijks kas

verkrijgen, zij staat lijnrecht tegenover hem, waar het de vraag geldt of in de Grondwet zelve dan wèl bij nadere wet de financieele aanspraken, welke de kerken aan 's Rijks kas kunnen stellen, behooren gevestigd te worden. Wilde Prof. de Louter het laatste, de commissie daarentegen spreekt zich beslist vóór het eerste uit. Zoo beslist mogelijk zegt zij, dat de Grondwet de aanspraken, die de kerk op dit stuk kan doen gelden, buiten twijfel moet stellen. „Die aanspraken toch mogen al dan niet in rechte afdwingbaar zijn, erkend moet in elk geval worden, dat op den staat de zedelijke verplichting rust de verbintenis te handhaven, ongeveer een eeuw geleden aangegaan, welke verbintenis op hare beurt weer een uitvloeisel was van vroegere feiten en gebeurtenissen. Er kan daarom geen sprake van zijn aan godsdienstige gezindheden te onttrekken datgene, wat zij thans genieten.” Te belangrijker is deze uitspraak, omdat in deze commissie de hoofden van alle staatkundige partijen zitting hadden en geen hunner in een afzonderlijke nota van een afwijkend gevoelen heeft doen blijken, uitgezonderd Mr. Troelstra in zooverre hij pleitte voor eene volledige scheiding, ook in geldelijk opzicht, van staat en kerk. Echter heeft de commissie ten aanzien van de dusgenaamde historische rechten één voorbehoud gemaakt, namelijk, dat bij vermindering van het aantal leden dier godsdienstige gezindheden, welke of welker leeraars thans gelden uit 's Rijks kas genieten, de jaarlijksche uitkeering wordt verlaagd. De hier uitgewonnen gelden zullen dan ten goede kunnen komen aan godsdienstige gezindheden, die zich door afscheiding of splitsing van thans bestaande kerken hebbengevormd. Wij krijgen hier dus de eigenaardige en zeker nieuwe constructie dat het Rijk verondersteld wordt naar de talrijkheid van de leden der kerk zijn uitkeering te hebben bepaald en dus gerechtigd te zijn, deze in te kimpfen, als haar aantal daalt. Niet de nederlandsch-hervormde kerk in haar huidige organisatie, en ook niet de godsdienstige gezindheid, die zich als de wettige voortzetting van de vroegere heerschende kerk beschouwt, wordt geacht als zoodanig recht te hebben op het volledig bedrag der gelden in artikel 171 bedoeld. Neen, men heeft eenvoudig uitgerekend op hoeveel dat bedrag tegenwoordig per hoofd uitkomt en concludeert nu dat het recht en billijk is, dat langzamerhand geen gezindheid meer ontvangt dan het fixum, dat aldus per hoofd is vastgesteld. Het is raadselachtig, hoe zich deze uitwerking rijmt met het beginsel, dat werd vooropgesteld, namelijk dat de staat de zedelijke verplichting heeft de verbintenis te handhaven, ongeveer een eeuw geleden aangegaan, en die hij, geheel onafhankelijk van het aantal leden van eene kerk, althans wat de nederlandsch-hervormde kerk betreft, op zich nam. Geheel andere motieven, zoo wel van historischen aard als van billijkheid, leidden hem destijds daartoe. In zooverre is dan ook de berekening, door de commissie opgezet, een daad van zuivere willekeur, of, indien wij ze gunstiger beoordeelen, eene poging om de gescheiden godsdienstige gezind-

heden zooveel mogelijk financieel en de bestaande godsdienstige gezindheden principieel te bevredigen. Want de eerste zullen voortaan op gelijken voet als de laatste eene uitkeering uit 's Rijks kas ontvangen en het recht daarop wordt in de Grondwet vastgelegd.

De staatscommissie van 1918 zweeg over artikel 171 en de grondwetgever van 1922 liet, zooals wij reeds zeiden, het geheele hoofdstuk VI, uit politieke beweegredenen, intact. Onveranderd werd het, gelijk bij de grondwetsherziening van 1887 en 1917, uit de Grondwet van 1848 overgenomen.

Behalve het verlangen naar meerder vrijheid voor openbare godsdienstoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen en behalve dat om nieuw ontstane godsdienstige gezindheden uitkeering uit 's Rijks kas te doen genieten, was nog een andere begeerte bij dien commissoriaten arbeid steeds meer naar voren getreden. Wij zouden deze willen aanduiden als de begeerte om de kerkgenootschappen door den wetgever meer beschouwd te willen zien als inrichtingen sui generis en in sterker mate de zelfstandigheid der kerken te zien gehandhaafd. Dit kwam reeds uit bij de commissie van 1910, die in artikel 170 niet langer van de openbare godsdienstoefening binnen gebouwen en besloten plaatsen wilde gezegd hebben dat zij „wordt toegelaten”, omdat het hier een recht geldt, waarop inbreuk niet geoorloofd is, behoudens natuurlijk de noodige maatregelen ter verzekering der openbare orde en rust. Maar het sterkst sprak in dezen de nota van Prof. Anema, gevoegd bij het rapport der commissie van 1918. Hij was van oordeel, dat er nog onzekerheid bestaat in zake de rechtspersoonlijkheid der kerken en kerkgenootschappen en het noodig is aan die onzekerheid een einde te maken. Duidelijk moet uitkomen, dat hun jure suo die rechtspersoonlijkheid toekomt, en deze evenmin afhangt van het bericht van erkenning als van de wet van 1855. Het recht der kerkgenootschappen om als zoodanig op te treden en aan het rechtsverkeer deel te nemen, moet, evenals hun volledige vrijheid om hun inwendige aangelegenheden te regelen, in de Grondwet worden vastgelegd. Bovendien dient de eigen natuur- en rechtskracht der kerkelijke reglementen door het burgerlijk recht te worden erkend, in plaats dat deze gewrongen worden in het kader van de onderdeelen van het gemeene recht. En eindelijk wordt in zooverre een nauwer contact tusschen staat en kerk gewenscht, dat beide niet als vreemd tegenover elkander moeten staan, maar op samenwerking zijn aangewezen bij al de geestelijke volksbelangen, die alleen door beider gezamenlijke werkzaamheid, elk met de hem alleen eigen middelen, naar eisch kunnen worden gediend. Welwillende samenwerking op den grondslag van wederzijdsche volkomen zelfstandigheid is de eenig juiste verhouding.

De commissie voor de kerkgenootschappen, naai aanleiding dezer nota benoemd, heeft zich in haar rapport in hoofdzaak bij de daarin neergelegde beginselen aangesloten, al wenschte zij omtrent het

laatstgenoemde punt, namelijk dat van het overleg tusschen staat en kerk, geen *imperatief* voorschrift op te nemen.

Uit het genoemde blijkt duidelijk, dat de reactie in ons land toeneemt tegen de gelijkstelling van kerken en kerkgenootschappen met gewone vereenigingen en het plaatsen er van onder het gemeene recht. Men wenscht dat de wet van 1855 tot regeling en beperking der uitoefening van het regt van vereeniging en vergadering daarop in geenen deele van toepassing zal zijn; men wenscht in de wet van 1853 tot regeling van het toezigt op de onderscheidene kerkgenootschappen, de regeling van de rechtspositie der kerkgenootschappen en van de burgerrechtelijke gevolgen hunner reglementen en bepalingen uitdrukkelijk te zien vastgelegd; men wenscht bij iedere gelegenheid, welke den godsdienst of in het algemeen de werkingsfeer der kerkgenootschappen rechtstreeks of zijdelings raakt, overleg of raadpleging van den staat met deze; men wenscht meerdere vrijheid voor openbare godsdienstoefeningen buiten gebouwen en besloten plaatsen dan het tegenwoordige grondwetsartikel biedt; men hoort flauwer en flauwer de stemmen klinken, die algeheele losmaking van de financieele banden tusschen staat en kerk wenschen, al hoort men pleiten voor eene andere verdeeling der door den staat beschikbaar gestelde gelden. Uit dit alles kan de slotsom worden getrokken dat de beteekenis der kerken en kerkgenootschappen op staatkundig gebied meer en meer wordt gevoeld en verschillende politieke partijen er toe willen medewerken om den engen band te verbreken, dien de revolutiegeest, toen deze ze eenvoudig bij de andere genootschappen en vereenigingen indeelde, er om had gelegd. In overeenstemming daarmede wint de tegenzin tegen de uitdrukking „kerkgenootschappen” veld, hoewel bij velen daarbij het beginsel van de plaatselijke kerken tegenover dat der algemeene organisatie voorzit. Maar voor die allen is het wezen der kerk een geheel ander dan dat van een genootschap, welks leden toevallig bij elkaar komen of zijn. Hoogstens kunnen zij de uitdrukking „kerkgenootschap” toelaten als juridisch begrip, waarvan de nadere omschrijving zeer bezwaarlijk, zoo niet onmogelijk is, maar dat zij in elk geval in zijne historische beteekenis, als omvattende protestanten, roomsch-catholieken en joden onverzwakt wenschen gehandhaafd te zien.

## HOOFDSTUK XVII.

### *De Staat en de bid- en dankdagen sinds 1801.*

In het begin der negentiende eeuw werd de biddag althans weder eenigermate in eere hersteld. Nadat de kerk daarmede reeds hier en daar was voorgegaan, volgde het reactionnaire staatsbewind van 1801 haar in zooverre, dat op zijn proclamatie den vrede, te Amiens den 25<sup>en</sup> Maart 1802 gesloten, op 2 Juni godsdienstig