

Overheid en kerken

MR. F. H. M. VAN SPAENDONCK*

Medio vorig jaar is een afkoopregeling tot stand gekomen ter beëindiging van oude financiële verhoudingen tussen staat en kerkgenootschappen. Dit weerspiegelt de thans overwegende opvatting dat de rijksoverheid geen taak heeft het godsdienstig leven te verzorgen of financieel te ondersteunen. Daarentegen worden wel gerichte subsidies verstrekt voor bij voorbeeld de instandhouding van kerkgebouwen in het kader van de monumentenzorg.

In dit artikel worden de financiële verhoudingen tussen overheid en kerken geschetst. De auteur sluit subsidiëring van religie en levensbeschouwing niet uit, maar is van mening dat deze beoordeeld moet worden vanuit de verantwoordelijkheid van de overheid voorwaarden te scheppen voor een klimaat van geestelijke vrijheid. Het laatste vereist echter tevens dat de overheid zich van een oordeel over het belang of de inhoud van geestelijke stromingen onthoudt.

1. Inleiding

Achter de titel Overheid en kerken doemen boekenplanken vol historische, theologische en juridische studies op. De financiële betekenis van de relatie tussen overheid en kerken heeft secundair aandacht gekregen in het kader van bedoelde studies, en vormde slechts sporadisch uitgangspunt van publikaties 1). De verklaring daarvoor kan gevonden worden in de geringe omvang van de financiële betrekking tussen overheid en kerken, maar vooral toch in de veelheid van theologische en juridische opvattingen over de verhouding tussen kerk en staat. Ook heeft een rol gespeeld dat tot voor enige jaren door de kerkgenootschappen geen of slechts beperkte informatie werd verschaft over hun financiële positie.

In dit artikel zal de financiële verhouding tussen overheid en kerkgenootschappen worden geschetst. Daarmee is niet bedoeld genootschappen op geestelijke grondslag uit te sluiten. Voor de overheid zijn kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag gelijkwaardig. Voorts beperkt het artikel zich tot financiële verhoudingen van de overheid en de kerken met betrekking tot haar kerkelijke activiteiten en niet tot maatschappelijke werkzaamheden, zoals bij voorbeeld maatschappelijk en vormingswerk.

Paragraaf 2 zal de omvang en vormen van financiering van de kerkgenootschappen schetsen, waarbij in het bijzonder de overheidsfinanciering aan de orde komt. Paragraaf 3 geeft een aantal feiten en overwegingen over subsidiëring in het algemeen en subsidiëring aan kerkgenootschappen in het bijzonder. Paragraaf 4 behelst enige conclusies.

2. Omvang en vormen van financiering van kerkgenootschappen

In het *Statistisch Bulletin* van 26 februari 1982 werden financiële gegevens gepubliceerd over de Rooms-Katholieke Kerk, de Nederlands Hervormde Kerk en de Gereformeerde Kerken. De rekeningen van lasten en baten van de drie grootste kerkgenootschappen zagen er in 1978 als volgt uit:

	Rooms-Katholieke Kerk	Nederlands Hervormde Kerk	Gereformeerde Kerken
	(in mln. gld.)		
Lasten			
Lonen, salarissen, jaarwedden, incl. sociale lasten	104	154	97
Onderhoud gebouwen	35	30	18
Afschrijvingen onroerende goederen en inventarissen	15	8	6
Afschrijvingen nieuwbouw en restauratie ..	5	25	8
Betaalde rente	6	6	6
Bijdragen voor het centrale werk der kerken, e.a. instanties	38	17	20
Overige lasten	57	34	23
Vermogenstoename	49	41	17
	309	315	195
Baten			
Vaste vrijwillige bijdragen	102	144	122
Collecten	72	42	31
Overige bijdragen van gezinnen	45	25	12
Bijdragen van kerkelijke instanties	3	4	1
<i>Overheidsbijdragen</i>	3	3	0
Bijdragen niet eerder genoemd	3	6	2
Ontvangen huur, rente, div. etc.	35	32	12
Herwaarderings	16	11	0
Boekwinst bij verkoop van onroerende goederen	15	12	6
<i>Overheids subsidies voor bouw en restauratie</i>	3	16	0
Collecten en acties voor bouw en restauratie	0	3	3
Subsidies van kerkelijke instanties voor bouw en restauratie	3	2	1
Overige baten	9	15	5
Totaal	309	315	195

*De auteur is juridisch secretaris van het RK-Kerkgenootschap en secretaris van het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (ICO). Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1) Enige literatuur: drs. D. de Lange, *Het geld van de Kerk*, 1970; drs. J. G. Springer, *Subsidiëring van kerkgenootschappen* 1972; dr. C. J. Verplanke, *Subsidiëring van de kerkenbouw*, 1963.

In 1978 werd dus f. 25 mln. als directe overheidsbijdrage door deze drie kerkgenootschappen ontvangen, zijnde ruim 3% van de totale baten.

Daarnaast hebben uiteraard ook de kleinere kerken bijdragen ontvangen. Daarvan is de omvang niet nauwkeurig te bepalen. Het percentage van overheidsbijdragen ten opzichte van de totale baten kan evenwel hoger liggen. Een verdere specificatie van overheidsbijdragen is recent gegeven door de minister van Financiën bij de beantwoording van Kamervragen over de voorgenomen beëindiging van de financiële verhouding staat-kerkgenootschappen (Tweede Kamer, zitting 1981-1982, nr. 4, Lijst van antwoorden d.d. 4 februari 1982). De minister deelde mede dat op dit moment de financiële consequenties voor de overheid van de huidige regeling, die beëindigd gaat worden, zijn:

1. rechtstreekse uitkeringen ex additioneel artikel X van de Grondwet: rond f. 4,3 mln.;
2. pensioenuitkeringen door het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds uit hoofde van artikel D.1 sub e van de ABP-wet, volgens recente berekening: rond f. 4,7 mln.;
3. portvrijdom: opbrengstderiving voor de PTT getaxeerd op f. 1,5 mln.

De totale financiële consequenties werden door de minister geschat op f. 10,5 mln. per jaar. Deze komen echter alleen ten goede aan de z.g. rechthebbende kerken. Hieronder worden verstaan de kerken, die in 1815 al bestonden en daarom rechten hebben in de zin van additioneel artikel X van de Grondwet (het vroegere artikel 185). Tot de rechthebbenden behoren de Nederlandse Hervormde Kerk, de Evangelisch-Lutherse Kerk, de Doopsgezinde Sociëteit, de Remonstrantse Broederschap, het Rooms-Katholieke Kerkgenootschap, de Oud-Katholieke Kerk van Nederland, het Nederlands-Israëlitisch Kerkgenootschap en het Portugees-Israëlitisch Kerkgenootschap.

Het bedrag van f. 10,5 mln. wordt aan de kerken als zodanig toegekend. Andere uitkeringen of subsidies vinden plaats aan de kerkgenootschappen, omdat zij bij voorbeeld eigenaar zijn van een onroerend goed in de zin van de Monumentenwet. Dergelijke subsidieregelingen blijven buiten beschouwing, omdat zij niet specifiek op de kerken gericht zijn, maar van een algemene strekking zijn.

Het onderscheid specifiek op kerken gericht en algemene subsidieregeling heeft ook een functie bij het volgende onderscheid:

- *directe subsidiëring*: de overheid geeft financiële bijdragen aan instituten vanwege hun doelstelling of voor concrete taken of projecten van instellingen;
- *indirecte subsidiëring*: wettelijke regelingen verlenen faciliteiten aan burgers of instellingen of aan bepaalde categorieën. Als algemene faciliteit, die ook in het belang van de kerken is, kan men denken aan de z.g. giftenregeling, waardoor schenkingen aan instellingen ten algemene nutte fiscaal gunstig behandeld worden. De vrijstelling van kerkgebouwen in het kader van de onroerend-goedbelasting is hét voorbeeld van een specifiek op de kerkgenootschappen gerichte faciliteit, die men als een indirecte subsidiëring door lastenvermindering kan duiden.

Over de omvang van de financiële consequenties van de indirecte subsidiëring ten behoeve van de kerken kan men slechts vermoedens koesteren. De enige noemenswaardige vorm is de vrijstelling van kerkgebouwen en aanhorigheden voor de onroerend-goedbelasting. Indien op grond van een gemiddelde economische waarde van ieder kerkgebouw van de ongeveer 4.500 kerkelijke gemeenten en parochies de gemiddelde belastingaanslag zou worden gesteld op f. 1.000, betekent deze vrijstelling een indirecte subsidiëring van f. 4,5 mln. Wel zal men zich moeten afvragen wat de waarde van kerkgebouwen in het economisch verkeer werkelijk betekent, indien men er tevens rekening mee houdt dat bijna

de helft van deze gebouwen onder de werking van de Monumentenwet is gebracht.

Vormen van specifiek op de kerken gerichte directe subsidies

De overheid geeft aan kerkgenootschappen een aantal directe bijdragen. Deze zullen alle kort worden besproken.

Rijks traktementen en rijkspensioenen. Sinds 1815 bepaalt een artikel van de Grondwet — tot 1972 artikel 185, nu additioneel artikel X — het volgende:

„De traktementen, pensioenen en andere inkomsten, van welke aard ook, thans door de onderscheidene gezindheden en derzelver leraars genoten wordende, blijven aan dezelfde gezindheden verzekerd. Aan de leraars, welke tot nu toe uit 's lands kas geen, of een niet toereikend traktement genieten, kan een traktement toegelegd, of het bestaande vermeerderd worden”.

Op grond van dit Grondwetsartikel is voor de in 1815 bestaande kerkgenootschappen een aantal wettelijke regelingen tot stand gekomen dat betrekking heeft op rijks-traktementen, rijkspensioenen en voor enkele kerken op bestuurskosten, weduwen- en wezengelden en studiebeurzen. Het totale bedrag van deze uitkeringen bedraagt f. 4,3 mln. per jaar. Hiervoor wordt ruim f. 1,9 mln. uitgekeerd aan ongeveer 3.450 traktementen, die gemiddeld f. 580 bedragen. Het resterende bedrag heeft hoofdzakelijk betrekking op rijkspensioenen voor kerkelijke ambtsdragers.

Sinds 1815 zijn de traktementen nooit aangepast, de rijks-pensioenen enkele malen — het laatst in 1954 — verhoogd, zodat de reële betekenis van deze uitkeringen door de geldontwaarding ernstig is uitgehold. Het feit dat uitkeringen in de sfeer van het levensonderhoud niet geïndexeerd bleven én dat de kerken, noch politiek verantwoordelijken stappen ondernamen om dit te bereiken, is typerend voor de aard van (financiële) verhoudingen tussen de kerken en de overheid.

Toepassing van de Algemene Burgerlijke Pensioenwet. Deze wet, die de pensioenen van ambtenaren en daarmee gelijkgestelden zoals leraren regelt, kan ook van belang zijn voor kerkelijke ambtsdragers. Zij, die vóór hun ambtelijke functie in de zin van de ABP-wet een kerkelijk ambt bekleed hebben én als zodanig aanspraak op een rijkspensioen, kunnen aanspraak maken op een ABP-uitkering, waarvan de grondslag niet alleen gevormd wordt door de ambtelijke diensttijd, maar ook door de kerkelijke diensttijd.

Door het niet-geïndexeerd zijn van de kerkelijke rijks-pensioenen kan zich een bijzonder gunstig effect voordoen voor individuele kerkelijke ambtsdragers, die na bij voorbeeld 25 jaar kerkelijke dienst een goed gehonoreerde functie in het onderwijs aanvaarden en voor de berekening van de pensioengrondslag de 25 kerkelijke jaren meeberekend zien. Op zich is de regeling, die ook voor militairen en spoorweg-medewerkers bestaat, logisch en verdedigbaar, omdat de wetgever uitgaat van vergelijkbare groepen in de overheids-sfeer die geacht worden een zelfde inkomensstructuur en voorzieningen te hebben. De niet-aanpassing van rijksuitkeringen aan de kerkelijke ambtsdragers vormt een uitzondering met een opmerkelijk neveneffect.

Portvrijdom. In het begin van de vorige eeuw werd aan een aantal kerken portvrijdom verleend. Bij de opheffing van alle portvrijdommen in 1924 werd besloten de kosten van verzending van stukken betreffende de kerkelijke dienst ten laste van de begroting van het Ministerie van Financiën te brengen, zodat er voor de kerken materieel niets veranderde.

In artikel 29 van het Postbesluit 1955 wordt bepaald dat de voorschriften inzake de dienststukken de openbare dienst betreffende, mede van toepassing zijn op de door de Minister van Financiën aangewezen briefwisseling betreffende de kerkelijke dienst.

Wet Premie Kerkenbouw. Van 1962 tot 1975 werden op grond van de Wet Premie Kerkenbouw rijksbijdragen toegekend ter zake van stichtingskosten van kerkgebouwen, waarvan 30% vergoed werd. Ruim 650 kerken werden met een premie gebouwd.

De Wet premie kerkenbouw werd in 1975 zodanig gewijzigd dat na 1 maart 1975 geen nieuwe verzoeken om toekenning van premie konden worden ingediend. In 1978 werd de laatste aanvraag afgehandeld.

Beëindiging van de financiële verhoudingen overheid-kerkgenootschappen

In 1946 werd een Staatscommissie — naar de laatste voorzitter de commissie-Van Walsum genoemd — ingesteld met als opdracht te onderzoeken of en in hoeverre de bestaande praktijk met betrekking tot de financiële verhoudingen van de staat en de godsdienstige gezindten bestendiging, herziening dan wel gehele of gedeeltelijke liquidatie behoefde. De staatscommissie bracht pas in 1967 haar rapport uit en op 19 februari 1969 werd het openbaar gemaakt door de minister van Financiën, dr. H. J. Witteveen, die in een begeleidend schrijven het afwijzend regeringsstandpunt met betrekking tot de voorstellen van de staatscommissie bekendmaakte (Kamerstuk 16030, nr. 1-2).

De commissie-Van Walsum stelde voor een algemene subsidie aan de kerken toe te kennen van f. 50 mln. per jaar (met een jaarlijkse aanpassing vanwege de geldontwaarding). De hoogte van het bedrag was bepaald door de gedachte dat overheidssubsidie een beperkt karakter van een tegemoetkoming moest hebben en niet meer dan 15% van de totale uitgaven van de kerken mocht bedragen. Deze werden toen op f. 300 mln. geschat. Om deze subsidie te verdelen werd als verdeelsleutel voorgesteld het aantal leden dat blijkt uit de volkstelling. Alleen kerken die ten minste 10.000 leden hadden, zouden in aanmerking komen.

Minister Witteveen deelde mede de voorstellen te verwerpen, omdat de regering van oordeel was dat het niet tot de taak van de overheid behoort het godsdienstig leven te verzorgen of enig oordeel hierover te geven. Geloofsovertuiging en geloofsbeleving liggen bij uitstek in de persoonlijke levenssfeer van de mens. Er ligt een principiële scheidslijn tussen (subsidiëring van) maatschappelijke en culturele voorzieningen en de verzorging van het godsdienstig leven zelf. Ook de voorgestelde normen voor subsidiëring werden bezwaarlijk geacht.

De regering stelde daarom voor de oude rechten af te kopen. Daartoe werd op 16 september 1970 de Adviescommissie Afkoopregeling Aanspraken ex Artikel 185 Grondwet, de z.g. commissie-Verdam, geïnstalleerd, die op 11 november 1971 een interimnota aanbood aan de toenmalige staatssecretaris van Financiën, A. P. J. M. van der Stee (Kamerstuk 11608, nr. 1). In deze nota, die een puur technische opstelling kent, werd naast een overzicht van juridische en financiële aspecten van de bestaande regelingen een aantal punten en suggesties gegeven over een mogelijke aanzet van een afkoopregeling. De commissie legde deze voor ter fine van discussie en kritiek.

Begin 1971 behandelde de Tweede Kamer het wetsvoorstel om artikel 85 van de Grondwet op te nemen als additionele bepaling in afwachting van een wettelijke regeling die de financiële verhoudingen met de kerken definitief zou regelen. Bij deze gelegenheid werd een motie-Voogd (Kamerstuk 10744, nr. 7) aangenomen, waarin de regering werd uitgenodigd naast de commissie-Verdam — met als opdracht een afkoopregeling uit te werken — deze of een andere commissie eveneens een regeling te laten uitwerken, die gebaseerd is op een jaarlijkse subsidie aan kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag.

Nadat hij eerder namens de regering duidelijk had gemaakt aan een nadere uitwerking van de subsidiegedachte geen behoefte te hebben, deed staatssecretaris Van der Stee op 15 december 1971 aan de Tweede Kamer de toezegging dat „de regering de mogelijkheden en onmogelijkheden van een subsidie-regeling nader aan de Kamer zal uiteenzetten”. Hij voegde daar ogenblikkelijk aan toe dat dit inhoudelijk niets aan het regeringsstandpunt veranderde. De laatste mede-

deling verklaart wellicht het feit dat tot op de dag van heden de in 1971 gedane toezegging niet is gerealiseerd en dat de noodzakelijke voorbereiding nog een aanvang moet nemen.

Na de publikatie van de interimnota van de commissie-Verdam in 1971 viel een stilte, die in 1976 doorbroken werd. Deskundigen van enige grote kerken gingen zich in dat jaar over een regeling beraden, die niet alleen het standpunt van de regering ter zake van de beëindiging van de oude financiële banden in de vorm van een afkoop respecteerde, maar die ook tegemoet zou komen aan de problematiek van behoorlijke pensioenvoorzieningen voor kerkelijke ambtsdragers.

Dit leidde ertoe dat het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (ICO) — het samenwerkingsorgaan van zestien christelijke en joodse kerken — begin 1978 aan de minister van Financiën een nota aanbood, waarin een afkoopregeling werd voorgesteld waarvan het afkoopbedrag zou worden aangewend in de pensioensfeer. Nadat zijn ambtsvoorgangers Duisenberg en Andriessen zich beperkt hadden tot korte formele acties op het voorstel, voorkwam minister Van der Stee dat een volgende weinig verheffende scène aan het sinds 1946 lopende stuk zou worden toegevoegd. Eind 1980 stelde hij voor om door onderhandelingen een overeenkomst te sluiten over een afkoopregeling in de pensioensfeer.

Dit leidde ertoe dat in maart-april 1981 onder leiding van de oud-minister van Financiën, mr. R. J. Nelissen, onderhandelingen plaatsvonden tussen delegaties van de staat en van de kerken. Het resultaat was dat op 18 mei 1981 een overeenkomst werd getekend door de minister van Financiën namens de staat en door twee gevolmachtigden namens twaalf bij de overeenkomst partij zijnde kerkgenootschappen. De overeenkomst werd gesloten onder voorbehoud van goedkeuring bij wet, waarvoor in 1982 waarschijnlijk het onderwerp zal worden ingediend.

De restauratie van de St. Laurenskerk te Rotterdam.



De strekking van de overeenkomst is dat de kerkgenootschappen, tegen betaling door de staat van f. 250 mln., ermee instemmen dat de rechten op grond van additioneel artikel X van de Grondwet vervallen en dat zij — behoudens een overgangsregeling — aanvaardden dat geen rechten meer worden opgebouwd in het kader van de ABP-wet. Na tien jaar zal ook de bestaande portvrijdom vervallen.

Het bedrag van f. 250 mln. zal — naar keuze van de staat — of ineens of in 20 jaarlijkse termijnen op annuïteitsbasis worden uitbetaald aan een op te richten „Stichting Interkerkelijke Belangenbehartiging Afkoop” (SIBA), die deze gelden moet (doen) aanwenden voor de financiering van pensioenen van ambtsdragers van kerkgenootschappen. Hieronder worden begrepen de z.g. rechthebbenden ex additioneel artikel X van de Grondwet, als ook de kerkgenootschappen die daar onmiddellijk dan wel middellijk uit zijn voortgekomen.

Op 21 april 1982 besprak de Tweede Kamer de overeenkomst en de schriftelijke beantwoording door de minister van Financiën van een aantal Kamervragen. Een overgrote meerderheid stemde in met het bereikte resultaat, zodat aangenomen mag worden dat de goedkeuringwet weinig bezwaren zal ontmoeten.

Vormen van niet specifiek op de kerken gerichte directe subsidies

Niet onvermeld kunnen blijven een tweetal subsidie-regelingen, die weliswaar geacht kunnen worden niet specifiek op de kerken gericht te zijn, maar wel een substantiële bijdrage vormen aan de financiering van de organisatie van de kerken. Het betreft de volgende regelingen.

Monumentenzorg. Van de ruim 5.000 kerkgebouwen in Nederland wordt bijna de helft aangemerkt als monument in de zin van de Monumentenwet. Het totale bestand monumenten bedraagt 45.000, waarvan circa 5.000 tot de grote objecten worden gerekend. Ongeveer 80% wordt gevormd door kleine monumenten en woonhuismonumenten. In het kader van de bezuinigingen is de begrotingspost voor monumentenzorg van f. 130 mln. teruggebracht tot f. 100 mln. Daar de subsidie in het kader van monumentenzorg toekomt aan de plaatselijke besturen, zijn niet eenvoudig recente cijfers te achterhalen om aan te geven welk bedrag aangewend wordt voor restauratie van kerkgebouwen.

Alleen al in de RK-Kerk, die over diocesane bouw bureaus beschikt en daardoor op de hoogte is van de totaalbedragen ter zake onderhoud en restauratie, werd in 1981 van de overheid circa f. 19,5 mln. aan restauratiebijdragen ontvangen. Gelet op het feit dat de Nederlands Hervormde Kerk 1.200 monumentenkerken heeft, kan voorzichtigheidshalve aangenomen worden dat de overheid tussen de f. 30 à f. 40 mln. per jaar subsidieert voor restauratie van kerkgebouwen.

Overigens is het goed te bedenken dat een groeiend aantal kerkgebouwen wordt overgedragen aan niet-kerkelijke stichtingen die zich uitsluitend ten doel stellen het behoud en beheer (veelal in multifunctionele zin).

Subsidiëring kerkelijke opleidingen. De commissie-Van Walsum deed in haar rapport het voorstel de kerken, die voor de opleiding van haar bedienaren niet van de universiteiten gebruik maken, doch deze in eigen hand houden, ter zake van de daaraan verbonden kosten een subsidie te verlenen. Onder de voorwaarde dat de opleidingen onder de onderwijs-wetgeving vallen, c.q. willen vallen en het niveau van de desbetreffende instelling gewaarborgd is, verklaarde de regering bij monde van minister Witteveen in de reactie op het rapport-Van Walsum zich bereid dit te overwegen.

Zo werden vijf jaar later op 3 oktober 1974 drie katholieke theologische hogescholen te Amsterdam, Heerlen en Tilburg, erkend op grond van artikel 118, lid 1 van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs. Te zamen met de theologische opleiding te Utrecht, die op 23 januari 1976 erkend werd, vormen zij de vier van overheidswege gesubsidieerde katholieke ambtsopleidingen, waarin de tientallen seminaries van bis-

dommen, orden en congregaties van de RK-Kerk zijn geconcentreerd. Daarnaast moeten genoemd worden de theologische hogescholen te Kampen en Apeldoorn, de kerkelijke leerstoelen aan de rijksuniversiteiten en de theologische faculteiten aan de Vrije Universiteit te Amsterdam en de Rooms-Katholieke Universiteit te Nijmegen.

De regering oordeelde dat het logisch was de lijn door te trekken volgens welke in Nederland over het algemeen de hogere beroepsopleidingen, ongeacht of die binnen of buiten de universiteit plaatsvinden, door de overheid worden gesubsidieerd. Het ligt in de lijn van dit regeringsstandpunt deze subsidiëring als niet specifiek op de kerken gericht aan te merken, doch als een algemene onderwijsvoorziening te beschouwen, die evenwel voor de kerken van groot gewicht is.

3. Subsidiëring in het algemeen en van kerkgenootschappen in het bijzonder

Subsidie in het algemeen

Het verschijnsel „subsidie” kan worden gekarakteriseerd als de (in)directe bijdrage door een overheid aan individu of collectiviteit ter behartiging van doelstellingen of taken die (ook) in het algemeen belang zijn en niet van overheidswege verzorgd worden. In het kader van dit artikel kan men zich beperken tot de functie van subsidie in relatie tot grondrechten zoals de vrijheid van meningsuiting en vereniging, maar ook van godsdienst en levensovertuiging. De nieuwe Grondwet zal als sociaal grondrecht een bepaling kennen, die luidt: „Zij (de overheid) schept voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrije-tijdsbesteding” (artikel 1.21.3e lid).

De overheid heeft niet alleen de plicht de grondrechten van de burger te respecteren, maar ook de taak een klimaat te scheppen en in stand te houden waarin burgers in de gelegenheid zijn in vrijheid uitdrukking te geven aan de inhoud van een grondrecht. Het is in dit kader van groot belang te constateren dat de overheid een niet meer weg te denken functie is gaan vervullen op cultureel terrein, maar sinds enkele jaren ook in de perswereld. Met name alle direct betrokkenen zullen de noodzaak van subsidiëring erkennen en bepleiten, maar tevens de vrijheid en onafhankelijkheid van cultuur en pers ten opzichte van de subsidiërende overheid als onbetwistbare premissen vanzelfsprekend vinden. Evenzeer zal de voortrekkersfunctie van culturele of journalistieke profetie, die veelal door slechts een beperkte selectieve schare begrepen en soms ook gewaardeerd wordt, een belemmering geacht worden om voor subsidie in aanmerking te komen.

Deze schets van de meestal vanzelfsprekend geachte subsidiëring van activiteiten, waarin een fundamenteel recht van vrije meningsuiting en creatieve expressie een spilfunctie vervult, roept de vraag op welke criteria een overheid aanlegt om doelstellingen of taken te subsidiëren, waarbij grondrechten van geestelijke vrijheid in het geding zijn. Naar mijn mening moet de overheid in die gevallen zich beperken tot structurele en kwantitatieve criteria en zich onthouden van enig oordeel of zich beperken tot een marginaal oordeel over de inhoudelijke waarde of betekenis van activiteiten of werkzaamheden, waarvan de geestelijke vrijheid (in de ruimste zin) de grondslag en inspiratie vormt. Naarmate de geestelijke vrijheid en de daarop gebaseerde keuzen en uitingen minder gemeengoed zijn en slechts door beperkte collectiviteiten gedragen worden, zal een overheid zich terughoudender moeten opstellen.

In het algemeen moet de overheid de schijn vermijden als of zij door subsidiëring invloed zou moeten, willen of kunnen uitoefenen in de sfeer van de geestelijke vrijheid, waarvan het wezenlijke is een inhoudelijk vrij te bepalen activiteit of werkzaamheid, uiteraard binnen de burgerlijke rechtsorde. Deze opmerking die overigens een parafrase vormt op een gedeelte van het regeringsstandpunt in 1969 ten aanzien van het rapport van de commissie-Van Walsum, dient nader

onderbouwd te worden door het volgende onderscheid — in navolging van prof. dr. F. J. H. M. van der Ven ten aanzien van de aard van de arbeidsverhouding — op de relatie en verantwoordelijkheid van de overheid ten opzichte van activiteiten of werkzaamheden die gekenmerkt worden door een hoge mate van vrijheid en zelfstandigheid van de betrokkenen. In die gevallen moet scherp onderscheiden worden tussen:

- de functionele relatie of dimensie, d.w.z. de inhoudelijke zelfstandigheid en verantwoordelijkheid van zich zelf en van inhoudelijk betrokkenen. Met inachtneming van de algemene rechtsorde dient in deze sprake te zijn van een autonomie van handelen en spreken, die door de overheid niet beoordeeld kan en mag worden;
- de organisatorische/voorwaardenscheppende relatie of dimensie, d.w.z. de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de overheid om voorwaarden en (financiële) ruimten te scheppen voor activiteiten of werkzaamheden, die (ook) in het algemeen belang zijn.

In dit onderscheid is mijns inziens de basis gelegen van een nieuwe benadering van de functie van subsidie in relatie tot grondrechten. Het nieuwe Grondwetsartikel 1.21, 3e lid formuleert eigenlijk een zelfde voorwaardenscheppende taak van de overheid, al lijkt de formulering zich te beperken tot enkele aspecten van geestelijke ontplooiing.

Tegen de achtergrond van deze algemene benadering zal nu worden ingegaan op de subsidiëring van kerkgenootschappen.

Subsidiëring van kerkgenootschappen

Een verhandeling over het subsidiëren van kerken kan niet los worden gezien van de rijkdom aan godsdienstige opvattingen in Nederland en de rol die deze hebben gespeeld in de vaderlandse geschiedenis en met name ook op staatkundig gebied. Deze theologische en historische elementen blijken nog vaak een eigentijds denken en handelen ter zake van de plaats van religie en levensbeschouwing in de samenleving te blokkeren. Zowel de opvatting „overheid als dienaar van Gods” als die van de volstreekte scheiding van kerk, staat of godsdienst als loutere privé-aangelegenheid zijn niet alleen in belangrijke mate gebaseerd op historische verhoudingen, maar duiden ook op een gebrek aan realisme en vooral op een niet onderkennen, c.q. aanvaarden van de huidige functie van religie en levensbeschouwing in een geestelijk pluriforme samenleving. Ik kom dan tot de volgende drie uitgangspunten.

1. Subsidiëring van religie en levensbeschouwing dient naar mijn mening door de overheid te worden beoordeeld vanuit haar organisatorische/voorwaardenscheppende relatie en verantwoordelijkheid.

De overheid erkent in wetgeving en op bepaalde deel-terreinen de betekenis van religie en levensovertuiging en de daaruit voortkomende georganiseerde verbanden als kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag. Bij een subsidie-aanvraag zal de overheid, naast gebruikelijke aspecten als wettelijke mogelijkheden en beschikbare middelen, ook moeten overwegen de maatschappelijke relevantie van de aanvraag én van de aanvrager van subsidie. De overheid zal moeten nagaan of structurele en kwantitatieve gegevens aantonen dat de subsidie-aanvraag betrekking heeft op een behoefte die leeft bij (een deel van) de bevolking, en als zodanig als een algemeen belang erkend kan worden. Juist op het terrein van de geestelijke vrijheid moet niet het oordeel van de overheid, maar dat van de betreffende representatieve organisaties over het belang of nut naar inhoud doorslaggevend zijn.

Als structurele en kwantitatieve criteria kunnen worden aangegeven:

- de structuur van een organisatie. De organisatie kan louter uit vrijwilligers bestaan, maar daarnaast ook een professioneel leidinggevend en dienstverlenend kader kennen. Het is duidelijk dat dit zowel organisatorisch als financieel consequenties heeft;
- de omvang van een organisatie, waarvoor indicatoren zijn:
 - het aantal leden of aangeslotenen van een organisatie;
 - het aantal beroepskrachten (geestelijke verzorgers), dat in dienst van een organisatie is en als zodanig te harer laste komt;
 - de omvang van de exploitatierekening en balans van een organisatie en in het bijzonder van de eigen bijdragen van leden of aangeslotenen.

Deze criteria kunnen nu al een rol spelen voor de overheid, maar ook voor maatschappelijke instellingen zoals ziekenhuizen en bejaardenoorden, bij de vraag hoe de geestelijke verzorging als geïntegreerde functie in hun organisatie moet worden opgenomen en als zodanig ook gefinancierd. Aan de hand van deze criteria kan men uitmaken welke organisaties als autonome dragers van verantwoordelijkheid voor pastoraat voldoende maatschappelijk relevant zijn om als z.g. zeggende instanties op te treden en hoe de onderlinge verhouding tussen hen moet zijn ter zake van de verdeling van taken en middelen.

Uit het voorafgaande moge duidelijk zijn geworden dat naar mijn mening de argumentatie van de regering om de voorstellen van de commissie-Van Walsum te verwerpen, gedateerd is en zelfs onaanvaardbaar voor zover zij als overheid een inhoudelijk onderscheid meent te kunnen maken

door een principiële scheidslijn te constateren tussen maatschappelijke en culturele voorzieningen en het godsdienstig leven zelf. Hierdoor is een grens overschreden die de geestelijke vrijheid kan beperken, omdat religie en kerk als sociale factor ontkend lijken te worden. Ook de vrees voor uitholling van de eigen verantwoordelijkheid van de kerkleden was een uiting van misplaatste overheidszorg.

Overigens laat dit onverlet dat van kerkelijke zijde uiteraard wel een principiële scheidslijn wordt aangenomen, maar echter met uiteenlopende conclusies, al naar gelang de zienswijze van een kerk op haar relatie tot samenleving en overheid en de eigen verantwoordelijkheid van kerkleden. Dit brengt mij op mijn tweede uitgangspunt.

2. Kerkgenootschappen zullen op grond van hun eigen autonome verantwoordelijkheid oordelen over de aanvaardbaarheid van subsidiëring

Het staat ieder vrij voor subsidie te opteren, maar men mag het anderen niet verhinderen op grond van eigen opvattingen.

De uiteenlopende reacties van kerkelijke zijde op het voorstel van de commissie-Van Walsum tot een algemene subsidie zijn typerend. De Nederlands Hervormde Kerk en RK-Kerkprovincie reageerden positief, maar andere kerken uitte bezwaren, omdat zij gevaren voor de eigenheid van de kerk en voor de offerzin zagen. Ook de profetische functie zou in het gedrang kunnen komen. Opnieuw klonken geluiden over nieuwe „zilveren koorden”, een herinnering aan de negentiende-eeuwse karakterisering van de financiële banden van de rechthebbende kerken met de overheid.

Geconstateerd moet worden dat ook hier de praktijk anders kan zijn dan de leer. De meeste kerken hebben op verschillende wijzen financiële banden met de overheid aanvaard. Men behoeft slechts te denken aan de geestelijke verzorging in krijgsmacht en inrichtingen van justitie, de subsidies in het kader van de Wet premie kerkenbouw en van de Monumentenwet en de financiering van godsdienstonderwijs en theologische opleidingen. In genoemde gevallen zijn de van overheidswege gestelde subsidievoorwaarden aanvaard. Met name kan men daarbij denken aan voorwaarden ter zake van vereiste opleidingen, kwaliteitsbewaking en financiële verantwoording.

Voor zover deze voorwaarden voortkomen uit de eigen verantwoordelijkheid van de overheid en niet treden in de inhoudelijke dimensie of verantwoordelijkheid van de kerken, zijn dergelijke subsidievoorwaarden aanvaardbaar. Het is evident dat een juiste grensbepaling tussen beide verantwoordelijkheden in de praktijk nader overleg verlangt. De gang van zaken bij de Wet premie kerkenbouw en de Monumentenwet toont aan dat dit goed kan lopen en niet leidt tot een aantasting van de eigenstandigheid van de kerk, zoals sommige kerkelijke, maar ook politieke kringen menen te moeten vrezen.

Het laatste uitgangspunt bij de beoordeling van subsidiëring kan als volgt worden geformuleerd:

3. Naast de meer principiële vragen is een wezenlijke én praktische vraag bij subsidiëring of de financiële positie van de subsidievragers een subsidie rechtvaardigt in het licht van andere behoeften van de samenleving en de daarvoor aanwezige middelen.

De eerder gegeven cijfers zouden ten onrechte de indruk kunnen wekken dat een gezonde zelffinanciering van de kerken gerealiseerd wordt en dat derhalve subsidiëring niet hoeft te worden overwogen. Een reëler beeld ontstaat door enkel op te merken dat de huidige exploitatiecijfers van de kerken geen of onvoldoende rekening (kunnen) houden met reservering voor het groot onderhoud van kerkgebouwen en — met name in de grote kerken — met sociale en pensioenvoorzieningen die gebaseerd zijn op het genoten inkomen. De effecten van de vergrijzing van de kerkleden en soms ook van de kerkelijke bedienaren zullen op middellange en lange

termijn vergaande gevolgen hebben voor de kosten-, maar ook voor de inkomstenzijde van het „kerkelijke bedrijf”.

Nu reeds wordt het gigantische probleem van de instandhouding van kerkgebouwen zichtbaar. Dit raakt de samenleving en overheid rechtstreeks, omdat het veelal ook een algemeen belang zal vormen, zoals bij een enkele sluiting of sloop van een kerkgebouw al gebleken is. Kerkgebouwen vervullen in stad en land veelal markante rollen, waarvan de betekenis meestal verder strekt dan het kerkelijk of pastoraal belang. Al in 1975 werd vanwege de kerken aan de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening voorgesteld een groot-onderhoudsregeling te treffen voor zowel de monumentale als niet-monumentale kerkgebouwen.

Tot nu toe is enkel de Voorlopige regeling onderhoudssubsidie monumenten in het kader van de Monumentenwet tot stand gekomen door een besluit van de staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (30 juni 1981, *Stct.* 121). Hoewel een subsidie maximaal f. 3.000 bedraagt en voor 1982 f. 2,5 mln. is gereserveerd, kan dit wellicht het begin zijn van een — uiteraard algemene — regeling waardoor niet alleen kostbare restauraties voorkomen kunnen worden, maar ook kerkgebouwen in hun veelzijdige betekenis behouden blijven. Zolang kerkgebouwen door kerkelijke gemeenten of parochies in gebruik blijven, is immers geen goedkopere vorm van beheer denkbaar, omdat de exploitatie door de kerken verzorgd zou kunnen blijven, indien de lasten van groot onderhoud uit de exploitatie worden gelicht.

Als mogelijke, zo niet noodzakelijke vorm van samenwerking van kerken en overheid in het kader van subsidiëring zou op dit terrein een permanente commissie ingesteld moeten worden om een gecoördineerd beleid te voeren ter zake van het behoud van kerkgebouwen en exploitatie, die nu in toenemende mate een onaanvaardbare last dreigen te worden. Illustratief daarvoor kan een enkel cijfer zijn. In de RK-bisdommen werd in 1981 ruim f. 60 mln. aan groot onderhoud en restauraties uitgegeven. Als restauratiebijdragen werd in 1981 van de overheid f. 19,5 mln. ontvangen.

4. Enige conclusies

De totstandkoming van de afkoopregeling in de pensioensfeer betekent de beëindiging van oude financiële verhoudingen. Dit houdt echter geen antwoord in op de vraag wat in deze tijd de verhouding tussen overheid en kerken omvat. Vertegenwoordigers van de rijksoverheid, van de kerken en levensbeschouwelijke genootschappen zouden dit vraagstuk moeten inventariseren en daarover beleidsvoorstellen doen. Wellicht wordt daarmee dan ook uitvoering gegeven aan de motie-Voogd uit 1971.

Hoewel in principe niet valt in te zien dat een algemene subsidiëring uitgesloten kan worden, is het wijs beleid en getuigenis van praktische zin om te streven naar subsidieregelingen op deelgebieden, waarvan de aanwezigheid van een algemeen belang veelal gemakkelijk kan worden aangetoond.

De spandoekloze beleefdheid van de kerken en de begrijpelijke kerkelijke terughoudendheid om aandacht te vragen voor de financiële problemen lijkt soms weleens al te gretig met passiviteit van overheidwege beantwoord te worden.

In dit verband is dan ook significant dat in de verzameling *Verkiezingsprogramma's 1981* (Staatsuitgeverij) het register — een weerspiegeling van welhaast alle vraagstukken van onze hedendaagse samenleving — de begrippen kerk, godsdienst, levensbeschouwing en religie niet voorkomen als trefwoorden. Dit geeft te denken over de gewijzigde verhouding van de overheid en kerken, die te zamen de grootste organisatie in Nederland vormen, en die functioneren op basis van vrijwillige bijdragen en zonder substantiële subsidies aan de kerken als zodanig verleend.

F. H. M. van Spaendonck