

MASTER'S THESIS

Mag de burgemeester een kerk sluiten die zich niet houdt aan de coronamaatregelen?

Posthumus, Jouke

Award date:

2022

Awarding institution:

Department of Public Law

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 07. Nov. 2024

Open Universiteit
www.ou.nl



Godsdienstvrijheid ten tijde van een pandemie

*Mag de burgemeester een kerk sluiten
die zich niet houdt aan de coronamaatregelen?*



Naam: Jouke Posthumus
E-mailadres: jj.posthumus@home.nl
Studentnummer: 851685926
Begeleider: prof. dr. J.W. Sap
Examinator: mr. dr. H.M.J.M. Slegers
Datum: 8 januari 2022
Aantal woorden: 13.592

Voorwoord

De weg naar deze masterscriptie begon in 2014. Twee jaar na het afronden van mijn master Bestuurskunde aan de VU ontstond de wens om weer te gaan studeren. De keus was daarin snel gemaakt, want het juridische heeft me altijd geboeid en gelegen. Deels door mijn vooropleiding HEAO-MER (Chr. Hogeschool Windesheim, 2000), deels door mijn werk voor de gemeente Almere wat zich ontwikkelde van vergunningverlener (APV & Bijzondere Wetten) naar openbare orde en veiligheid en inmiddels adviseur bij de griffie van de gemeenteraad. Gezien de vooropleiding vormde het schakelprogramma de opmaat naar de master die nu eindigt.

Een lang traject dat ik nooit had kunnen volbrengen dankzij de steun van mijn werkgever en mijn vrouw Gianne. De gemeente Almere wil ik dan ook bedanken voor de tijd en ruimte die ik voor deze studie heb gekregen. In het bijzonder wil ik Gianne bedanken voor haar geduld. Want een studie kost tijd. In de combinatie met een jong gezin – onze kinderen zijn 7, 5 en 2 jaar dus geboren in de ‘studietijd’ – is het dan ook vaak zoeken geweest naar de juiste balans. En daarin is het één wel eens ten koste gegaan van het ander.

Waarom deze onderzoeksvraag? Ik heb een voorliefde voor kerken, zowel het gebouw, de kerkelijke organisatie als de positie binnen de maatschappij. Zoals de scriptie straks laat zien, is dit laatste aan verandering onderhevig en wordt godsdienstvrijheid bediscussieerd. De coronacrisis heeft aan deze discussie nieuwe voeding gegeven. Opvallend daarbij is dat grondrechten selectief worden benaderd. Als het gaat om de vrijheid van meningsuiting dan moet je anno 2021 kunnen zeggen wat je op het hart ligt en wee degene die dat wil beperken, in morele dan wel juridische zin. Maar als het gaat om godsdienstvrijheid dan valt een andere toon te beluisteren. Dan klinkt toch vooral de roep om vanuit maatschappelijke verantwoordelijkheid de grondwettelijke vrijheid niet geheel te benutten.

En kerken, of misschien wel juist de kerken, zijn daar gevoelig voor. Deels vanuit het besef dat kerkelijk Nederland tot een minderheid is geworden, deels vanuit Bijbelse motieven van naastenliefde en het gezag van de overheid respecteren en deels omdat kerk en staat zich in Nederland op een bepaalde manier tot elkaar verhouden en elkaar nodig hebben. Deze aspecten maken het interessant om onderzoek te doen naar godsdienstvrijheid nu de burgemeesters in de strijd tegen het coronavirus een nieuw instrument in het vooruitzicht wordt gesteld, namelijk het sluiten van een gebouw, dus ook een kerkgebouw. En nu is de vraag of dat wel kan, ook in het licht van de maatregelen die kerken al nemen, grotendeels op vrijwillige basis.

Rest mij nog een woord van dank uit te spreken aan mijn begeleider, Jan Willem Sap. Dank voor je betrokkenheid en ook je kritische reflectie en aanwijzingen die mij hebben geholpen bij het schrijven van deze scriptie.

Jouke Posthumus
Urk, 8 januari 2022

Inhoudsopgave

1. Introductie	5
1.1 Inleiding	5
1.2 Onderzoeksvraag	6
1.3 Deelvragen	6
1.4 Relevantie voor theorie en praktijk	6
1.5 Afbakening van het onderzoek	6
1.5 Onderzoeksmethode	7
1.6 Leeswijzer	7
2. Juridisch kader	9
2.1 Artikel 6 Grondwet	9
2.2 Artikel 9 EVRM	10
2.3 Verschil in reikwijdte tussen artikel 6 Grondwet en artikel 9 EVRM	11
2.4 Beginsel van de scheiding van kerk en staat	11
2.5 Godsdienstvrijheid en volksgezondheid	13
3. De (wettelijke) grondslag voor de coronabestrijding	15
3.1 Wet publieke gezondheid	15
3.2 Tijdelijke wet maatregelen covid-19	15
3.3 Wetsvoorstel 'Sluitingsbevoegdheid ten aanzien van publieke en besloten plaatsen wegens uitbraak'	15
3.4 Burgemeestersbevoegdheden	16
3.5 Algemene wet op het binnentreden	16
3.6 Afspraken tussen Kabinet en CIO	17
4. Visie op beperking godsdienstvrijheid vanwege coronabestrijding	19
4.1 Parlementaire behandeling	19
4.1.1 Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm)	19
4.1.2 Wetsvoorstel 'Sluitingsbevoegdheid ten aanzien van publieke en besloten plaatsen wegens een uitbraak'	19
4.2 Advies Raad van State	20
4.3 Opvatting CIO	20
4.4 Beschouwing vanuit de literatuur	21
4.4.1 Maatschappelijke noodzaak	21
4.4.2 Proportionaliteit	22
4.4.3 Autonomie	23
4.4.4 Handhaving	25
5. Casus: Protestantse Kerk in Nederland	27
5.1 Organisatie	27
5.2 De verhouding tot de staat	27
5.3 Coronamaatregelen	27
5.4 De sluitingsbevoegdheid in de praktijk	28
6. Conclusie	31
Geraadpleegde bronnen	33
Bijlage 1 – Adviezen CIO	37
Bijlage 2 – Maatregelen PKN	41
Bijlage 3 – Maatregelen Gereformeerde Kerk van Urk	45
Bijlage 4 – Maatregelen Protestantse Gemeente Ruttén	47

1. Introductie

1.1 Inleiding

Op 27 februari 2020 wordt in Nederland de eerste besmetting met het coronavirus, Covid-19, vastgesteld.¹ Wat volgt, is een periode waarin landelijke maatregelen worden genomen om het virus te bestrijden. Evenementen worden verboden, aan theaters, horeca, winkels en onderwijsinstellingen worden beperkingen opgelegd en in publieke binnenruimten wordt het verplicht een mondkapje te dragen. Gedurende de hele periode tot de dag van vandaag varieert de zwaarte van de maatregelen al naar gelang de opleving van het coronavirus. De maatregelen worden eerst via de verschillende veiligheidsregio's in noodverordeningen vastgelegd.² Vanaf 1 december 2020 vinden de maatregelen hun grondslag in de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm).³ Deze wet wordt telkens met drie maanden verlengd.

Voor het in standhouden van het kerkelijk leven geldt een uitzondering op bepaalde maatregelen. Vanuit het recht op de vrijheid van godsdienst, zoals vastgelegd in artikel 6 Grondwet en artikel 9 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), blijven dergelijke samenkomsten mogelijk. Weliswaar gold in eerste instantie nog een maximumaantal bezoekers van eerst 100 en later 30 – net als voor andere samenkomsten of gelegenheden – maar na 1 juli 2020 geldt in principe geen maximumaantal bezoekers meer. Ook blijft zingen tijdens de plechtigheid toegestaan.⁴ Onder de Twm gelden in feite twee maatregelen die ook op kerken van toepassing zijn, het hanteren van de veiligeafstandsnorm en het treffen van hygiëne-maatregelen. De regering wil op deze manier dat de uitoefening van het grondrecht zoveel mogelijk doorgang kan vinden, ook bij opleving van het virus, en daarom worden ook geen beperkingen gesteld aan de groepsvorming van hen die samenkomen.⁵ Wel maakt

het Kabinet op vrijwillige basis afspraken met het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO), dat 29 christelijke kerken en twee joodse gemeenschappen vertegenwoordigt, over te nemen maatregelen.⁶

De uitzonderingspositie voor godsdienstige bijeenkomsten leidt tot maatschappelijk debat. Sommigen wijzen daarbij op de historische betekenis van het recht op godsdienstvrijheid dat al dateert van de Unie van Utrecht (1579) en daarom ook wel wordt aangeduid als “de moeder van de grondrechten.”⁷ Anderen leggen de nadruk op het beperken van godsdienstvrijheid dat in de huidige maatschappij als een ‘privilege’ wordt gezien.⁸ Een debat dat wordt gevoed door een gevoel van ongelijkheid: Waarom mag ik niet naar de kroeg en hij wel naar de kerk? En waarom geldt het coronatoegangsbewijs wel voor een theater, maar niet voor de kerk?⁹ Dit gevoel wordt nog eens versterkt omdat sommige kerkgenootschappen de landelijke afspraken en adviezen niet ter harte nemen. Plaatsen als Staphorst, Urk en Krimpen aan den IJssel komen in het nieuws omdat er meer kerkgangers worden toegelaten dan de landelijk geadviseerde norm.¹⁰ Het leidt tot reacties in de pers die dr. Anne van der Meijden 45 jaar geleden naar aanleiding van de polio-uitbraak in Staphorst duidde als “een toon van verbazing (zonder kennis) en verontwaardiging (zonder begrip).”¹¹ Pijnlijk omdat vrijwel de meeste kerken zich wel aan de maatregelen houden.¹²

De maatschappelijke discussie heeft ook zijn weerslag op de regering. Momenteel ligt bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel om de burgemeester de bevoegdheid te geven een gebouw voor tien dagen te sluiten bij een corona-uitbraak.¹³ Het Kabinet had in eerste instantie godsdienstige gebouwen hiervan uitgezonderd. Op advies van de Raad van State is deze uitzonderingspositie in het uiteindelijke wetsvoorstel komen te

1 NOS, <https://nos.nl/artikel/2324870-eerste-nederlander-met-coronavirus-opgenomen-in-tilburg-man-vierde-carnaval> (6 mei 2021).

2 Wierenga 2021, p. 660; Veiligheidsregio Flevoland, <https://www.veiligheidsregioflevoland.nl/informatiecentrum/documenten/> (7 mei 2021).

3 *Stb.* 2020, 441; *Stcrt.* 2020, 62031.

4 Veiligheidsregio Flevoland, <https://www.veiligheidsregioflevoland.nl/informatiecentrum/documenten/> (7 mei 2021), zie de noodverordeningen van 13 en 26 maart, 1 juni, 1 juli en 14 oktober 2020.

5 *Kamerstukken II 2019/20*, 35526, nr. 3, p. 33.

6 CIO, www.cioweb.nl (26 oktober 2021).

7 Vleugel 2021b, p. 5; Van Bijsterveld en Vermeulen 2020, p. 2; Sap 2020, p. 199; Overbeeke en Sap 2014, p. 270; Philipsen en Vermeulen 2014, p. 20; Oldenhuis e.a. 2007, p. 9 en 23.

8 Van Bijsterveld 2021, p. 46 en 65; De Blois 2014, p. 362-363.

9 M. van Houten, 'Waarom het theater wel, en de kerk niet?', *Trouw*, 17 september 2021, p. 7.

10 Sap 2021, p. 42; G. Moerkerken, 'Hoe het CIO regie verloor en kerken die overnemen', *Reformatorisch Dagblad*, 11 maart 2021, <https://www.rd.nl/artikel/917960-hoe-het-cio-regie-verloor-en-kerken-die-overnemen> (7 mei 2021); M. van Houten, 'Refokerken negeren adviezen over bezoekersaantallen en zingen op grote schaal', *Trouw*, 30 april 2021, <https://www.trouw.nl/religie-filosofie/refokerken-negeren-adviezen-over-bezoekersaantallen-en-zingen-op-grote-schaal-bf695923/> (13 december 2021).

11 Van der Meijden 1976, p. 24.

12 Sap 2021, p. 42.

13 *Kamerstukken II 2020/21*, 35 817, nr. 2.

vervallen met als argument dat zowel de Grondwet als het beginsel van kerk en staat niet in de weg staat dat vanwege het beschermen van de volksgezondheid in het uiterste geval van deze bevoegdheid gebruik kan worden gemaakt.¹⁴

1.2 Onderzoeksvraag

De vraag is daarom wat nu de uitzonderingspositie voor gelovigen rechtvaardigt en of het vanuit dat oogpunt terecht is dat de burgemeester kan ingrijpen tot achter de kerkdeur om het coronavirus te bestrijden. De meningen daarover zijn verdeeld, waarbij twee principes botsen: het recht op de vrijheid van godsdienst en de bescherming van de volksgezondheid.¹⁵

Gelet op deze spanning staat in deze masterscriptie dan ook de volgende vraag centraal:

Mag de burgemeester een kerk sluiten die zich niet houdt aan de coronaregels?

1.3 Deelvragen

Hierbij worden de volgende deelvragen beantwoord:

1. Wat is het juridisch kader voor de vrijheid van godsdienst en onder welke voorwaarden mag inbreuk worden gemaakt op dit recht, ook vanuit het oogpunt van volksgezondheid?
2. Op welke manier zijn de overheidsmaatregelen om het coronavirus te bestrijden (wettelijk) geborgd?
3. Hoe wordt vanuit de parlementaire behandeling over de Twm en het wetsvoorstel en de Raad van State, het CIO en literatuur aangekeken tegen het beperken van godsdienstvrijheid vanwege de coronabestrijding?
4. Hoe heeft de Protestantse Kerk in Nederland (PKN) toepassing gegeven aan de coronamaatregelen en hoe heeft dit zich vertaald naar lokale gemeenten?
5. Mag de burgemeester bij een corona-uitbraak het kerkgebouw sluiten?

1.4 Relevantie voor theorie en praktijk

De coronacrisis heeft de discussie over grondwettelij-

ke vrijheden een hernieuwde belangstelling gegeven. Sinds het begin van de coronacrisis zijn verschillende wetenschappelijke artikelen gewijd aan de vraag of de noodverordeningen nu wel of niet een rechtmatige basis vormen om vrijheden in te perken, of het coronabeleid van de regering, dat ten aanzien van kerken in belangrijke mate gestoeld is op vrijwillige medewerking, terecht is of dat er, kijkend naar de verhouding tussen kerk en staat, juist juridische ruimte is voor strengere maatregelen. De verschillende invalshoeken maken het interessant deze te belichten in deze masterscriptie om zo antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag. Raakt sluiting van een kerkgebouw de kern van godsdienstvrijheid? De bijeenkomsten kunnen immers online worden bijgewoond? Of is een dergelijke afweging helemaal niet aan de overheid maar behoort dit tot de autonomie van een kerkgenootschap?

Daarnaast kent de masterscriptie ook een maatschappelijke relevantie. Veel kerken worstelen tot op de dag van vandaag met het gebruik maken van hun grondwettelijke vrijheid om samenkomsten te beleggen.¹⁶ Enerzijds is daar de Bijbelse opdracht om samenkomsten niet te verzaken (Hebreeën 10:25 HSV), anderzijds de plicht om op een verantwoorde manier van die vrijheid gebruik te maken en de oproep het gezag van de overheid te gehoorzamen (Romeinen 13:1-7 HSV). De masterscriptie laat daarom zien hoe de adviezen van het CIO hun weg vinden naar twee plaatselijke kerkgemeenschappen binnen de PKN.

1.5 Afbakening van het onderzoek

Deze masterscriptie bekijkt de onderzoeksvraag specifiek vanuit het oogpunt van de kerken. Juist omdat deze onderwerp van discussie zijn, maar ook om te voorkomen dat het onderzoek een te ruime invalshoek krijgt. In de tweede plaats kan naast artikel 9 EVRM ook artikel 10 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, artikel 18 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten en artikel 18 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens worden genoemd. Ook in deze artikelen is godsdienstvrijheid vastgelegd. Omdat aan deze artikelen dezelfde inhoud en reikwijdte wordt toegekend als artikel 9 EVRM worden zij verder buiten beschouwing gelaten.¹⁷

¹⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 817, nr. 4, p. 4.

¹⁵ E. Stoker, 'Waarom handhaaft de politie niet gewoon bij de kerken op Urk en in Krimpen?', *de Volkskrant*, 29 maart 2021, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/waarom-handhaaft-de-politie-niet-gewoon-bij-de-kerken-op-urk-en-in-krimpen-b36d7289/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F> (23 mei 2021).

¹⁶ L. Dros en N. de Fijter, 'Zingen in de kerk moet van God', *Trouw*, 16 december 2020, <https://www.trouw.nl/religie-filosofie/zingen-in-de-kerk-moet-van-god-b077f88d/> (24 mei 2021).

¹⁷ Kamerstukken II 2019/20, 25 295, nr. 742, p. 11; Sap 2014, p. 166; Overbeeke 2014, p. 242; Overbeeke en Sap 2014, p. 267 en 279.

1.5 Onderzoeksmethode

Aan de hand van het geldende recht wordt gekeken wat de inhoud en reikwijdte is van artikel 6 Grondwet en artikel 9 EVRM en wanneer op deze twee artikelen inbreuk mag worden gemaakt. Daarbij wordt gelet op volksgezondheid als grondslag. Daarnaast vindt een beschrijving plaats van de coronamaatregelen en hoe deze (wettelijk) zijn geborgd. Op basis van deze twee aspecten, geldend recht en coronawetgeving, zal een analyse plaatsvinden. Deze is deels gebaseerd op de theorie (o.a. parlementaire behandeling en literatuur) en deels op de praktijk. Via een casus zal inzichtelijk worden gemaakt hoe de coronamaatregelen worden toegepast binnen twee kerkgemeenschappen, behorende tot de PKN, en wat de sluitingsbevoegdheid in de praktijk betekent. Voor de PKN is gekozen omdat zij deelnemen aan het CIO en met ruim 1,5 miljoen leden, verdeeld over 1.521 gemeenten, het grootste protestantse kerkverband in Nederland is. De twee kerkgemeenschappen zijn de Gereformeerde Kerk van Urk en de Protestantse Gemeente van Rutten. Hiervoor is gekozen omdat het een grote en kleine kerkgemeenschap betreft en de steller van deze masterscriptie in beide kerken actief is en bekend is met het aldaar toepassen van de coronamaatregelen. De foto op de voorzijde is overigens gemaakt in een kerk in Zeeland, maar illustratief voor de wijze waarop een kerk de 1,5 meter afstand in acht neemt.¹⁸

1.6 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk zal eerst het juridisch kader worden geschetst. Ook wordt beschreven wat wordt verstaan onder de scheiding van kerk en staat en hoe godsdienstvrijheid zich verhoudt tot volksgezondheid. In hoofdstuk 3 wordt aangegeven hoe de coronamaatregelen (wettelijk) zijn geborgd. Hoofdstuk 4 staat in het teken van de visie op beperking van godsdienstvrijheid vanwege de coronabestrijding. Daarbij wordt gekeken naar de parlementaire behandeling van (aanstaande) wetgeving, de opvattingen van de Raad van State en het CIO en een beschouwing gegeven met behulp van de literatuur. In hoofdstuk 5 komt de hierboven genoemde casus aan bod gevolgd door een conclusie waarin de onderzoeksvraag wordt beantwoord.

¹⁸ B. van den Aarsen, 'Corona en de kerk: Een pastoor met een gelaatsscherm voor helpt niet', *PZC*, 30 september 2020, <https://www.pzc.nl/zeeuws-nieuws/corona-en-de-kerk-een-pastoor-met-een-gelaatsscherm-voor-helpt-niet-a3b371dc/> (25 november 2021).

2. Juridisch kader

2.1 Artikel 6 Grondwet

Vrijheid van godsdienst is opgenomen in artikel 6 Grondwet. Het eerste lid ziet daarbij toe op het waarborgen van de belijdenisvrijheid in het algemeen, het tweede lid – voor deze scriptie niet relevant – is toegesneden op de uitoefening van het recht buiten gebouwen en besloten plaatsen. Het doel van de formulering van artikel 6 Grondwet is een zo groot mogelijke vrijheid – persoonlijke autonomie – te garanderen en het zo sterk mogelijk aan banden leggen van de mogelijkheden die vrijheid te beperken. Daarbij geldt dat de onthoudingsplicht voor de overheid om beperkingen toe te passen het sterkst geldt wanneer godsdienst-oefening plaatsvindt binnen gebouwen. Godsdienst-vrijheid wordt daarmee ook wel als een afweerrecht beschouwd.¹⁹

Onder belijden wordt niet alleen verstaan het aangaan van een godsdienst, maar zich hier ook naar te kunnen gedragen, alleen of in groepsverband.²⁰ Dit onderscheid tussen belijden en uiten wordt aangeduid als een ‘forum internum’, de overtuiging hebben, en een ‘forum externum’, de belijdenis in het openbaar van deze overtuiging. Het forum internum is de onaantastbare kern van godsdienstvrijheid; dit recht dient zonder beperkingsmogelijkheid te zijn gewaarborgd.²¹ Wel dient daarbij sprake te zijn van een godsdienst, hetgeen moet worden vastgesteld aan de hand van factoren als verschijningsvorm, structuur, historische inbedding, herkenbaarheid en een georganiseerde gemeenschap.²²

Wat betreft het forum externum kan uit vaste jurisprudentie van de Hoge Raad en de Afdeling worden opgemaakt dat deze alleen bescherming geniet als deze ‘op zichzelf’ is aan te merken als ‘een praktische toepassing van de godsdienst of overtuiging’ van de betrokkene en hij daarbij ‘naar objectieve maatstaven een directe uitdrukking geeft aan zijn godsdienst of levensovertuiging’. Het houden en bijwonen van erediensten valt zonder twijfel onder deze omschrijving.²³ Indien deze

twijfel er wel zou zijn, dan kijkt de rechter naar de subjectieve beleving van betrokkene. De overheid zal zich daarbij terughoudend opstellen volgens de zogenaamde interpretatieve terughoudendheid. Dat betekent dat het niet primair aan de overheid is om te bepalen wat iemand onder het belijden van een godsdienst verstaat en daarmee ruimte wordt gegeven aan betrokkene om aannemelijk te maken dat zijn handelen wordt ingegeven door religieuze motieven.²⁴

Godsdienstvrijheid is geen absoluut recht. Dat betekent dat de inhoud niet onafhankelijk van tijd en plaats vaststaat en de toepassing onder omstandigheden moet worden afgewogen tegen andere grondrechten, waarden of (maatschappelijke) belangen, zolang de beperking maar proportioneel is en de kern van het recht onaangetaast blijft. Gezien de clausule “behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet” kunnen beperkingen alleen worden gesteld via een wet in formele zin en dient de beperking voldoende specifiek te zijn.²⁵

In principe kunnen beperkingen binnen religieuze gebouwen niet bij lagere regeling worden vastgesteld. Echter, de grondwetgever staat daarbij een ‘redelijke uitleg’ voor.²⁶ Dat betekent dat een overheidsmaatregel, die een grondrecht naar de letter van de wet genomen beperkt, toch niet ongrondwettig is als deze voldoet aan de eis van proportionaliteit en de toets van maatschappelijke en persoonlijke belangen kan doorstaan. In de praktijk wordt de leer van de redelijke uitleg spaarzaam toegepast.²⁷ Zo oordeelde de Afdeling in de zaak *Voerendaal* dat het vereiste van een gebruiksvergunning voor een kerkgebouw de godsdienstvrijheid niet beperkt, zolang de vergunningseisen niet verder gaan dan hetgeen vanwege de veiligheid van de in de kerk aanwezige personen noodzakelijk is.²⁸ Met andere woorden, als een handeling in abstracte zin onder godsdienstvrijheid valt, geniet deze in concrete zin niet altijd dezelfde bescherming zolang het uitoefenen van de godsdienst niet feitelijk onmogelijk wordt gemaakt.²⁹

19 *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3, p. 10; *Kamerstukken II 2020/21*, 25 295, nr. 742, p. 7; Van Bijsterveld 2021, p. 45; Vleugel 2021a, p. 61.

20 *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3, p. 29; Bunschoten 2018, p. 2.

21 Van Bijsterveld en Vermeulen 2020, p. 14; Post en Van der Schyff 2014a, p. 5; Philipsen en Vermeulen 2014, p. 22; Nieuwenhuis 2014, p. 106-107; Nieuwenhuis 2012, p. 139.

22 Van Bijsterveld en Vermeulen 2020, p. 7-8; Philipsen en Vermeulen 2014, p. 29.

23 *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3, p. 29; Van Bijsterveld en Vermeulen 2020, p. 7-8 en 14; Vleugel 2018, p. 40-41 en 65; Post 2014, p. 118.

24 Mulder en Van Sasse van Ysselt 2020, p. 162; Van Bijsterveld en Vermeulen 2020, p. 11-12; Nieuwenhuis 2020, p. 29; Keijzer en Oldenhuis 2014, p. 423; Philipsen en Vermeulen 2014, p. 17 en 36-37; Overbeeke 2014, p. 251; Santing-Wubs 2004, p. 192.

25 *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3, p. 10-11, 16 en 29; Sap 2020, p. 202; Sap 2021, p. 42; Broeksteeg 2014b, p. 295; Hofman 2008, p. 3-4.

26 *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3, p. 21; *Kamerstukken II 2020/21*, 25 295, nr. 742, p. 8; Van Bijsterveld en Vermeulen 2020, p. 18; Vleugel 2020, p. 2; Nieuwenhuis 2014, p. 108; Ortlep 2014, p. 195; Broeksteeg 2014b, p. 295.

27 Vleugel 2021a, p. 61-62.

28 ABRvS 25 januari 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AA9914, par. 2.4.1 (*Voerendaal*).

29 Van Bijsterveld en Vermeulen 2020, p. 18; Ortlep 2014, p. 195-196.

2.2 Artikel 9 EVRM

Net als artikel 6 Grondwet maakt ook artikel 9 EVRM onderscheid tussen het recht op een bepaald geloof (forum internum) en het recht om hier uiting aan te geven (forum externum).³⁰ Erediensten worden in artikel 9 EVRM specifiek benoemd als uitingsvorm, maar artikel 9 EVRM beschermt niet iedere handeling die gebaseerd is op of geïnspireerd is door een geloofs-overtuiging.³¹ Of iemand zich kan beroepen op een bepaald geloof is volgens vaste jurisprudentie van het Hof afhankelijk van de vraag of de geloofsopvattingen “a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance” bereiken.³² In toenemende mate erkent het Hof ruimte om de subjectieve uitleg van betrokke- ne te laten meewegen. De restrictief-objectieve uitleg wordt daarmee afgezwakt door de eerdergenoemde interpretatieve terughoudendheid.³³ Tekenend hier- voor is de zaak *Eweida e.a./Verenigd Koninkrijk*, door Schutgens betiteld als standaardarrest voor de rech- terlijke afbakening van godsdienstvrijheid. Hierin stelt het Hof dat het in feite gaat of er voldoende ver- binding is tussen handeling en godsdienst (“intimately linked”).³⁴

Als een handeling bescherming geniet onder artikel 9 EVRM zal het Hof eerst kijken of sprake is van een beperking van de godsdienstvrijheid en vervolgens of deze beperking geoorloofd is. Daarbij gaat het om de vraag of de beperkende maatregel legitiem is (bij wet is voorzien), of deze echt noodzakelijk is in een demo- cratische samenleving om het doel te bereiken (waar- bij gezondheid in artikel 9 EVRM als één van de doelen wordt benoemd), of het doel van de maatregel ook op een andere manier bereikt kan worden en of doel en beperking in een redelijke verhouding staan tot elkaar.³⁵ Wat onder een democratische samenleving wordt verstaan wordt nader geduïd in de zaak *Sahin/Turkije*.³⁶ Daarin geeft het Hof aan dat pluriformiteit, tolerantie en ruimdenkendheid kenmerken van zo'n samenleving zijn en het de taak van de staat is deze kenmerken te waarborgen.

Daarbij acht het Hof het gerechtvaardigd als de staat

beperkingen oplegt aan religieuze uitingen om daar- mee de belangen van verschillende groepen te verzoe- nen.³⁷ Hiermee illustreert het Hof dat artikel 9 EVRM zowel negatieve als positieve verplichtingen voor de overheid kent. Negatief in de zin van zoveel mogelijk onthouden van inmenging in een grondrecht, positief als zijnde de burger te beschermen dat deze zich kan verzekeren van zijn recht en vrijheid. Of de overheid aan zijn positieve verplichtingen heeft voldaan, be- kijkt het Hof aan de hand van de ‘fair balance’ toets. Daarbij gaat het Hof na of er, alles in overweging geno- men, een goed evenwicht is bereikt tussen de belangen van de burger en die van de samenleving als geheel.³⁸

In tegenstelling tot artikel 6 Grondwet kent artikel 9 EVRM geen leer van de redelijke uitleg. Of godsdienst- vrijheid in het geding is, wordt in feite getoetst aan een dringende maatschappelijke behoefte (‘pressing social need’) en proportionaliteit.³⁹ Bij het maken van deze afweging hebben lidstaten volgens de Pream- bule van het EVRM beoordelvrijheid, ‘margin of appreciation’. Het Hof acht ten aanzien van gods- dienstvrijheid de ‘margin of appreciation’ ruim, omdat de betekenis van religie per lidstaat verschilt en de regels per land dus ook kunnen variëren. Daarom zijn de lidstaten in een betere positie dan het Hof om een inschatting te maken of een maatregel nodig is gezien de lokale behoefte en omstandigheden. Wel blijkt uit de zaak *S.A.S. t. Frankrijk* dat de beoordelmarge afhankelijk is van de mate van Europese consensus over een maatregel.⁴⁰

Het Hof benadrukt in de zaak *Kokkinakis t. Grieken- land* waarom godsdienstvrijheid een belangrijk grond- recht is. Enerzijds is het bepalend voor de identiteit van gelovigen en hun levenswijze, anderzijds is het van meerwaarde voor niet-gelovigen omdat het de variëteit van de samenleving ondersteunt. De ‘margin of appreciation’ zal daarmee variëren al naar gelang de belangen die op het spel staan, waarbij voorop staat dat een beperking nooit zover mag gaan dat de essentie van artikel 9 EVRM niet meer overeind staat.⁴¹ Daarvan is sprake als godsdienstvrijheid feitelijk on- mogelijk wordt gemaakt. Zo stond in de zaak *Cyprus*

30 Oldenhuis e.a. 2007, p. 21.

31 EHRM 6 mei 2015, ECLI:NL:XX:2015:335, nr. 28167/07 (*Fränklin-Beentjes en Ceflu-Luz da Floresta/Nederland*), par. 46.

32 EHRM 15 januari 2013, nr. 48420/10 (*Eweida e.a./Verenigd Koninkrijk*), par. 81; Schutgens 2020, p. 590; Overbeeke 2014, p. 248.

33 Philipsen en Vermeulen 2014, p. 16; Post 2014, p. 131 en 133.

34 EHRM 15 januari 2013, nr. 48420/10 (*Eweida e.a./Verenigd Koninkrijk*) par. 82; Schutgens 2020, p. 590; Nieuwenhuis 2020, p. 29.

35 EHRM 25 mei 1993, nr. 14307/88 (*Kokkinakis v. Griekenland*), par. 49; *Kamerstukken II 2020/21*, 25 295, nr. 742, p. 12; Schutgens 2020, p. 591; Post en Van der Schyff 2014a, p. 6-7.

36 EHRM 10 november 2005, nr. 44774/98, RvdW 2006, 68 (*Sahin/Turkije*), par. 107-108.

37 EHRM 13 februari 2003, ECLI:NL:XX:2003:AN7452, m.nt. E.A. Alkema, NJ 2005, 73 (*Refah Partisi*), par. 91; Post 2014, p. 136.

38 *Kamerstukken II 2020/21*, 25 295, nr. 742, p. 13; Ten Napel 2021, p. 3; Nieuwenhuis 2015, p. 24; Overbeeke 2014, p. 245; Post 2014, p. 63 en 69.

39 *Kamerstukken II 2020/21*, 25 295, nr. 742, p. 12; Albers 2021, p. 70; Post en Van der Schyff 2014a, p. 7.

40 EHRM 1 juli 2014, NJB 2014/1841 (*S.A.S. tegen Frankrijk*), par. 83, 129 en 156; Nieuwenhuis 2020, p. 31; Nieuwenhuis 2015, p. 23; Post 2014, p. 53 en 56.

41 EHRM 25 mei 1993, nr. 14307/88 (*Kokkinakis v. Griekenland*), par. 31; Post en Van der Schyff 2014b, p. 83 en 93.

v. Turkije o.a. de vraag centraal of het TRNC, de staat die het door Turkije bezet deel van Cyprus omvat, was toegestaan Grieks-Cyprioten de toegang tot een Grieks-orthodox klooster te belemmeren. Het Hof vond dit een schending van artikel 9 EVRM omdat:

*“these restrictions prevented the organisation of Greek Orthodox religious ceremonies in a normal and regular manner.”*⁴²

Van een schending is dus sprake als de overheid zich mengt in een religieuze organisatie en daarmee ongeoorloofd inbreuk pleegt op de autonomie van de organisatie.⁴³ Het Hof legt hiermee een verband met de vrijheid van vereniging in artikel 11 EVRM en zegt hierover in een vaste lijn die o.a. in de zaak *Fernández Martínez tegen Spanje* naar voren komt:

*“Religious ceremonies have their meaning and sacred value for the believers [...] that the community will be allowed to function peacefully, free from arbitrary State intervention [...] the autonomous existence of religious communities is indispensable for pluralism in a democratic society and is thus an issue at the very heart of the protection which Article 9 of the Convention affords. [...] Were the organisational life of the community not protected by Article 9 of the Convention, all other aspects of the individual’s freedom of religion would become vulnerable.”*⁴⁴

Artikel 9 EVRM beschermt daarom niet alleen individuele gelovigen maar ook de geloofsgemeenschappen zelf. Vaste jurisprudentie van het Hof is dan ook dat geloofsgemeenschappen in beginsel de ruimte moeten hebben zich naar eigen principes in te richten.⁴⁵ Het Hof tilt dus zwaar aan de kerkelijke autonomie, hetgeen de bestaansreden is van kerkgenootschappen. Immers, als de overheid het bemoeilijkt dat kerken gezag uitoefenen over hun leden wordt ook het vormen van een religieuze gemeenschap bemoeilijkt en daarmee spanning gecreëerd met de vrijheid van godsdienst.⁴⁶ Niet voor niets is autonomie voor het Hof essentieel om van pluralisme te spreken en is pluralisme het belangrijkste richtinggevendende beginsel in het benaderen van grondrechten, zoals blijkt uit de zaak

*Kokkinakis t. Griekenland.*⁴⁷

2.3 Verschil in reikwijdte tussen artikel 6 Grondwet en artikel 9 EVRM

Artikel 9 EVRM is meer op beginselen gestoeld en kent daarmee een ruimere reikwijdte en afweging van belangen dan het meer op recht gebaseerde artikel 6 Grondwet. Zo ziet het “by law” in artikel 9 EVRM op het recht in brede zin, dus ook dat van lagere overheden, jurisprudentie en ongeschreven recht, mits een dergelijke regel “accessible” (toegankelijk) en “foreseeable” (voorzienbaar) is.⁴⁸

Omdat Nederland deelneemt aan het EVRM hebben de verdragsbepalingen op grond van artikel 94 Grondwet voorrang op nationale voorschriften indien deze hiermee strijdig zijn. De rechter moet hiervoor eerst nagaan of de nationale regeling in abstracte zin verenigbaar is met de verdragsbepaling. Is dit het geval dan dient te worden bekeken of hier ook in het concrete geval sprake van is.⁴⁹ Vanwege de ruimere formulering van artikel 9 EVRM, en daarmee afweging van belangen, de directe doorwerking van deze verdragsbepaling en het toetsingsverbod van artikel 120 Grondwet, zal artikel 9 EVRM als maatstaf dienen voor de rechter en daarmee is artikel 9 EVRM voor de godsdienstvrijheid belangrijker dan artikel 6 Grondwet.⁵⁰

2.4 Beginsel van de scheiding van kerk en staat

Godsdienstvrijheid hangt nauw samen met de scheiding van kerk en staat. Dit beginsel houdt in dat kerkgenootschappen geen formele positie hebben in het besluitvormingsproces van de overheid en andersom de overheid de institutionele vrijheid van de kerkgenootschappen respecteert.⁵¹ Om het Bijbels te zeggen: “Geef dan aan de keizer wat van de keizer is, en aan God wat van God is” (Matth. 22:21 HSV). Uit artikel 6 Grondwet en artikel 9 EVRM volgt niet expliciet een scheiding van kerk en staat.⁵² Het is geleidelijk in recht en praktijk doorgevoerd met twee ankerpunten. Enerzijds kan iedereen zich op grond van artikel 1 Grondwet beroepen op gelijke behandeling. Dat betekent

42 EHRM 10 mei 2001, nr. 25781/94, (*Cyprus v. Turkije*), par. 242-244.

43 Nieuwenhuis 2014, p. 111.

44 EHRM 12 juni 2014, nr. 56030/07 (*Fernández Martínez tegen Spanje*), par. 127.

45 Overbeeke 2014, p. 243-244; Van den Brink 2015, p. 98; Oldenhuis e.a. 2007, p. 29.

46 Sap 2020, p. 201; Vleugel 2019, p. 37; Van den Brink 2015, p. 101 en 103.

47 Sap 2014, p. 162 en 169.

48 *Kamerstukken II 2020/21*, 25 295, nr. 742, p. 12; Albers 2021, p. 69-70; Ortlep 2014, p. 193-194; Post en Van der Schyff 2014b, p. 84; Broeksteeg 2014b, p. 296.

49 Post en Van der Schyff 2014a, p. 3-4 en 8.

50 Overbeeke 2014, p. 259; Post en Van der Schyff 2014b, p. 81.

51 Van Bijsterveld 2021, p. 46; Sap 2020, p. 201; Hallebeek en Van Stiphout 2014, p. 212-213; Van Drimmelen 1988, p. 196 en 198.

52 Bunschoten 2018, p. 1; Broeksteeg 2014a, p. 53; Overbeeke 2014, p. 263.

voor de overheid een verplichting om godsdiensten en andere levensovertuigingen gelijk te behandelen en zich te onthouden van een inhoudelijk oordeel over (de juistheid van) een bepaalde godsdienst.⁵³ Artikel 1 Grondwet, dat zijn equivalent heeft in artikel 14 EVRM, is in die zin ondersteunend aan godsdienstvrijheid omdat dit gelijkheidsbeginsel de onredelijkheid of willekeur van godsdienstvrijheid zichtbaar kan maken.⁵⁴

Anderzijds is er de kerkelijke autonomie.⁵⁵ Niet alleen artikel 9 EVRM beschermt geloofsgemeenschappen, de institutionele kant van godsdienstvrijheid geniet ook de bescherming van artikel 6 Grondwet.⁵⁶ Dit vloeit voort uit artikel 6 lid 1 Grondwet, dat spreekt over “gemeenschap met anderen”, en is nader uitgewerkt in artikel 2:2 Burgerlijk Wetboek (BW). In het eerste lid van dit artikel is aan kerkgenootschappen rechtspersoonlijkheid toegekend. Om als kerkgenootschap te worden aangemerkt, moet volgens de Hoge Raad zijn voldaan aan twee vereisten: er moet sprake zijn van een godsdienst en de aanhangers moeten een gestructureerde organisatie hebben.⁵⁷ In het tweede lid van artikel 2:2 BW is bepaald dat kerkgenootschappen worden geregeerd door hun eigen statuut voor zover dat niet in strijd is met de wet.⁵⁸ In de zaak *Hattem*, wat door Van Bijsterveld wordt getypeerd als standaard arrest wat betreft kerkelijke inrichtingsvrijheid, oordeelde de Hoge Raad als volgt:

“Wat in een concreet geval behoort tot het statuut van een kerkgenootschap, hangt af van de omstandigheden van het geval. In het algemeen behoren daartoe regelingen over de organisatiestructuur en het interne functioneren van het kerkgenootschap [...]. Uit art. 2:2 lid 2 BW volgt dat het eigen statuut alleen geldt voor zover dit niet in strijd is met de wet. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat het begrip ‘wet’ in deze bepaling verwijst naar bepalingen van fundamentele aard of ‘sterk dwingend recht’, waarbij is gedacht aan ‘zeer zwaarwegende dwingendrechtelijke bepalingen’. [...] Daarbij is afwijking van dwingend recht mogelijk, tenzij dat recht een belang van zo fundamentele aard beschermt dat afwijking van dat dwingend recht in de omstandigheden van het geval, ondanks de aan kerk-

*genootschappen toekomstige inrichtingsvrijheid, niet kan worden aanvaard.”*⁵⁹

Kerkrecht wordt zo als een bestaande vorm van recht erkend, waaraan de leden van het kerkgenootschap in beginsel onderworpen zijn. Daarom komt binnen de interne sfeer van een kerkgenootschap het beroep op een grondrecht toe aan het genootschap zelf en niet aan de leden omdat deze de vrijheid hebben om toe of uit het genootschap te treden.⁶⁰

Aan de verhouding van kerk en staat ligt ten grondslag de verhouding tussen religie en politiek. Die verhouding is door de jaren heen aan verandering onderhevig. Verschillende auteurs wijzen op het proces van ontzuiling, secularisatie en individualisering dat sinds de jaren zestig van de vorige eeuw op gang is gekomen. Kerkgenootschappen hebben hierdoor aan betekenis hebben verloren. Tekenend hiervoor was de grondwetsherziening van 1983 waarmee voor het eerst geen hoofdstuk maar nog slechts één artikel, artikel 6, aan godsdienst is gewijd dat tegelijkertijd gelijk werd gesteld aan levensovertuiging. In de afgelopen jaren werd het maatschappelijk debat vooral gedomineerd door onderwerpen als een verbod op het ritueel slachten, het invoeren van een boerkaverbod, het weren van ‘weigerambtenaren’, het schrappen van de strafbaarstelling van godslastering en de ruimte die christelijke scholen hebben om op basis van hun identiteit keuzes te maken in personeel en lesmateriaal.⁶¹

Vanwege de verschillen in opvatting over de rol van religie in de maatschappij heeft de regering in de ‘Nota Grondrechten in een pluriforme samenleving’ (hierna: Nota Grondrechten) de verhouding tussen kerk en staat nader ingevuld. Daarbij is gesteld dat de overheid niet volstrekt neutraal is. Zij respecteert de autonomie van een kerkgenootschap, onverminderd de bevoegdheid en plicht om op te treden tegen wettelijke overtredingen, maar kan ook religieuze organisaties (financieel) ondersteunen (bijv. subsidie voor activiteiten of onderhoud gebouwen) of in positieve zin bewerkstelligen dat het geloof kan worden beleden (bijv. door het bieden van geestelijke verzorging of het creëren van een gebedsruimte).⁶²

53 HR 15 februari 1957, ECLI:NL:HR:1957:196 (*Kerk Hasselt II, Kerkelijk conflict Hasselt*); Hallebeek en Van Stiphout 2014, p. 213; Overbeeke 2014, p. 239; Philipsen en Vermeulen 2014, p. 28.

54 Mulder en Van Sasse van Ysselt 2020, p. 163; Post 2014, p. 87.

55 Van Bijsterveld 2021, p. 46; Van Bijsterveld en Vermeulen 2020, p. 16; Keijzer en Oldenhuis 2014, p. 421; Van Drimmelen 1988, p. 198.

56 Van Bijsterveld 2021, p. 46.

57 HR 31 oktober 1986, ECLI:NL:PHR:1986:AC9553, m.nt. Th.W. van Veen, par. 5 (*Zusters van Sint-Walburga*).

58 *Kamerstukken II 2003/04*, 29 614, nr. 2, p. 7; Van Bijsterveld en Vermeulen 2020, p. 16; Koffeman 2014, p. 23.

59 HR 4 oktober 2019 ECLI:NL:HR:2019:1531, r.o. 3.2 en 3.3 (*Hattem*); Van Bijsterveld 2021, p. 60.

60 *Kamerstukken II 2003/04*, 29 614, nr.2, p. 9 en par. 1.3 in bijlage 1; Van Bijsterveld en Vermeulen 2020, p. 29; Koffeman 2014, p. 25.

61 Van Bijsterveld en Vermeulen 2020, p. 25 en 28; Mulder en Van Sasse van Ysselt 2020, p. 167; Vleugel 2018, p. 4-5; De Bruijn 2014, p. 219 en 234-235; Overbeeke 2014, p. 240-241; Oldenhuis e.a. 2007, p. 11-12 en 17.

62 *Kamerstukken II 2003/04*, 29 614, nr. 2, p. 7-8; Overbeeke 2014, p. 240.

Volgens verschillende auteurs kenmerkt het Nederlands staatsbestel zich hiermee door een model van pluralistische coöperatie ofwel samenwerking stelsel. Dat betekent dat de overheid geen partij kiest, maar met verschillende organisaties, onafhankelijk van hun aard en identiteit, samenwerkt en deze ondersteunt.⁶³

2.5 Godsdienstvrijheid en volksgezondheid

Net als godsdienstvrijheid is ook volksgezondheid grondwettelijk vastgelegd. In artikel 22 lid 1 Grondwet is bepaald dat de overheid maatregelen treft ter bevordering van de volksgezondheid. Nu hebben de verschillende grondrechten geen rangorde of hiërarchie (dat geldt overigens ook voor het EVRM). Volgens de regering past een rangorde niet bij de open en pluriforme Nederlandse samenleving en is het aan de rechter om in concrete gevallen te bepalen hoe grondrechten zich tot elkaar verhouden. In dat proces is er een voortdurende wisselwerking tussen de behoeften van de samenleving en de inhoud van de grondwettelijke norm.⁶⁴

Artikel 22 lid 1 Grondwet is een sociaal grondrecht en bevat een instructienorm voor de overheid. Daarmee is er een verschil met godsdienstvrijheid dat als klassiek grondrecht c.q. afweerrecht wel in rechte afdwingbaar is. Als beide grondrechten met elkaar botsen dan dient de beperkingsclausule van het klassieke grondrecht in acht te worden genomen.⁶⁵ Zo is het volgens het Hof een vast gegeven dat godsdienstvrijheid kan worden beperkt vanuit het oogpunt van volksgezondheid. Het Hof noemt daarbij als voorbeeld de zaak *Eweida e.a./Verenigd Koninkrijk* waarbij het geoorloofd was dat het een verpleegster in een ziekenhuis was verboden tijdens haar werk een kruis te dragen vanuit het oogpunt van veiligheid naar haarzelf en richting de patiënt.⁶⁶

⁶³ Sap 2020, p. 201-202; Van Bijsterveld en Vermeulen 2020, p. 25 en 28; Overbeeke 2014, p. 239; Overbeeke en Sap 2014, p. 268-269 en 271; Broeksteeg 2014b, p. 293; Philipsen en Vermeulen 2014, p. 44; Oldenhuis e.a. 2007, p. 8.

⁶⁴ *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3, p. 21; *Kamerstukken II 2003/04*, 29 614, nr. 2, p. 9 en 19; Nieuwenhuis 2015, p. 34; Koffeman 2014, p. 23.

⁶⁵ *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3, p. 6, 10 en 15; *Kamerstukken II 2019/20*, 25 295, nr. 742, p. 3 en 10.

⁶⁶ EHRM 6 mei 2015, ECLI:NL:XX:2015:335, nr. 28167/07 (*Fränklin-Beentjes en Ceflu-Luz da Floresta/Nederland*), par. 47; EHRM 15 januari 2013, nr. 48420/10 (*Eweida e.a./Verenigd Koninkrijk*).

3. De (wettelijke) grondslag voor de coronabestrijding

3.1 Wet publieke gezondheid

De Wet publieke gezondheid (Wpg) regelt de bestrijding van infectieziekten. Het coronavirus is op 28 januari 2020 door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) aangemerkt als infectieziekte in groep A, de hoogste categorie, waarmee duidelijk wordt gemaakt dat het virus ernstig gevaar oplevert voor de volksgezondheid. Bij de bestrijding staat vrijwillige medewerking van de bevolking voorop. Als deze onvoldoende blijkt om het virus in te dammen, kunnen dwingende maatregelen worden genomen die worden opgelegd door de voorzitters van de veiligheidsregio's, eventueel na opdracht van de minister van VWS.⁶⁷ In de eerste fase van de coronacrisis gebeurde dit via noodverordeningen die door de voorzitters van de veiligheidsregio's werden uitgevaardigd.⁶⁸

3.2 Tijdelijke wet maatregelen covid-19

Sinds 1 december 2020 biedt de Wpg een specifieke wettelijke grondslag voor de coronabestrijding. Hiervoor is via de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm) hoofdstuk VA aan de Wpg toegevoegd. Deze bepalingen zijn nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling. Het betreft resp. het 'Tijdelijk besluit veilige afstand' (hierna: Besluit) en de 'Tijdelijke regeling maatregelen Covid-19' (hierna: Regeling). In het Besluit is de veilige afstand op 1,5 meter bepaald, nadat deze in de periode van 25 september 2021 tot en met 23 november 2021 op '0' was gesteld.⁶⁹ In de Regeling, die telkens al naar gelang een versoepeling of verscherping van de coronamaatregelen wordt aangepast, zijn de maatregelen opgenomen die daarvoor in de noodverordeningen waren geregeld.⁷⁰

Een deel van de maatregelen is ook van toepassing op kerken. Zo stelt artikel 58l Wpg dat beheerders van besloten plaatsen, waaronder blijkens de definitie in artikel 58a lid 1 Wpg ook kerkgebouwen worden verstaan, een zorgplicht hebben. Deze ziet op het waarborgen van de veilige afstand en het nemen van hygiënemaatregelen (bijv. ontsmettingsmiddel voor de

handen). Omdat de nadere uitwerking in de Regeling zich alleen richt op publieke plaatsen gelden de mondkapjesplicht, de gezondheidscheck bij binnenkomst, registratie van de gegevens van de bezoeker ten behoeve van bron- en contactonderzoek (BCO), placeren en looproutes om bezoekersstromen gescheiden te houden niet voor besloten plaatsen als kerkgebouwen. De regering geeft hiervoor als argument dat religieuze samenkomsten vanwege het grondwettelijk karakter voortgang moeten kunnen blijven vinden, ook bij opleving van het virus. Verder wordt vertrouwen uitgesproken in de afspraken die met het CIO worden gemaakt en de maatregelen die daaruit voortvloeien (zie paragraaf 3.6).⁷¹

Er gelden meer uitzonderingen voor kerkgebouwen. Zo hoeven geestelijke bedienaren op grond van artikel 58f lid 3 sub b Wpg niet de 1,5 meter in acht te nemen als deze de uitvoering van hun taak in de weg staat, bijvoorbeeld bij de doopsbediening. Ook hoeven geestelijke bedienaren mensen voor wie zij werken niet om hun gegevens te vragen ten behoeve van bron- en contactopsporing. Verder zijn kerken uitgezonderd van een vastgestelde groeps grootte (artikel 58g lid 2 sub c Wpg) en is zingen tijdens de samenkomsten toegestaan. In de noodverordeningen was wel kortstondig een zangverbod opgenomen, maar dit is nooit op religieuze samenkomsten van toepassing geweest. Overigens kent de Twm nu in het geheel geen zangverbod.⁷² Tenslotte is weliswaar in artikel 58l lid 2 t/m 4 Wpg de bevoegdheid opgenomen dat de burgemeester een aanwijzing of bevel kan geven ter handhaving van de coronaregels, maar op grond van artikel 7 van de Regeling geldt deze bevoegdheid niet voor kerkgebouwen.⁷³

3.3 Wetsvoorstel 'Sluitingsbevoegdheid ten aanzien van publieke en besloten plaatsen wegens uitbraak'

Op 22 april 2021 heeft de regering het wetsvoorstel 'Sluitingsbevoegdheid ten aanzien van publieke en besloten plaatsen wegens uitbraak' (hierna: wetsvoorstel) aangeboden aan de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel voorziet in het toevoegen van artikel 58na aan de Wpg. Op grond van het eerste lid kan de burgemeester

67 Kamerstukken II 2019/20, 25 295, nr. 742, p. 6.

68 Albers 2021, p. 60 en 62.

69 Overheid.nl, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044373/2021-09-25> (17 november 2021); Stb. 2021, 564.

70 Overheid.nl, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044416/2021-11-13> (17 november 2021); Wierenga 2021, p. 666.

71 Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3, p. 33-34; Stcrt. 2020, 62031, p. 45.

72 Stcrt. 2020, 62031, p. 11 en 27.

73 Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3, p. 89.

bij een corona-uitbraak, op advies van de GGD, een publieke of besloten plaats voor ten hoogste tien dagen sluiten.⁷⁴ Van een uitbraak is sprake als het ten minste om drie personen gaat, waarbij het aannemelijk is dat deze op hetzelfde moment en plaats zijn besmet en er aanwijzingen zijn dat de besmetting zich van hieruit verder uitbreidt. De regering kiest hiervoor omdat een corona-uitbraak een ernstig risico is voor de onmiddellijke verspreiding van het virus en daarmee een gevaar voor de volksgezondheid. Bepaalde locaties zijn van de sluitingsbevoegdheid uitgezonderd. Het betreft een woning, een stemlokaal, de locatie waar een volksvertegenwoordigend orgaan vergadert (bijv. Tweede Kamer, gemeenteraad) of een gerechtsgebouw.⁷⁵

In eerste instantie vielen religieuze gebouwen hier ook onder. De Raad van State heeft daar in zijn advies een aantal kritische kanttekeningen bij geplaatst (zie paragraaf 4.2), dat door de regering is overgenomen.⁷⁶ Daarom stelt het derde lid dat religieuze gebouwen in beginsel zijn uitgezonderd van het sluitingsbevel en het eerst aan het genootschap zelf is om onverwijld maatregelen te treffen. Echter, als de burgemeester, na raadpleging van de GGD, van oordeel is dat de maatregelen onvoldoende zijn ter bescherming van de volksgezondheid, kan hij van zijn bevoegdheid gebruik maken. Het vierde lid voegt daar nog aan toe dat tijdens de sluiting het genootschap in de gelegenheid is in overleg met de burgemeester te kijken hoe het recht op godsdienstvrijheid zo min mogelijk kan worden beperkt.⁷⁷

De regering vindt dat genootschappen op geestelijke grondslag als zelfstandige lichamen functioneren, samenkomsten zoveel mogelijk doorgang moeten kunnen vinden, genootschappen zelf daarbij vanuit hun zorgplicht de noodzakelijke maatregelen treffen om verspreiding van het virus tegen te gaan en de overheid terughoudend is met interventies. Maar het beginsel van kerk en staat doet volgens de regering niet af aan de verantwoordelijkheid van de overheid voor de bescherming van de volksgezondheid en aan de mogelijkheid van overheidsingrijpen indien de volksgezondheid dit vereist. Omdat hoofdstuk Va Wpg tijdelijke bepalingen betreft, wordt het op deze manier beperken van godsdienstvrijheid toelaatbaar geacht.

Daarbij is de sluitingsbevoegdheid aan de orde in “zeer bijzondere omstandigheden”, dat wil zeggen omstandigheden van een zodanige aard dat, gelet op de beschikbare mogelijkheden om de uitbraak te beteugelen, in redelijkheid geen andere beslissing mogelijk is dan over te gaan tot sluiting.⁷⁸

3.4 Burgemeestersbevoegdheden

Het wetsvoorstel voorziet erin dat bij een corona-uitbraak de burgemeester zich niet tot zijn reguliere instrumenten hoeft te wenden, maar zijn specifieke bevoegdheid rechtstreeks kan ontleen aan artikel 58na Wpg.⁷⁹ Momenteel kan de burgemeester op grond van artikel 175 Gemeentewet (noodbevel) en 176 Gemeentewet (noodverordening) bij noodsituaties maatregelen treffen voor handhaving van de openbare orde of het beperken van gevaar. Beide artikelen bieden echter geen grondslag voor het beperken van godsdienstvrijheid. De Gemeentewet is weliswaar een wet in formele zin, maar de bevoegdheden kunnen vanwege “hun algemene karakter niet als een dergelijke - beperkingen specificerende - bepalingen worden opgevat.”⁸⁰ Geeft de burgemeester dus een bevel of voorschrift dat in strijd is met godsdienstvrijheid, dan is deze “ongrondwettig, onwettig en dus zonder rechtskracht.”⁸¹ Volgens Wierenga bestaat hierop één uitzondering, in een situatie van acuut (dreigend) levensgevaar kan kortdurend een grondrecht worden beperkt.⁸² De Raad van State wijst er echter op dat bij de grondwetsherziening van 1983 hiervoor weliswaar draagvlak was in het parlement, maar aangaande godsdienstvrijheid dit alleen van toepassing was buiten besloten plaatsen (dus kerkgebouwen) en de tekst van beide bepalingen ongewijzigd bleef.⁸³ Dat de regering onderkent dat de sluitingsbevoegdheid gestoeld moet zijn op een specifieke grondslag is dus een terecht standpunt.

3.5 Algemene wet op het binnentreden

In tegenstelling tot het huidige recht krijgt de burgemeester met het sluitingsbevel een bevoegdheid om ook tot ‘achter de kerkdeur’ in te kunnen grijpen.⁸⁴ Toch stelt de regering dat een sluitingsbevel niet zo dringend kan zijn dat deze tijdens de samenkomst kan worden gevorderd. In het wetsvoorstel wordt dan ook benadrukt dat artikel 12 van de Algemene wet op

74 Kamerstukken II 2020/21, 35 817, nr. 2.

75 Kamerstukken II 2020/21, 35 817, nr. 3, p. 2-3 en 8-10.

76 Kamerstukken II 2020/21, 35 817, nr. 4, p. 3-5.

77 Kamerstukken II 2020/21, 35 817, nr. 2.

78 Kamerstukken II 2020/21, 35 817, nr. 3, p. 8-10.

79 Kamerstukken II 2020/21, 35 817, nr. 3, p. 11-13; Wierenga 2021, p. 665.

80 Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 150-151; Albers 2021, p. 71.

81 Kamerstukken II 1988/89, 19 403, nr. 10, p. 96.

82 Wierenga 2021, p. 665.

83 Kamerstukken II 2019/20, 25 295, nr. 742, p. 15.

84 Van Bijsterveld en Vermeulen 2020, p. 16.

het binnentreden (Awbi) onverkort van toepassing blijft.⁸⁵ De Awbi biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid om onder bepaalde omstandigheden zichzelf toegang te verschaffen tot een bijzondere plaats als een kerkgebouw. Deze ruimte mag echter gedurende de godsdienstoefening niet worden betreden met uitzondering van een geval van ontdekking op heterdaad (artikel 12 onder aanhef en sub b). Met ruimte wordt bedoeld “lokale voor den godsdienst bestemd” wat betekent dat deze zich ook buiten een regulier kerkgebouw kunnen bevinden.⁸⁶

Wat onder ontdekking op heterdaad wordt verstaan, is verwoord in artikel 128 Wetboek van Strafvordering, namelijk het ontdekken van een strafbaar feit dat op dat moment begaan wordt of terstond nadat het begaan is. De wetgever acht het daarbij niet onrechtmatig dat een opsporingsambtenaar de deuren van het gebouw opent om vast te stellen of de godsdienstoefening aan de gang is. Vanwege het belang om ongestoord de godsdienst te kunnen belijden wordt wel benadrukt dat hierbij behoedzaamheid en zorgvuldigheid is vereist.⁸⁷ Het opzettelijk verstoren van een eredienst maar ook het onrechtmatig binnentreden is namelijk strafbaar (artikel 146 en 370 Wetboek van Strafrecht). Uit dit alles blijkt dat het houden van een eredienst in een kerkgebouw een grote bescherming geniet.⁸⁸

3.6 Afspraken tussen Kabinet en CIO

In de aanpak van de coronacrisis zoekt de overheid nadrukkelijk de samenwerking met de samenleving. Omdat een sportschool iets anders is dan een theater laat de overheid ruimte aan de verschillende sectoren om zelf via protocollen invulling te geven aan de coronamaatregelen.⁸⁹ In dat kader vervult het CIO een belangrijke rol als gesprekspartner voor het Kabinet namens de aangesloten kerkgenootschappen en niet voor niets wordt deze samenwerking door het Kabinet herhaaldelijk benadrukt.⁹⁰ In bijlage 1 staat een chronologisch overzicht van de adviezen die het CIO in de afgelopen periode richting de achterban heeft gegeven. Adviezen die, al naar gelang het verloop van de coronacrisis, variëren van inachtneming van de basisregels (hygiënemaatregelen en goede ventilatie) tot het hanteren van de 1,5 meter, het dragen van een mondkapje bij verplaatsingen, reservering en place-

ring bij kerkdiensten, een maximumaantal kerkgangers (al dan niet afgestemd op de grootte van het kerkgebouw) of het houden van digitale bijeenkomsten.

Om in te kunnen blijven spelen op deze veranderende omstandigheden wordt op 22 maart 2021 een routekaart uitgebracht. Vanuit de zorgplicht voor een veilige kerkruimte staan hierop de te nemen maatregelen al naar gelang de opleving van het coronavirus. Zo gelden bij het risiconiveau ‘waakzaam’ de basisregels, bij ‘zorgelijk’ maximaal 100 kerkgangers en bij ‘zeer ernstig’, dus de ‘lockdown’, maximaal 30 kerkgangers en daarbij zoveel mogelijk gebruik te maken van digitale mogelijkheden. Ook voor samenzang worden richtlijnen opgesteld aangaande volume en het aantal zangers. De routekaart is zo bedoeld als handreiking binnen de kaders van de overheid.⁹¹ Vanwege de verscherpte coronamaatregelen sinds november 2021 adviseert het CIO in principe geen kerkelijke activiteiten te organiseren na 17.00 uur omdat dan ook de meeste winkels, horeca, theaters etc. gesloten zijn. Na de recente ‘lockdown’ adviseert het CIO diensten zoveel mogelijk digitaal te organiseren en, waar fysieke diensten noodzakelijk zijn, zoals rond de kerstperiode, deze te beperken tot maximaal 50 bezoekers.

Samenvattend, het CIO laveert mee op de ontwikkeling van het coronavirus en de adviezen zijn een praktische uitwerking van de kabinetsmaatregelen, ook al zijn deze maatregelen niet altijd van toepassing op kerken. Het gros van de kerken, 90 à 95 procent, houdt zich aan de adviezen van het CIO. Voorzitter Smit benadrukt dat godsdienstvrijheid niet absoluut is en gepaard gaat met verantwoordelijkheid, ook als over de invulling van die vrijheid binnen de verschillende kerkelijke denominaties verschillend wordt gedacht gezien de plek van de eredienst in het geloofsleven. Juist in de hedendaagse maatschappij waarin de uitzonderingspositie van kerken niet altijd begrepen wordt, is godsdienstvrijheid een groot goed die niet onnodig op het spel moet worden gezet, aldus Smit.⁹²

85 *Kamerstukken II 2020/21*, 35 817, nr. 3, p. 8-10.

86 *Kamerstukken II 1984/85*, 19 073, nr. 1-3, p. 19.

87 *Kamerstukken II 1988/89*, 19 073, nr. 5, p. 11.

88 Nieuwenhuis 2014, p. 109.

89 Sap en Malsch 2020, p. 13 en 15.

90 *Kamerstukken II 2019/20*, 35 526, nr. 3, p. 33-34; *Stcrt.* 2020, 62031, p. 45.

91 Sap 2021, p. 42-43.

92 M. van Houten, ‘Kerken kunnen niet zeggén: wij gaan onze goddelijke gang’, *Trouw*, 20 december 2021, p. 6-7.

4. Visie op beperking godsdienstvrijheid vanwege coronabestrijding

4.1 Parlementaire behandeling

4.1.1 Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm)

Tijdens de parlementaire behandeling van de Twm wordt aan de uitzonderingspositie voor kerken niet getornd. Een amendement van het kamerlid Van Kooten-Arissen, om deze uitzonderingspositie ongedaan te maken, wordt niet aangenomen.⁹³ Vooral de christelijke partijen (CDA, ChristenUnie, SGP) onderstrepen de wijze waarop kerken hun verantwoordelijkheid nemen, waarbij de SGP de positie van kerken meer grondwettelijk benaderd en het CDA, ook in navolging van andere partijen, deze meer in de context van de maatschappelijke discussie over 'privilege' plaatst. Zo vindt de SGP het feit dat de 1,5 meter afstand ook voor kerken geldt proportioneel in de weging van grondrechten en in het licht van de crisistijd. Verder vraagt de SGP zich af, aangezien kerken zijn uitgezonderd van de aanwijzingsbevoegdheid van de burgemeester in artikel 58l Wpg, of deze uitzondering ook zou moeten gelden voor artikel 58n Wpg. Hierin staat dat de burgemeester ten aanzien van een besloten plaats een bevel kan geven om de gedraging of activiteit onmiddellijk te beëindigen en de aanwezige personen onmiddellijk te verwijderen uit ernstige vrees voor verspreiding van het coronavirus.⁹⁴

In reactie hierop geeft de minister van Justitie en Veiligheid aan dat dit bevel absoluut geen bevoegdheid is om een kerkgebouw tijdens de eredienst binnen te treden.⁹⁵ Later, bij het wetsvoorstel over de sluitingsbevoegdheid, geeft de regering, onder verwijzing naar jurisprudentie, aan dat aan dit bevel niet de bevoegdheid tot sluiting kan worden ontleend.⁹⁶ Voor het overige geeft de minister een uiteenzetting die overeenkomt met de memorie van toelichting. Zo rekent de minister kerkelijke samenkomsten tot de autonome sfeer die in beginsel buiten de mogelijkheden tot gedragsbeïnvloeding door de overheid vallen en horen te vallen. Slechts in hoogst uitzonderlijke gevallen is er een aanknopingspunt voor overheidsinterventie

vanwege een publiek belang. Dan nog zal moeten worden beoordeeld of overheidsoptreden gerechtvaardigd is en of kan worden voldaan aan de voorwaarden die aan vrijheidsbeperkingen worden gesteld. Die beoordeling is bij woningen, waar het huisrecht en de eigen verantwoordelijkheid geldt, anders uitgevallen dan bij kerken omdat daar doorgaans sprake is van meer aanwezig in wisselende samenstellingen – met een grotere kans op verspreiding van het virus – en waarbij (tijdelijke) alternatieven beter voorstelbaar en uitvoerbaar zijn (zoals de livestreaming van kerkdiensten). De minister benadrukt het goede en constructieve overleg met de kerken en verwijst naar de wijze waarop religieuze en levensbeschouwelijke instellingen hun verantwoordelijkheid in de bestrijding van het coronavirus hebben genomen en dat het wetsvoorstel daarom aansluit bij deze eigen verantwoordelijkheid. Vandaar dat de regulering en mogelijkheden tot overheidsinterventie zeer beperkt zijn gehouden.⁹⁷

4.1.2 Wetsvoorstel 'Sluitingsbevoegdheid ten aanzien van publieke en besloten plaatsen wegens een uitbraak'

De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel beperkt zich tot nu toe tot een schriftelijk verslag van bevindingen.⁹⁸ Hierin worden vanuit verschillende fracties met name vragen gesteld over de noodzaak van het wetsvoorstel (hoe vaak komt het voor dat beheerders niet vrijwillig tot sluiting overgaan?), of er alternatieven zijn (is de maatregel proportioneel?), de zorg over negatieve bijeffecten (gaan beheerders van gebouwen uit vrees voor sluiting uitbraken minder melden en neemt de testbereidheid af?) en de uitvoerbaarheid (wat is een uitzonderlijke situatie en hoe kan de GGD e.e.a. beoordelen en tot een advies komen?). Specifiek ten aanzien van godsdienstvrijheid zijn het opnieuw de christelijke partijen die daar opmerkingen over maken. Zo vindt de SGP dat het wetsvoorstel geen recht doet aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid die samen met het CIO tot stand is gebracht. De ChristenUnie wijst op het lage

93 Stemmingen over Tijdelijke wet maatregelen covid-19, 13 oktober 2020, amendement nr. 50, p. 1, <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=25366a39-fd13-49ed-a197-298945ca2e7b&title=Stemmingen%20Tijdelijke%20wet%20maatregelen%20covid-19.pdf> (22 september 2021).

94 Kamerstukken II 2020/21, 35 526, TK 11-7, p. 5-7 en TK 12-6, p. 7-8 (verslagen debat op 7 en 8 oktober 2020); Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 8, p. 42.

95 Kamerstukken II 2020/21, 35 526, nr. 23, p. 39, 90 en 132; Kamerstukken II 2020/21, 35 526, TK 11-7, p. 5-7 en TK 12-6, p. 7-8 (verslagen debat op 7 en 8 oktober 2020).

96 Kamerstukken II 2020/21, 35 817, nr. 3, p. 11.

97 Kamerstukken II 2020/21, 35 526, nr. 23, p. 39, 90 en 132; Kamerstukken II 2020/21, 35 526, TK 11-7, p. 5-7 en TK 12-6, p. 7-8 (verslagen debat op 7 en 8 oktober 2020).

98 Kamerstukken II 2020/21, 35 817, nr. 5.

aantal besmettingen dat aan een kerkgebouw valt te relateren en noemt nog als praktisch punt dat soms meerdere kerkgenootschappen gebruik maken van hetzelfde gebouw. Wat betekent dit dan als een pand vanwege een uitbraak bij één kerkgenootschap zou moeten worden gesloten? De SGP voegt hieraan toe de vraag of vanwege de terughoudende opstelling van de overheid de burgemeester een alternatieve locatie zou moeten aanbieden mocht een kerkgebouw worden gesloten zodat het kerkgenootschap wel kan blijven samenkomen.

4.2 Advies Raad van State

In het beginstadium van de coronacrisis heeft de Raad van State op verzoek van de Tweede Kamer een advies uitgebracht over de grondrechtelijke aspecten van de crisismaatregelen. Zo wordt in het advies ingegaan op de redelijke uitleg van grondrechten. Volgens de Raad van State dient de toepassing hiervan plaats te vinden in een “onaanvaardbaar geachte situatie” en “slechts met grote terughoudendheid” waarbij het karakter van “uitzondering” en “uiterste oplossing” niet uit het oog mag worden verloren om zo de beperkingssystematiek van het grondwetsartikel niet te ondermijnen. De Raad van State zegt dit in het licht van de op dat moment geldende noodverordeningen die dan nog uitgaan van een maximaal aantal van 30 bezoekers wat ook op kerken van toepassing is. De Raad van State onderkent dat dit spanning geeft met artikel 6 lid 1 Grondwet, maar dat de redelijke uitleg gezien de coronasituatie op dat moment voor een korte periode deze beperking mogelijk kan maken, ook omdat er gebruik van enige betekenis overblijft in de vorm van een kleinschalige bijeenkomst en online kerkdiensten.⁹⁹

In het advies over de Twm beperkt de Raad van State zich tot een aantal algemene observaties over de grondwettelijke aspecten. Zo kan de wetgever bij een grondwettelijke beperking niet slechts volstaan met een verwijzing naar een formeel wettelijke grondslag, maar moeten er ook uitdrukkelijk materiële criteria worden aangelegd om toepassing in de praktijk mogelijk te maken. Deze criteria kunnen, naast de door de Grondwet vereiste specificiteit, worden gevonden in de eisen van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit. Dit vereist al naar gelang de omstandigheden steeds een grondige en zorgvuldige afweging van belangen.¹⁰⁰

Over het wetsvoorstel stelt de Raad van State in zijn

advies dat, ondanks dat een gebouw waarin godsdienst wordt beleden grondwettelijk is beschermd, dit niet in de weg staat dat vanwege het ernstig risico op onmiddellijke verspreiding van het coronavirus hieraan vanwege de volksgezondheid beperkingen kunnen worden gesteld door middel van een voldoende specifieke en daarop gerichte wet in formele zin. Ook de scheiding van kerk en staat is hierin geen beletsel, mits bij het gebruik maken van de bevoegdheid door de burgemeester andere mindere ingrijpende middelen niet volstaan (subsidiariteit) en de gevolgen van sluiting niet onevenredig zijn aan het doel (proportionaliteit). Dat vereist een zorgvuldige afweging en motivering die enerzijds gebaseerd is op het advies van de GGD maar anderzijds ook moet worden gekeken naar de maatregelen die de beheerder van het gebouw zelf wil nemen om het risico van verspreiding van het virus zoveel mogelijk te beperken.¹⁰¹

4.3 Opvatting CIO

Voorafgaande aan de inwerkingtreding van de Twm heeft het CIO o.a. aandacht gevraagd voor de veiligheidsafstandsnorm en de zorgplicht voor besloten plaatsen met de bijbehorende (handhavings-)maatregelen. Over de veiligheidsafstandsnorm merkt het CIO op dat deze als zodanig geen inbreuk op de godsdienstvrijheid is, maar het vanwege democratische legitimiteit de voorkeur verdient deze in de Twm op te nemen. In reactie hierop geeft de regering aan gekozen te hebben voor borging in het Besluit om zo flexibel in te kunnen spelen op de coronasituatie. Daarbij geldt de norm niet voor geestelijke bedienaren als dit de uitvoering van sacramentele en rituele handelingen in de weg staat. Wat betreft de zorgplicht geeft de regering aan dat de eigen verantwoordelijkheid van de beheerders voorop staat en dat kerken reeds lokale gebruiker-protocollen hebben opgesteld en daarmee blijk geven van hun verantwoordelijkheid. Ten aanzien van de handhaving stelt de regering dat in algemene zin van overheidswege kan worden opgetreden wanneer wettelijk vastgestelde kaders niet worden nageleefd. Onder omstandigheden kan de burgemeester daarmee handhavend optreden, waarbij terughoudendheid is geboden gelet op de (grond)wettelijk beschermde positie van religieuze gebouwen. Eventuele aanwijzingen kunnen echter niet gericht zijn op sluiting van gebouwen.¹⁰²

Voor wat betreft het wetsvoorstel is het CIO het Kabinet erkentelijk voor de zorgvuldige wijze waarop bij

99 *Kamerstukken II 2019/20*, 25 295, nr. 742, p. 5, 10 en 26.

100 *Kamerstukken II 2019/20*, 35 526, nr. 4, p. 7.

101 *Kamerstukken II 2020/21*, 35 817, nr. 4, p. 3-5.

102 *Kamerstukken II 2019/20*, 35 526, nr. 3, p. 71-72.

de vormgeving van deze nieuwe bevoegdheid rekening wordt gehouden met de bijzondere grondwettelijke positie van kerkgebouwen. Tegelijkertijd benadrukt het CIO dat bij inperking van een fundamenteel recht als godsdienstvrijheid er sprake moet zijn van een evidente noodzaak en niet het introduceren van een bevoegdheid 'voor het geval dat'. Volgens het CIO ontbreekt het aan die noodzaak gezien de ervaring in een jaar tijd met de bestrijding van het coronavirus, waarbij kerken zelf verantwoordelijkheid hebben gekregen en genomen en er rond kerkdiensten niet of nauwelijks haarden van besmetting zijn geweest.¹⁰³

4.4 Beschouwing vanuit de literatuur

In deze paragraaf vindt met behulp van de literatuur een beschouwing plaats op het wetsvoorstel. Op basis van hetgeen in de voorgaande paragrafen is opgemerkt worden hierbij vier aspecten onderscheiden: de maatschappelijke noodzaak van het wetsvoorstel, de proportionaliteit van de sluitingsbevoegdheid, de verhouding tot de kerkelijke autonomie en handhaving van het sluitingsbevel.

4.4.1 Maatschappelijke noodzaak

De regering ziet de sluitingsbevoegdheid als extra maatregel om de verspreiding van het coronavirus te voorkomen.¹⁰⁴ Maar in hoeverre bestaat de maatschappelijke noodzaak hiertoe? Een vraag die ook tijdens de parlementaire behandeling is gesteld. Immers, in de Wpg staat vrijwillige medewerking voorop en maatregelen komen bij pas een gebrek daaraan in beeld. Aan deze vraag gaat het wetsvoorstel voorbij. Ook de cijfers ondersteunen de maatschappelijke noodzaak niet. Uit het BCO over de periode juni-november 2021 blijkt dat de meeste besmettingen zich voordoen in de thuissituatie (56-58%) en tussen de 0,2% en 0,4% van het aantal besmettingen valt te relateren aan religieuze bijeenkomsten.¹⁰⁵ Het wetsvoorstel laat dit alles onbenoemd en het ontbreekt daarmee – nota bene de Raad van State heeft daar in zijn advies bij de Twm op gewezen – aan materiële criteria waarmee de noodzaak wordt onderbouwd.¹⁰⁶ Het CIO maakt dus een

terecht punt dat de bevoegdheid vooral in het leven wordt geroepen 'voor het geval dat'.¹⁰⁷

Dat het wetsvoorstel zich in beginsel ook richt op kerkgebouwen laat het veranderende maatschappelijke klimaat in Nederland zien, zoals reeds in paragraaf 2.4 aan de orde is geweest. Religie in de publieke sfeer is minder vanzelfsprekend en gelovigen hoeven niet op bepaalde voorrechten te rekenen. Godsdienstvrijheid is "geen rustig bezit" meer.¹⁰⁸ De Raad van State gaat ook mee in deze ontwikkeling. Was aan het begin van de coronacrisis nog de lijn dat beperking van een grondrecht alleen denkbaar is in een uitzonderlijke situatie en met grote terughoudendheid, in het advies over het wetsvoorstel valt een mildere toon te beluisteren. De sluitingsbevoegdheid valt vanuit de corona-aanpak te rechtvaardigen, mits het gebruik hiervan voldoet aan subsidiariteit en proportionaliteit en zorgvuldig is afgewogen en gemotiveerd.¹⁰⁹

Ook de regering schuift gaandeweg de coronacrisis op in denken. Onder de Twm benadrukt de regering de autonome sfeer van kerkgenootschappen en het daarom primair aan de kerken zelf is om maatregelen te treffen tegen het coronavirus.¹¹⁰ Bij het wetsvoorstel is de regering stilliger en dient de overheid ook bij kerkgebouwen in te grijpen als de volksgezondheid dat vereist.¹¹¹ Indachtig het eerder gedeelde gevoel van 'privilege' legt de regering dus meer nadruk op toepassing van het gelijkheidsbeginsel. Daarmee heeft de regering ook de vraag van Van Bijsterveld en Vermeulen beantwoord, namelijk in hoeverre het, vanuit de beleidsvrijheid om invulling aan dit beginsel te geven, houdbaar is om bepaalde coronamaatregelen niet voor kerken van toepassing te laten zijn.¹¹² Vleugel stelt echter terecht dat die beleidsruimte afhankelijk is van of er sprake is van juridisch gezien gelijke gevallen.¹¹³ En een kerk moet niet worden afgemeten aan een theater, maar aan de reikwijdte van godsdienstvrijheid.¹¹⁴ Kerken hebben daarbij eigen ruimte en verantwoordelijkheid om zelf maatregelen te treffen bovenop hetgeen wettelijk verplicht is.¹¹⁵

103 CIO, www.cioweb.nl (2 augustus 2021).

104 *Kamerstukken II 2020/21*, 35 817, nr. 3, p. 2.

105 RIVM, 'Epidemiologische situatie van SARS-CoV-2 in Nederland', 22 juni 2021, p. 26, https://www.rivm.nl/sites/default/files/2021-06/COVID-19_WebSite_rapport_wekelijks_20210622_1136_final.pdf (20 november 2021); RIVM, 'Epidemiologische situatie van SARS-CoV-2 in Nederland', 16 november 2021, p. 28, https://www.rivm.nl/sites/default/files/2021-11/COVID-19_WebSite_rapport_wekelijks_20211116_1138_final_o.pdf (20 november 2021).

106 *Kamerstukken II 2019/20*, 35 526, nr. 4, p. 7.

107 CIO, www.cioweb.nl (2 augustus 2021).

108 Van Bijsterveld en Vermeulen 2020, p. 5; Broeksteeg 2014a, p. 74-76.

109 *Kamerstukken II 2020/21*, 35 817, nr. 4, p. 3-4; *Kamerstukken II 2019/20*, 25 295, nr. 742, p. 10.

110 *Kamerstukken II 2019/20*, 35 526, nr. 3, p. 33-34.

111 *Kamerstukken II 2020/21*, 35 817, nr. 3, p. 8-10.

112 Van Bijsterveld en Vermeulen 2020, p. 25.

113 Vleugel 2021b, p. 3.

114 Nieuwenhuis 2020, p. 26.

115 *Kamerstukken II 2019/20*, 35 526, nr. 3, p. 33-34; *Stcrt.* 2020, 62031, p. 45.

De regering gaat dan ook voorbij aan de samenwerking met o.a. het CIO. Tijdens de parlementaire behandeling is dan ook de opmerking gemaakt dat het wetsvoorstel hieraan geen recht doet.¹¹⁶ Bovendien wijkt het wetsvoorstel af van de systematiek van reeds bestaande burgemeestersbevoegdheden. Zelfs in een noodtoestand, waarin van bepaalde grondrechten mag worden afgeweken, moet godsdienstvrijheid geborgd zijn (artikel 103 lid 2 Grondwet). Philipsen en Vermeulen en Vleugel wijzen er dan ook op dat de positieve verplichting voor de overheid om grondrechten te borgen, maar ook de noodzaak om deze te beperken, in het licht moet worden gezien van rechtszekerheid.¹¹⁷ En die rechtszekerheid blijkt niet uit een consistente lijn waarbinnen de regering maatregelen treft om het coronavirus te bestrijden en daarin omgaat met de positie van kerken.

4.4.2 Proportionaliteit

De sluitingsbevoegdheid is een neutrale maatregel die voor meer gebouwen geldt en ook de godsdienstoefening naar tijd en plaats kan beperken. Zowel de interpretatie van artikel 9 EVRM door het Hof als de uitleg van artikel 6 Grondwet staat dit niet op voorhand in de weg, mits de belangen goed worden afgewogen.¹¹⁸ Het is dan ook een begrijpelijke keuze van de regering om deze belangenafweging bij de burgemeester te laten en niet, zoals door het Veiligheidsberaad bepleit, bij de voorzitter van de veiligheidsregio.¹¹⁹ Immers, de burgemeester onderhoudt de contacten met de religieuze instellingen in zijn gemeente en is zo het beste in staat de lokale behoefte en omstandigheden in te schatten omtrent de betekenis van religie.¹²⁰

Het afweegkader voor de burgemeester wordt gevormd door artikel 58b lid 2 Wpg en als nadere invulling daarvan het voorgestelde artikel 58na lid 3 Wpg. Samengevat, de burgemeester dient zich rekenschap te geven van het belang van godsdienstvrijheid en de omstandigheden te beschouwen vanuit subsidiariteit en proportionaliteit. Die omstandigheden kunnen ook leiden tot het niet gebruik maken van de bevoegdheid.¹²¹ Albers merkt hierover op dat het afweegkader gelijkenis vertoont met de afweging zoals het Hof die op grond van het EVRM toepast.¹²² Loof vindt het echter moeilijk om per afzonderlijke maatregel in de

bestrijding van het coronavirus – waarvan de sluitingsbevoegdheid er één zou zijn – heel nauwkeurig te bepalen wat het extra resultaat van de maatregel is en of dat in een evenredige verhouding staat om daarvoor vrijheidsrechten in te leveren. Wil de proportionaliteits- en subsidiariteitstoets goed worden uitgevoerd dan zal de burgemeester dus een veel bredere belangenafweging moeten maken dan nu in het wetsvoorstel wordt voorgespiegeld. Daar wordt slechts gekeken of de maatregelen die het kerkgenootschap zelf genomen heeft voldoende zijn, maar de burgemeester dient ook te kijken naar de handhaafbaarheid van de maatregel (zie verder paragraaf 4.4.4) en het effect op de samenleving.¹²³

Nu stelt Schutgens dat vanwege de ‘margin of appreciation’ de proportionaliteitstoets van het Hof niet heel streng is. Lidstaten kunnen vooral die godsdienstuitingen die een duidelijk openbaar effect hebben op de rechten van derden zonder al te veel problemen reguleren zodra daar serieuze belangen van derden mee gemoeid zijn.¹²⁴ Met andere woorden, het effect op de samenleving is het indammen van het coronavirus en sluiting van een kerkgebouw, waar een uitbraak heeft plaatsgevonden, draagt daaraan bij. Deze redenering volgend zou de burgemeester in zijn motivatie slechts hoeven te wijzen op de verspreiding van en vatbaarheid voor het coronavirus als niet tot sluiting zou worden overgegaan. Maar het Hof hanteert als ondergrens dat godsdienstvrijheid niet feitelijk onmogelijk mag worden gemaakt. En hiervan is sprake als een kerk wordt gesloten zonder alternatief te bieden. De SGP wijst daar ook op. In een dergelijke situatie zal het wezen van godsdienstvrijheid dusdanig worden aangetast dat dit niet meer binnen de redelijkheid van een beperking valt.¹²⁵ Daarom is de veranderende opstelling van de Raad van State ook zo opmerkelijk omdat deze in een eerder stadium aangaf dat er altijd gebruik van enige betekenis moet overblijven.¹²⁶

Kan digitaal dan een alternatief zijn voor een fysieke samenkomst? Ja, mits het kerkgenootschap dit zelf bepaalt. Vanwege de interpretatieve terughoudendheid is een dergelijke beslissing niet aan de overheid. Vleugel wijst hierbij o.a. op een oordeel van het Supreme Court, het federale hooggerechtshof van de Ver-

116 *Kamerstukken II 2020/21*, 35 817, nr. 5.

117 Vleugel 2018, p. 26; Philipsen en Vermeulen 2014, p. 24.

118 *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3, p. 10-11 en 16; Post 2014, p. 131 en 133.

119 *Kamerstukken II 2020/21*, 35 817, nr. 3, p. 18.

120 EHRM 1 juli 2014, NJB 2014/1841 (S.A.S. tegen Frankrijk), par. 83; Post 2014, p. 56.

121 *Kamerstukken II 2020/21*, 35 817, nr. 3, p. 9-11.

122 Albers 2021, p. 79.

123 *Kamerstukken II 2020/21*, 35 817, nr. 2; Loof 2021, p. 679-680.

124 Schutgens 2020, p. 591.

125 Broeksteeg 2014b, p. 296 en 300; Nieuwenhuis 2012, p. 139.

126 *Kamerstukken II 2020/21*, 35 817, nr. 4, p. 3-4; *Kamerstukken II 2019/20*, 25 295, nr. 742, p. 26.

enigde Staten, dat deze stellingname onderschrijft.¹²⁷ Nu constateert Ten Napel dat de Verenigde Staten, anders dan het Europese model, een meer traditionele, filosofische opvatting van constitutionele rechten kennen. Dat betekent dat daar de nadruk meer ligt op de onthoudingsplicht van de overheid in plaats van de belangenafweging zoals het Hof die maakt met behulp van 'balancing' en de proportionaliteitstoets. De institutionele dimensie van godsdienstvrijheid geniet in het Amerikaanse model dan ook meer bescherming.¹²⁸

Toch zijn er ook binnen het Europese model aanknopingspunten voor de gedachte dat digitaal iets anders is dan het fysiek kunnen belijden van godsdienst. Zo kende België in 2020 een ministeriële regeling waarin vanwege de coronabestrijding erediensten waren verboden met uitzondering van het digitaal opnemen van erediensten waarbij maximaal 10 personen aanwezig mochten zijn ten behoeve van het maken van de opname. Als voorlopige maatregel (kort geding) oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in België dit, mede in het licht van artikel 9 EVRM, als een onevenredige beperking van godsdienstvrijheid en droeg de regering op een nieuwe regeling te maken. Deze regeling, die uitging van maximaal 15 kerkbezoekers, werd toelaatbaar geacht mede omdat dit aantal tot stand was gekomen na overleg met vertegenwoordigers vanuit de kerken en zij dit aantal niet als disproportioneel beschouwden.¹²⁹

In Duitsland werden de kerken door de regering en deelstaten gevraagd om rond Pasen 2021 alleen digitale kerkdiensten te houden. Dit vanwege het verlengen en verzwaren van de toenmalige 'lockdown'. Na kritiek vanuit de kerken en vanwege juridische en praktische bezwaren werd dit verzoek later ingetrokken.¹³⁰ In Duitsland hebben, afgezien van de eerste weken tijdens de coronacrisis, de fysieke diensten sinds 1 mei 2020 telkens doorgang kunnen vinden onder voorwaarden als hygiënemaatregelen en het dragen

van een mondkapje die per deelstaat anders kunnen worden ingevuld.¹³¹

4.4.3 Autonomie

De regering vindt dat het beginsel van kerk en staat niets afdoet aan de mogelijkheid voor de overheid om via de sluitingsbevoegdheid in te grijpen als de volksgezondheid dit vereist.¹³² Broeksteeg wijst echter op eerdere (aangenomen) wetsvoorstellen die mogelijk de toets van artikel 9 EVRM niet kunnen doorstaan, gezien de wijze waarop de verhouding tussen kerk en staat in Nederland is ingericht, en refereert daarbij bijvoorbeeld aan het ritueel slachten.¹³³

Nu is deze vergelijking met de sluitingsbevoegdheid op een aantal punten interessant. In de eerste plaats genieten beide bescherming op grond van artikel 9 EVRM. Kerkdiensten worden daarin specifiek benoemd en in de zaak *Cha'are Shalom VE Tsedek v. France* heeft het Hof duidelijk gemaakt dat rituele slacht een geloofsuiting is die ook onder de reikwijdte van godsdienstvrijheid valt.¹³⁴ In de tweede plaats zijn of worden beide onderwerpen bij wet geregeld. Het ritueel slachten is opgenomen in de Wet Dieren (artikel 2.10 lid 4 en 5) en zal, als het initiatiefwetsvoorstel van het voormalig Kamerlid Thieme wordt aangenomen, worden aangescherpt zodat onverdoofd ritueel slachten wordt verboden.¹³⁵ In de derde plaats is er sprake van vrijwilligheid. Waar overheid en kerken binnen het CIO samenwerken in de bestrijding van het coronavirus, is in 2012 een convenant gesloten tussen de overheid, vleesverwerkende sector en vertegenwoordigers vanuit joodse en islamitische organisaties waarin afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop het ritueel slachten plaatsvindt in relatie tot dierenwelzijn.¹³⁶

Er is ook een belangrijk verschil. De corona-aanpak, en het gezondheidsbeleid in het algemeen, is in beginsel een nationale aangelegenheid.¹³⁷ Over ritueel slachten, en daarmee de verhouding tussen godsdienstvrijheid

127 Vleugel 2021a, p. 69-70, 73 en 75.

128 Ten Napel 2021, p. 3-4.

129 Raad van State België, <http://www.raadvst-consetat.be/arr.php?nr=249177> (24 oktober 2021); <http://juridict.raadvst-consetat.be/index.php?lang=nl#ideA:0:1:9556:9557:A:70134> (24 oktober 2021).

130 Tagesschau, 'Regierung zieht Bitte an Kirchen zurück', 25 maart 2021, <https://www.tagesschau.de/inland/regierung-zieht-bitte-fuer-virtuelle-gottesdienste-zurueck-101.html> (24 oktober 2021).

131 NKID, <https://nederlandse-kerk.de/> (24 oktober 2021); B. Roetman, 'Duitsland mag weer naar de kerk maar zingen is op veel plekken verboden', Trouw, 1 mei 2020, <https://www.trouw.nl/religie-filosofie/duitsland-mag-weer-naar-de-kerk-maar-zingen-is-op-veel-plekken-verboden--b6500a60/> (26 oktober 2021).

132 Kamerstukken II 2020/21, 35 817, nr. 3, p. 8-9.

133 Broeksteeg 2014a, p. 77.

134 EHRM 27 juni 2000, nr. 27417/95 (*Cha'are Shalom VE Tsedek v. France*) m.nt. judges Sir Nicolas Bratza e.a., par. 73-74 en 85; Ten Napel 2021, p. 5; De Blois 2014, p. 345-346.

135 Kamerstukken II 2017/18, 34 908, nr. 2.

136 Convenant onbedwelmd slachten volgens religieuze riten d.d. 5 juni 2012 en addendum (nr. DGAN/17109825) d.d. 5 juli 2017.

137 Sap 2021, p. 48.

en dierenwelzijn (dat valt onder de reikwijdte van gezondheid), bestaat Europese consensus.¹³⁸ Deze laat aan lidstaten ruimte om strengere maatregelen te treffen, zoals een verbod op het onverdoofd ritueel slachten. Het Hof van Justitie, dat aan de jurisprudentie van het Hof bijzondere betekenis toekent, oordeelde dat godsdienstvrijheid op deze manier niet wezenlijk wordt aangetast omdat de rituele slacht niet wordt verboden maar op onderdeel wordt beperkt. Deze beperking is toegestaan omdat deze zijn grond vindt in het bevorderen van dierenwelzijn en dit belang door de Unie is erkend.¹³⁹

Waar het Hof van Justitie in het 'balancing' tussen religieuze autonomie en dierenwelzijn het laatste belang zwaarder meeweegt, komt de Raad van State in zijn advies over het initiatiefwetsvoorstel tot een andere conclusie.¹⁴⁰ Omdat een deel van de islamitische en joodse gemeenschap vasthoudt aan onverdoofd ritueel slachten, om zo religieuze voorschriften na te kunnen leven, moet de staat dat vanwege de interpretatieve terughoudendheid als uitgangspunt beschouwen. Verder betekent het bij wet regelen niet dat godsdienstvrijheid geheel of nagenoeg onmogelijk mag worden gemaakt. Wat betreft artikel 9 EVRM benadrukt de Raad van State dat een beperking alleen mogelijk is als uit een grondige weging van alle betrokken belangen blijkt dat deze beperking in de Nederlandse samenleving en rechtsorde, waarin pluriformiteit en bescherming van onder meer religieuze minderheden een dominante rol spelen, noodzakelijk en proportioneel is. Tenslotte blijkt uit het gesloten convenant dat regels rond het ritueel slachten zowel de vrijheid van godsdienst als de bescherming van minderheden respecteren en deze worden ondersteund door de betrokken organisaties. Omdat bovendien de effecten hiervan nog niet zijn vast te stellen, kan het initiatiefwetsvoorstel in de ogen van de Raad van State dan ook niet rekenen op maatschappelijk draagvlak in de afweging tussen godsdienstvrijheid en dierenwelzijn.¹⁴¹ Onlangs is overigens uit evaluatie gebleken dat het convenant in de praktijk goed functioneert hetgeen het oordeel van de Raad van State onderschrijft.¹⁴²

In tegenstelling tot het advies over de sluitingsbe-

voegdheid legt de Raad van State nu wel de nadruk op de wijze waarop kerk en staat in Nederland met elkaar omgaan en religieuze autonomie wordt gerespecteerd. Dat roept de vraag op hoe ver die kerkelijke autonomie dan strekt en wat de coronacrisis dan anders maakt in de opvatting van de Raad van State. Op basis van de wetshistorie van artikel 6 Grondwet en artikel 9 EVRM wordt de ondergrens van de autonomie bepaald door een moreel-theologisch fundament waarin de mens zich tot God moet kunnen wenden. Naast deze private sfeer is er ook een publieke sfeer waarin de overheid vanuit het algemeen belang en de rechten van anderen regulerend mag optreden.¹⁴³ In zijn commentaar op de zaak *Fernández Martínez t. Spanje* zegt Van den Brink het zo: afwegingen die te herleiden zijn tot de taak en roeping van de religieuze instelling behoren in beginsel tot de autonome sfeer; als er consequenties zijn voor een ander aspect van het leven dan kan sprake zijn van regulering door de overheid.¹⁴⁴

Albers, en Toebes die daarin nog wat stelliger is, vinden dat de coronacrisis aantoont dat de bescherming van volksgezondheid een belangrijke waarde is die als grondrecht meer gewicht zou kunnen verdienen ten opzichte van individuele vrijheden.¹⁴⁵ Aan de andere kant, wie beschermt de overheid hiermee? Of teruggrijpend op Schutgens, wat zijn de belangen van derden? Sluiting van een kerkgebouw raakt immers kerkgangers die, in die omstandigheid, vallen onder de autonome sfeer van het kerkgenootschap. Van Bijsterveld beschouwt een kerkdienst, als liturgische aangelegenheid, niet voor niets tot de kerkelijke organisatievrijheid waar de overheid terughoudend moet zijn wat betreft ingrepen en beperkingen. In lijn met de zaak *Hattem* is daarom de vraag of de bescherming van anderen, buiten het kerkgenootschap, van zo'n fundamentele aard is dat dit gelet op de omstandigheden van het geval boven de kerkelijke inrichtingsvrijheid gaat.¹⁴⁶

Beide invalshoeken laten zien dat er geen sprake is van een strikte scheiding tussen besloten en publiek maar een grijs gebied. Vandaar dat Philipsen en Vermeulen de maatschappelijke verantwoordelijkheid benadrukken om met vrijheidsrechten om te gaan.¹⁴⁷

138 Europees Verdrag inzake de bescherming van slachtdieren; Verordening (EG) nr. 1099/2019 van de raad van 24 september 2019 inzake de bescherming van dieren bij het doden: overweging 4 en 18 en artikel 4, eerste en vierde lid.

139 Hof van Justitie, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-12/cp200163nl.pdf> (20 oktober 2021).

140 Ten Napel 2021, p. 5.

141 *Kamerstukken II 2018/19*, 34 908, nr. 4, p. 3-4, 6 en 10.

142 Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/12/20/kamerbrief-over-uitkomsten-evaluatie-convenant-onbedwelmd-slacht-volgens-religieuze-riten-en-onderzoek-naar-de-behoeftebepaling-van-vlees-van-ritueel-onbedwelmd-geslachte-dieren-in-nederland> (27 december 2021).

143 Sap 2020, p. 199; Philipsen en Vermeulen 2014, p. 20, 23 en 25.

144 Van den Brink 2015, p. 109.

145 Toebes 2021, p. 229-233; Albers 2021, p. 71.

146 HR 4 oktober 2019 ECLI:NL:HR:2019:1531, r.o. 3.2 en 3.3 (*Hattem*); Van Bijsterveld 2021, p. 67.

147 Philipsen en Vermeulen 2014, p. 24.

In die zin hebben kerken deze tijdens de coronacrisis genomen door de vrijheid die de overheid hen gaf niet volledig te benutten, uitzonderingen als in de inleiding genoemd daargelaten.¹⁴⁸ Die houding is na de laatste versoepelingen en verscherping van de coronamaatregelen onveranderd gebleven.¹⁴⁹

4.4.4 Handhaving

Bij gebruikmaking van de sluitingsbevoegdheid is de burgemeester gebonden aan de regels van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), bijvoorbeeld op het gebied van zorgvuldigheid, motivering en bekendmaking. Er dient dan ook sprake te zijn van een behoorlijke besluitvorming die o.a. tot uitdrukking komt in een schriftelijk sluitingsbevel dat onmiddellijk moet worden opgevolgd, dan wel een gestelde termijn waarbinnen de ontruiming moet zijn voltooid. Deze termijn is afhankelijk van de omstandigheden van het geval omdat een kleiner pand sneller te ontruimen is dan een groter pand, aldus het wetsvoorstel. In het voorgestelde artikel 58na Wpg is als vijfde lid opgenomen dat de burgemeester een last onder dwangsom kan opleggen ter uitvoering van het bevel.¹⁵⁰

Het bovenstaande roept de vraag op of het sluitingsbevel voor kerkgebouwen wel handhaafbaar is. De regering kiest er immers voor om vanwege artikel 12 Awbi tijdens de samenkomst niet tot vordering over te gaan. Stel dat het kerkgenootschap uit geloofsovertuiging het bevel naast zich neerlegt, wat kan de burgemeester dan doen? Een veelgemaakte vergelijking, als het gaat om een weigering met een beroep op godsdienstvrijheid, is de bekende zaak van de AOW-premie. Hierin wilde een predikant zich niet houden aan afdracht van de verplichte AOW-premie omdat niet de overheid maar gelovigen de predikant zouden moeten onderhouden. De Hoge Raad oordeelde daarover dat godsdienstvrijheid:

“niet samenvalt met eens ieders vrijheid om wettelijke voorschriften aan zijn godsdienstige opvattingen of aan zijn overtuiging te toetsen en de bepaling van het Verdrag mitsdien niet betekent dat het een ieder zou vrijstaan zich te onttrekken aan een wettelijke regeling, ook indien deze op het tot uiting brengen van

*godsdienst of overtuiging in enigerlei vorm geen be- trekking heeft, door op grond van aan zijn godsdienstige opvattingen of overtuiging ontleende bezwaren de nietigheid of ongeldigheid daarvan te zijnen aanzien in te roepen.”*¹⁵¹

In de aanloop naar de grondwetsherziening van 1983 valt hetzelfde te beluisteren als van de zijde van de regering wordt opgemerkt dat geen enkele rechtsstaat kan toestaan, dat de burger zich met een beroep op het eigen individueel geweten aan legaal tot stand gekomen verplichtingen onttrekt.¹⁵² Volgens deze lijn, die vaste jurisprudentie is, komt de vrijheid van godsdienst niet de ruime betekenis toe om de eigen religieuze normen altijd voorrang te geven op het nakomen van een wettelijke regeling.¹⁵³

Nu dateert de uitspraak van de jaren zestig van de vorige eeuw toen het Hof de lijn hanteerde dat gewetensbezwaren niet werden beschermd door artikel 9 EVRM. Vleugel, Van Noorloos en Van Beek wijzen erop dat dit inmiddels is veranderd sinds de zaak *Bayatyan t. Armenië* uit 2011.¹⁵⁴ In deze zaak, waarin een Jehova getuige op grond van een religieuze overtuiging militaire dienstplicht weigerde, oordeelde het Hof dat ook een negatieve uiting, zoals een weigering om een bepaalde handeling te verrichten, valt onder godsdienstvrijheid.¹⁵⁵ Dat sprake bleek van een schending van artikel 9 EVRM kwam doordat betrokkene aannemelijk maakte dat zijn weigering was gebaseerd op een godsdienstige overtuiging en hij de bereidheid aangaf tot vervangende dienstplicht maar deze alternatieve regeling niet door de lidstaat werd aangeboden.

Het oordeel van het Hof past in de lijn waarbij in de toepassing van het EVRM de positieve verplichtingen voor de overheid een grotere plaats innemen.¹⁵⁶ Van Noorloos concludeert dan ook dat een beroep op artikel 9 EVRM minder snel slaagt als er wel een alternatief wordt aangeboden.¹⁵⁷ Dat zou betekenen dat indien de burgemeester een kerkgebouw tijdelijk sluit en geen geschikt alternatief biedt voor een samenkomst, die als godsdienstige overtuiging wordt beschouwd, het sluitingsbevel niet handhaafbaar is.

¹⁴⁸ Vleugel 2020, p. 4.

¹⁴⁹ T. van der Pal, M. van Houten en D. Spreksel, 'Gebedshuizen gooien nog niet alle remmen los', *Trouw*, 24 september 2021, p. 6; Redactie Kerk, 'Nu cijfers oplopen, gaat in tal van kerken de rem er weer op', *Reformatorisch Dagblad*, 5 november 2021, <https://www.rd.nl/artikel/949632-nu-cijfers-oplopen-gaat-in-tal-van-kerken-de-rem-er-weer-op> (1 december 2021); J. Bos en J. van Hoeven, 'Kerk zoekt naar creatieve oplossing voor kerstviering', *Reformatorisch Dagblad*, 17 december 2021, p. 2-3.

¹⁵⁰ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 817, nr. 2.

¹⁵¹ HR 13 april 1960, ECLI:NL:HR:1960:AY1299 m.nt. H.J. Hellema (AOW-premie).

¹⁵² *Kamerstukken II 1976/77*, 13 872, nr. 7, p. 5.

¹⁵³ Van Bijsterveld en Vermeulen 2020, p. 10.

¹⁵⁴ Vleugel 2018, p. 29-30; Van Noorloos 2014, p. 218; Van Beek 2014, p. 331.

¹⁵⁵ EHRM 7 juli 2011, nr. 23459/03 (*Bayatyan t. Armenië*), par. 110-112.

¹⁵⁶ Post 2014, p. 69.

¹⁵⁷ Van Noorloos 2014, p. 219; Philipsen en Vermeulen 2014, p. 37; Van Beek 2014, p. 334.

Daarbij kan nog worden opgemerkt dat het wetsvoorstel wel het afweegkader schetst voor het opleggen van het sluitingsbevel maar voorbijgaat aan de beginselplicht tot handhaving. Zo wijst Albers op de zaak *Meerpaal Zaandam*. De Afdeling oordeelde hierin dat deze beginselplicht er is vanuit het algemeen belang maar dat in bijzondere omstandigheden hiervan kan worden afgezien. De Afdeling stelt dat dit in een concrete situatie aan de orde is als handhaving zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen.¹⁵⁸ Met andere woorden, als een bijeenkomst ondanks de opgelegde kerksluiting willens en wetens doorgang vindt, wat is dan het belang voor de burgemeester om achteraf te handhaven?

¹⁵⁸ ABRvS 4 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1982 (*Meerpaal Zaandam*); Albers 2019, p. 523 en 529.

5. Casus: Protestantse Kerk in Nederland

5.1 Organisatie

De PKN is in 2004 ontstaan vanuit een fusie van de Nederlands Hervormde Kerk, de Gereformeerde Kerken in Nederland en de Evangelisch-Lutherse Kerk.¹⁵⁹ Het statuut wordt gevormd door de kerkorde, een soort grondwet van de kerk, die nader is uitgewerkt in ordinanties en generale regelingen.¹⁶⁰ Dat de PKN daarmee voldoet aan de definitie van een kerkgenootschap behoeft geen betoog.

Artikel VII van de kerkorde zegt over de eredienst dat de gemeente samenkomt “geroepen door haar Heer”. Dit betreft o.a. het vieren van de dag des Heren, ofwel de zondag, maar kan ook andere gelegenheden betreffen zoals een kerkelijke inzegening van een huwelijk of rouwdienst. Verder is de inrichting van de eredienst een zaak van de kerkenraad. In artikel 1 van ordinantie 5 is vervolgens bepaald dat de kerkenraad tijd, plaats en aantal van de kerkdiensten vaststelt en de verantwoordelijkheid van de kerkenraad voor het beleggen en invullen van de kerkdiensten zichtbaar is door naast de voorganger ambtelijk aanwezig te zijn in de eredienst.¹⁶¹

Van den Heuvel e.a. merken hierover op dat de zondag, als dag des Heeren en als dag waarop Christus opstond uit de dood, maar ook bijzondere dagen die de heilsfeiten gedenken, kenmerkend zijn voor de kerk en bepalend voor de invulling van het individueel geloofsleven. De eredienst vormt daarom het centrum van het kerkelijk leven. Omdat de eredienst openbaar is, kan in beginsel niemand de toegang worden geweigerd.¹⁶²

5.2 De verhouding tot de staat

In het rapport ‘De kerk en de democratische rechtsstaat – een positiebepaling’, dat is bedoeld als handreiking naar plaatselijke gemeenten om binnen het maatschappelijk debat de rol van de kerk binnen de samenleving en richting de overheid opnieuw vorm en inhoud te geven, heeft de PKN de visie op de overheid als volgt verwoord:

“De Protestantse Kerk in Nederland aanvaardt de democratische rechtsstaat principieel, en weet juist daarom ook van het recht en de plicht van de kerk zich – in lijn met het profetisch spreken in de Schriften – kritisch uit te spreken over het feitelijke handelen van die overheid. Immers, men dient de overheid te gehoorzamen, tenzij zeer zwaarwegende argumenten zich daartegen verzetten: “Men moet God meer gehoorzamen dan de mensen” (Handelingen 5:29, vgl. art XVI CA). De kerk beseft dat het geldende recht niet volmaakt is. Het wordt immers medebepaald door de feitelijke machtsverhoudingen. Daarom kan het voor de kerk noodzakelijk zijn op het geldende recht – in naam van de gerechtigheid als een morele norm! – ernstige kritiek uit te oefenen. Wat ‘recht’ heet moet soms als onrecht ontmaskerd worden. Zij doet dat waar nodig, als onderdeel van de civil society.”¹⁶³

5.3 Coronamaatregelen

In bijlage 2 staat een chronologisch overzicht van de adviezen die de PKN in de afgelopen periode aan de gemeenten heeft gegeven. Deze komen overeen met de adviezen vanuit het CIO (bijlage 1). Bijlage 3 en 4 beschrijven hoe resp. de Gereformeerde Kerk van Urk (GKU) en Protestantse Gemeente van Rutten (PGR) die adviezen hebben vertaald naar lokale maatregelen. Hieruit blijkt dat beide plaatselijke gemeenten zich conformeren aan de wettelijke voorschriften wat betreft het hanteren van de veiligeafstandsnorm en het nemen van hygiënemaatregelen en aanvullend daaraan zich laten leiden door de adviezen die hen via de PKN vanuit het CIO bereiken. Zo hanteren beide gemeenten, ten tijde van de 1,5 meter afstand, een maximumaantal bezoekers per kerkgebouw met een reserverings- of registratiesysteem. Daarnaast worden de diensten via een livestream uitgezonden. Het Heilig Avondmaal vindt in aangepaste vorm plaats (vanaf de zitplaats met vooraf aangereikt brood en bekertjes wijn) en de gemeenten worden gewezen op de basisregels. Samenzang blijft toegestaan, al is de PGR wat strikter dan de GKU in het aantal te zingen liederen en het volume waarop gezongen wordt, afgezien van een halfjaar (oktober 2020-maart 2021) waarin de GKU slechts gebruik maakt van voorzangers.

¹⁵⁹ PKN, https://www.protestantsekerk.nl/over-ons/?gclid=CjoKCQjwnoqLBhD4ARIsAL5JedLkc-d1EkMfaWGYsXZU65btNqrqT2CxcWNBHbfS-vlixnlhxpRWTeYaAswxEALw_wcB (10 oktober 2021).

¹⁶⁰ PKN 2022; Koffeman 2014, p. 29; Van Drimmelen 2014, p. 98-99.

¹⁶¹ PKN 2022, p. 6-7 en 53.

¹⁶² Van den Heuvel e.a. 2004, p. 47-50 en 192-194.

¹⁶³ PKN 2009, par. 2, 14 en 90.

Vanaf het moment dat het Kabinet op 26 november 2021 een 'avondlockdown' aankondigt, lopen de verschillen uiteen.¹⁶⁴ Zo worden door de GKU, in tegenstelling tot het advies van de PKN, ook na 17.00 uur fysieke kerkelijke activiteiten, zoals de zondagse middagdienst, gehouden.¹⁶⁵ Bij de recente 'lockdown', waarbij het advies is om digitale bijeenkomsten te beleggen en noodzakelijke fysieke bijeenkomsten te beperken tot 50 kerkgangers, hanteert de PGR deze lijn maar houdt de GKU vast aan de bestaande werkwijze waarbij per kerkgebouw een maximum aantal bezoekers is bepaald dat hoger is dan 50.¹⁶⁶

5.4 De sluitingsbevoegdheid in de praktijk

In paragraaf 4.4 zijn meer fundamentele kanttekeningen geplaatst bij het wetsvoorstel. Hieronder wordt geschetst hoe het sluitingsbevel er in de praktijk uitziet. Volgens het wetsvoorstel is een bepalende factor, bij zowel het opleggen van de sluiting als een verzoek tot heropening, het advies van de GGD. Opvallend, omdat als de burgemeester op grond van artikel 174a Gemeentewet een woning zou willen sluiten vanwege ernstige overlast waardoor de veiligheid en gezondheid in het geding is, hij dit volgens de Afdeling moet aantonen met concrete, objectieve en verifieerbare gegevens.¹⁶⁷ Juist vanwege de inbreuk op het grondrecht stelt de rechtspraak dus hoge eisen aan het bewijs dat de burgemeester moet hebben om tot sluiting over te gaan.¹⁶⁸ Aan het GGD-advies worden dergelijke eisen niet gesteld. Er dient slechts aannemelijk te worden gemaakt dat tenminste drie personen gelijktijdig en vanuit dezelfde locatie zijn besmet en deze besmetting zich van hieruit verspreid. De onderbouwing hiervan is voor een belangrijk deel gebaseerd op het BCO.¹⁶⁹

Allereerst is de vraag wanneer sprake is van een cluster-uitbraak. Als drie besmette kerkgangers te relateren zijn aan bezoek aan dezelfde kerkdienst in de Bethelkerk (GKU), maar verspreid hebben gezeten in een kerkzaal die plaats biedt aan ruim 1.000 personen en niet met elkaar in aanraking zijn geweest, hoe aannemelijk is het dan te spreken over het risico van een verdere uitbraak? En weegt dat op om een hele

gemeente de toegang tot het kerkgebouw te ontzeggen? Als tweede kan worden opgemerkt dat aan de effectiviteit van het BCO als basis voor de sluitingsbevoegdheid kan worden getwijfeld, omdat steeds minder vaak wordt achterhaald waar iemand besmet is geraakt.¹⁷⁰ Immers, in tijden van versoepeling van de coronamaatregelen weten mensen niet altijd wanneer en met wie ze in aanraking zijn geweest en tijdens verscherping van de maatregelen kampt de GGD met een gebrek aan capaciteit om het BCO goed uit te voeren. Kan de burgemeester een sluiting dus voldoende aannemelijk maken?

Verder is de GGD voor dit BCO in belangrijke mate afhankelijk van het kerkgenootschap dat over een registratie van aanwezigen beschikt. Deze registratie vindt in de GKU echter alleen plaats in tijden van verscherpte coronamaatregelen als kerkgangers zich vooraf dienen aan te melden. Buiten deze periode en bij andere kerkelijke activiteiten (catechisatie, jeugdclub, kerkkoor, etc.) is er geen standaard registratie. De PGR bezit deze wel (bij binnenkomst), maar dit betreft ook een veel kleiner kerkgebouw waar dat praktisch makkelijker realiseerbaar is. De registratie is overigens geen verplichte maatregel voor kerken maar gebeurt op basis van vrijwilligheid en verantwoordelijkheid. In dat opzicht is het 'succes' van de sluitingsbevoegdheid mede afhankelijk van gegevens die het kerkgenootschap uit eigen beweging verstrekt. Tijdens de parlementaire behandeling is dan ook terecht gewezen op het negatieve effect van een (dreigend) sluitingsbevel door een mindere meldings- of testbereidheid.

Als sprake zou zijn van een cluster-uitbraak dan is het in eerste instantie aan de kerkelijke gemeente om, al dan niet op advies van GGD en burgemeester, zelf maatregelen te treffen om sluiting te voorkomen.¹⁷¹ Nu houden de GKU en PGR zich aan de wettelijke maatregelen en nemen aanvullend daarop al de nodige maatregelen elk op hun manier en passend bij de kerkelijke gemeente. Welke maatregelen zijn dan nog mogelijk? De 'redelijke uitleg' reikt vanwege proportionaliteit niet zover dat kerken 'voor het blok' kunnen worden gezet door maatregelen te nemen waartoe

164 Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/11/26/avond-lockdown-en-strengere-maatregelen-overdag> (27 december 2021).

165 M. van Houten, 'Op Urk is er na vijven gekerkt: 'Een eredienst scharen wij ook onder essentiële zaken', *Trouw*, 28 november 2021, <https://www.trouw.nl/religie-filosofie/op-urk-is-er-na-vijven-gekerkt-een-eredienst-scharen-wij-ook-onder-essentiële-zaken-b1a3be25/> (13 december 2021).

166 Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/cultuur-uitgaan-en-sport/religieuze-en-levensbeschouwelijke-bijeenkomsten> (19 december 2021).

167 ABRvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1836, m.n.t. J.G. Brouwer en A.E. Schilder (*Sluiting woning wegens brandstichting*), par. 2.2; ABRvS 16 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP4697 (*Sluiting woning wegens geweld en wapenbezit*), par. 2.4.2.

168 Dreissen 2020, p. 324-325.

169 *Kamerstukken II 2020/21*, 35 817, nr. 3, p. 1, 3-4.

170 W. van Loon en R. Wassens, 'Wie wordt waar besmet? Puzzel is lastiger te leggen', *NRC*, 22 augustus 2021, <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/08/22/wie-wordt-waar-besmet-puzzel-is-lastiger-te-leggen-a4055677> (6 oktober 2021); W. van Loon, 'De crisis wordt steeds politieker', *NRC*, 27 en 28 november 2021, p. 4.

171 *Kamerstukken II 2020/21*, 35 817, nr. 3, p. 4, 6 en 9.

men niet wettelijk verplicht is of die onredelijk zijn in relatie tot de inspanningen die al worden gedaan. In de tweede plaats kunnen kerken een sluitingsbevel voorkomen door vrijwillig tot sluiting over te gaan of alleen kerkgangers toe te laten die niet bij de uitbraak zijn betrokken. Beide maatregelen zijn voor een kerkgemeenschap buitengewoon moeilijk, zo niet gezegd onmogelijk. Het eerste staat haaks op de Bijbelse opdracht om samenkomsten niet te verzaken (Hebreeën 10:25 HSV) en de roeping in artikel VII van de kerkorde om samen te komen.¹⁷² Het tweede geeft de nodige spanning met de kerkelijke boodschap dat iedereen welkom is in de kerk.¹⁷³

Kerksluiting heeft op beide gemeenten een grote impact, zeker in Rutten waar men is aangewezen op één kerkgebouw. Weliswaar kan de burgemeester in het kader van de proportionaliteits- en subsidiariteitstoets besluiten slechts een deel van het gebouw te sluiten, maar hoe reëel is dit?¹⁷⁴ Dit alternatief kan bij een kantoorgebouw met dezelfde soort functionaliteit misschien bruikbaar zijn, maar bij een kerkgebouw niet. Dit bestaat over het algemeen uit een kerkzaal en een aantal vergaderruimtes. Sluiting van alleen de vergaderruimte heeft niet zoveel zin als de gemeente elkaar in de kerkzaal of een andere ruimte blijft ontmoeten. En sluiting van de kerkzaal heeft praktisch weinig zin om het virus te beteugelen als de kerkgangers zich vervolgens verplaatsen naar een ander gebouw. Een scenario dat zich bij de GKU met drie kerkgebouwen zou kunnen voordoen maar ook denkbaar is als de burgemeester een alternatieve locatie aanbiedt.

Dus los van alle fundamentele kanttekeningen bij het wetsvoorstel zijn er ook de nodige praktische bezwaren. En is het vraag of het niet beter is dat overheid en kerken vooral in gesprek blijven over het nemen van maatregelen op basis van vrijwilligheid en eigen verantwoordelijkheid in plaats van een wetsvoorstel dat dit overleg pas faciliteert bij een (voor)genomen sluitingsbevel dat voor de kerkgemeenschap grote gevolgen heeft en voor de burgemeester eigenlijk niet uitvoerbaar is.¹⁷⁵

¹⁷² PKN 2022, p. 6-7.

¹⁷³ Van den Heuvel e.a. 2004, p. 47-50 en 192-194.

¹⁷⁴ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 817, nr. 3, p. 5.

¹⁷⁵ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 817, nr. 3, p. 9.

6. Conclusie

Mag de burgemeester een kerk sluiten die zich niet houdt aan de coronaregels? Die regels zijn tijdelijk toegevoegd aan hoofdstuk VA van de Wpg. Voor kerken vloeit daaruit voort dat zij de veilige afstand, momenteel 1,5 meter, in acht dienen te nemen en hygiënemaatregelen treffen. Voor het overige vertrouwt de regering op vrijwilligheid en verantwoordelijkheid conform de afspraken die zij hierover maakt met het CIO. Deze benadering past bij de wijze waarop kerk en staat in Nederland met elkaar omgaan, zoals dat door de jaren heen in recht en praktijk is doorgevoerd. Om die reden kan de burgemeester, in tegenstelling tot beheerders van andere gebouwen, aan kerken geen aanwijzing of bevel geven ter handhaving van de coronaregels, laat staan een kerkgebouw sluiten. Ondanks de coronacrisis hanteert de regering namelijk de lijn dat religieuze bijeenkomsten, vanwege de bescherming in artikel 6 Grondwet en artikel 9 EVRM, voortgang moeten kunnen vinden.

Deze uitzonderingspositie is voor kerken niet uniek maar moet worden gezien in een bredere wettelijke context waarin zelfs in een noodtoestand godsdienstvrijheid geborgd moet zijn (artikel 103 Grondwet), de burgemeester zich van deze vrijheid rekenschap moet geven bij het toepassen van ordemaatregelen (artikel 175 en 176 Gemeentewet) en het de overheid in beginsel niet toekomt zich tijdens een samenkomst de toegang te verschaffen tot het kerkgebouw (artikel 12 Awbi). Toch is de regering in navolging van de Raad van State gevoelig voor het maatschappelijk geluid dat gelovigen hierdoor 'privilege' genieten. Bij het wetsvoorstel dat de burgemeester de bevoegdheid geeft een pand voor tien dagen te sluiten wegens een corona-uitbraak zijn kerkgebouwen in beginsel uitgezonderd, maar in de praktijk kan de volksgezondheid vereisen dat er in redelijkheid geen andere keus is dan ook een kerkgebouw te moeten sluiten.

Het wetsvoorstel voldoet aan artikel 6 Grondwet in die zin dat de sluitingsbevoegdheid bij formele wet is geregeld (Wpg). Toch is dat alleen niet voldoende. De wetgever dient ook materiële criteria te bepalen, waarmee de noodzaak wordt onderbouwd. En die noodzaak, en daarmee welke belangenafweging nu precies wordt gemaakt tussen volksgezondheid en godsdienstvrijheid, ontbreekt. Kerken nemen al de nodige maatregelen bovenop datgene waartoe ze wettelijk verplicht zijn; de regering benadrukt dat zelfs keer op keer en spreekt daar ook de waardering voor uit. Bovendien tonen de cijfers van het RIVM aan dat de coronabesmettingen in zeer beperkte mate zijn te relateren aan religieuze samenkomsten.

De sluitingsbevoegdheid wordt dan ook in het leven geroepen 'voor het geval dat'.

Omdat Nederland deelneemt aan het EVRM zal artikel 9 EVRM o.a. vanwege de directe doorwerking als maatstaf voor de rechter dienen. De eredienst geniet daarbij bijzondere grondwettelijke bescherming maar ook voor andere kerkelijke activiteiten (catechisatie, jeugdclub, etc.) geldt dat deze "intimately linked" kunnen zijn aan het belijden van het geloof en dus bescherming genieten. Artikel 9 EVRM laat een beperking vanwege gezondheid toe, mits deze voldoet aan een dringende maatschappelijke behoefte en proportionaliteit. Nederland heeft hierbij 'margin of appreciation'. Godsdienstvrijheid mag echter niet feitelijk onmogelijk worden gemaakt en het Hof zal ook kijken naar de wijze waarop invulling wordt gegeven aan pluralisme, zeker gezien de pluralistische coöperatie waarmee het model van kerk en staat zich in Nederland kenmerkt.

Waar tot nu toe binnen dat model de autonome sfeer van kerkgenootschappen werd benadrukt, leggen regering en Raad van State in het wetsvoorstel meer de nadruk op het gelijkheidsbeginsel; een theater kan worden gesloten, dus een kerk ook. Een kerk moet alleen niet worden afgemeten aan een theater, maar aan de reikwijdte van godsdienstvrijheid waarin kerken eigen verantwoordelijkheid van de overheid hebben gekregen en genomen. Juist de positieve verplichting voor de overheid om grondrechten te borgen, en deze indien nodig te beperken, moet worden gezien in het licht van rechtszekerheid. En die rechtszekerheid blijkt niet uit een consistente lijn van wet- en regelgeving en de manier waarop daarin met de kerkelijke autonomie wordt omgegaan. Het is dan ook maar de vraag of het wetsvoorstel in abstracte zin de 'fair balance' toets van het Hof kan doorstaan en de regering de belangen van kerken en samenleving goed heeft gewogen.

In een concreet geval zal de burgemeester de omstandigheden moeten beschouwen vanuit subsidiariteit en proportionaliteit. In deze toets dient de burgemeester een veel bredere belangenafweging te maken dan nu in het wetsvoorstel wordt voorgespiegeld. Zo dient bijvoorbeeld te worden gekeken naar de handhaafbaarheid van het sluitingsbevel. Sowieso kan dit bevel niet tijdens een samenkomst worden afgedwongen omdat de regering onverkort vasthoudt aan artikel 12 Awbi. Maar ook daarbuiten is de vraag of het sluitingsbevel kan worden gevorderd, omdat altijd moet worden afgewogen of dit evenredig is in verhouding tot de

daarmee te dienen belangen. En wat is het belang voor de burgemeester om achteraf te handhaven als de samenkomst is afgelopen, terwijl het wetsvoorstel uitgaat van onmiddellijk optreden?

Verder is het niet proportioneel een kerkgebouw te sluiten zonder dat er een alternatief is. De Raad van State stelt dat er altijd gebruik van enige betekenis moet overblijven, de Hoge Raad tilt zwaar aan het gegeven dat kerken in beginsel zelf gaan over hetgeen binnen de kerkmuren plaatsvindt en het Hof acht het niet aanvaardbaar als godsdienstvrijheid feitelijk onmogelijk wordt gemaakt. Het komt de overheid vanwege de interpretatieve terughoudendheid dan ook niet toe te veronderstellen dat de kerk wel gesloten kan worden omdat de gemeenschap digitaal bijeen kan komen. Dit is aan het kerkgenootschap zelf. Zo zal de PKN met een beroep op de kerkorde kunnen wijzen op het belang van de eredienst, de gemeente die elkaar daarin ontmoet en de vereiste fysieke aanwezigheid van in ieder geval de voorganger en ambtsdragers. Maar ook voor andere kerkelijke activiteiten geldt dat het aan het kerkgenootschap is om aannemelijk te maken dat het om een geloofsuiting gaat en welke vorm daarbij past.

Naast fundamentele kanten kleven er ook praktische bezwaren aan het sluitingsbevel, zoals de mogelijke toepassing in twee gemeenten binnen de PKN laat zien. Waar een woningsluiting strikt moet worden onderbouwd, is het sluitingsbevel voor een kerk in overwegende mate gestoeld op het advies van de GGD. Het BCO is hierbij essentieel en moet aantonen dat minimaal drie besmette personen zijn te relateren aan dezelfde samenkomst en van hieruit de besmetting voortduurt. Dit BCO is niet waterdicht. Ten tijde van versoepelingen weten mensen vaak niet meer met wie ze in contact zijn geweest, in perioden van verscherpingen loopt de GGD tegen capaciteitsproblemen aan en kan het BCO niet goed worden uitgevoerd. Bovendien is het BCO afhankelijk van de registratiegegevens die het kerkgenootschap heeft en alleen vrijwillig kan verstrekken. Het is dus zeer de vraag of de burgemeester voldoende aannemelijk kan maken dat een uitbraak valt te relateren aan het kerkgebouw.

Daarnaast is het niet proportioneel dat een kerk sluiting alleen kan voorkomen door op last van de GGD of burgemeester maatregelen te nemen die niet wettelijk verplicht zijn of anderszins onredelijk zijn ten opzichte van al gedane inspanningen. Of alleen kerkgangers toe te laten die niet bij de uitbraak betrokken zijn. Bij het eerste is zelfs geen sprake meer van een 'redelijke uitleg' van godsdienstvrijheid, het tweede staat haaks op de kerkelijke boodschap van gastvrijheid en raakt de kerkelijke autonomie. Kortom, een sluiting valt

ook in "zeer bijzondere omstandigheden" moeilijk te rechtvaardigen gezien alle maatregelen die kerken, uitzonderingen daargelaten, nu al (vrijwillig) nemen. Alleen in een situatie waarin een corona-uitbraak en verdere verspreiding echt valt te relateren aan het kerkgebouw en het kerkgenootschap de wettelijke coronamaatregelen niet heeft genomen c.q. heeft willen nemen, komt het sluitingsbevel in beeld. Dan nog is de vraag of het belang hiervan van zo fundamentele aard is dat hiervoor de kerkelijke autonomie moet wijken.

De conclusie is dan ook dat de burgemeester, als het wetsvoorstel wordt aangenomen, een wettelijke bevoegdheid heeft die in de praktijk amper uitvoerbaar is. Enerzijds omdat het moeilijk is aannemelijk te maken dat een uitbraak valt te relateren aan het kerkgebouw en het overgrote deel van de kerkgemeenschappen al de nodige (wettelijke) coronamaatregelen neemt. Anderzijds omdat bij sluiting een alternatief voor verschillende kerkelijke activiteiten moet worden geboden dat weliswaar een succesvol beroep op artikel 9 EVRM vermindert, maar bij een fysiek alternatief het risico op verspreiding niet wegneemt. En als een sluitingsbevel kan worden gegeven, kan het niet worden gevorderd. Niet tijdens een eredienst, maar ook daarbuiten is het de vraag of het belang het middel wel rechtvaardigt. De voorgestelde sluitingsbevoegdheid lijkt dan ook vooral een loze bevoegdheid te zijn, bedoeld als symbool in de maatschappelijke discussie over de uitzonderingspositie voor gelovigen. De huidige werkwijze waarin de overheid met de kerken tot afspraken komt, is dan ook een heilzamere weg.

Geraadpleegde bronnen

LITERATUURLIJST

Albers 2021

Albers, K., 'De coronapandemie te lijf. Over een wet-
telijk instrumentarium in ontwikkeling', in: Winkler,
M., M. Malsch en J.W. Sap (red.), *Nooit meer dansen?
De veilige stad in tijden van een pandemie*, Den Haag:
Boom criminologie 2021, p. 59-87.

Albers 2019

Albers, C.L.G.F.H., 'De beginselplicht tot handhaving',
in: *JB Select* 2019, nr. 12. Den Haag: Sdu Uitgevers, 4^e
herziene druk, p. 523-544.

Broeksteeg 2014a

Broeksteeg, H., 'De scheiding van kerk en staat in het
licht van het EVRM', in: Post, H. en G. van der Schyff
(red.), *Godsdienstvrijheid in de Nederlandse rechtsorde.
Nationale en Europese perspectieven*, Oisterwijk: Wolf
Legal Publishers 2014, p. 49-77.

Broeksteeg 2014b

Broeksteeg, J.L.W., 'Geloofsgemeenschappen in het
bestuursrecht', in: Van Drimmelen, L.C. en T.J. van der
Ploeg (red.), *Geloofsgemeenschappen en recht*, Den
Haag: BJU 2014, p. 293-318.

Bunschoten 2018

Bunschoten, D.E., 'T&C Grondwet en Statuut', commen-
taar op artikel 6 Gw.

De Blois 2014

De Blois, M., 'Dierenrechten versus godsdienstvrijheid',
in: Post, H. en G. van der Schyff (red.), *Godsdienstvrij-
heid in de Nederlandse rechtsorde. Nationale en Euro-
peese perspectieven*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers
2014, p. 341-364.

De Bruijn 2014

Bruijn, J. de, 'Eenheid in verscheidenheid. De verhou-
ding tussen kerk en staat in Nederland (1579-2014)',
in: Van Drimmelen, L.C. en T.J. van der Ploeg (red.),
Geloofsgemeenschappen en recht, Den Haag: BJU 2014,
p. 219-235.

Dreissen 2020

Dreissen, W., 'Het samenlopen van de woningsluiting
ex artikel 13b Opiumwet en de strafrechtelijke vervol-
ging – schending van het ne-bis-in-idembeginsel?', in:
Malsch, M. en J.W. Sap (red.), *Orde en verwarring in de
stad. De veilige stad 2*, Den Haag: Boom criminologie
2020, p. 323-342.

Hallebeek en Van Stiphout 2014

Hallebeek, J. en M. van Stiphout, 'De verhouding tus-
sen canoniek recht en wereldlijk recht in Europees
perspectief; een historische verkenning', in: Van Drim-
melen, L.C. en T.J. van der Ploeg (red.), *Geloofsgemeen-
schappen en recht*, Den Haag: BJU 2014, p. 197-235.

Hofman 2008

Hofman, J.A., 'Lexplicatie Staats- en bestuursrecht',
commentaar op artikel 6 Gw, Deventer: Wolters Klu-
wer.

Keijzer en Oldenhuis 2014

Keijzer, F. en F. Oldenhuis, 'Positie van kerkgenoot-
schappen en vrijheid van belijden', in: Van Drimmelen,
L.C. en T.J. van der Ploeg (red.), *Geloofsgemeenschap-
pen en recht*, Den Haag: BJU 2014, p. 421-438.

Koffeman 2014

Koffeman, L.J., 'Het Christendom en het recht', in: Van
Drimmelen, L.C. en T.J. van der Ploeg (red.), *Geloofsge-
meenschappen en recht*, Den Haag: BJU 2014, p. 21-32.

Loof 2021

Loof, J.P., 'Coronacrisis, staatsnood(recht) en mensen-
rechten: beeld van een driehoeksverhouding', *Ars Ae-
qui*, juli/augustus 2021, p. 672-681.

Mulder en Van Sasse van Ysselst 2020

Mulder, A. en P. van Sasse van Ysselst, 'Tweeluik religie
en publiek domein 2020. Handvatten voor gemeenten
over de scheiding tussen kerk en staat', *Tijdschrift
voor Recht en Religie*, 2020-2, p. 161-168.

Nieuwenhuis 2020

Nieuwenhuis, A., 'Grotere vrijheid in geval van gods-
dienstige motieven?', *Tijdschrift voor Religie, Recht en
Beleid*, 2020 (11) 1, p. 26-41.

Nieuwenhuis 2015

Nieuwenhuis, A., 'Appreciatiemarge en botsing van
grondrechten', *NTM NJCM-Bull.*, jrg. 40 [2015] nr. 1, p.
20-35.

Nieuwenhuis 2014

Nieuwenhuis, A., 'Over schillen en sferen: het wisse-
lende gewicht van de vrijheid van godsdienst', in: Post,
H. en G. van der Schyff (red.), *Godsdienstvrijheid in de
Nederlandse rechtsorde. Nationale en Europese per-
spectieven*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2014, p.
105-124.

Nieuwenhuis 2012

Nieuwenhuis, A.J., 'De kernrechtbenadering bij de grondrechten', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, april 2012, p. 138-159.

Oldenhuis e.a. 2007

Oldenhuis, F.T., J.G. Brouwer, D.N.R. Wegerif en F.E. Keijzer, 'Schurende relaties tussen recht en religie', Onderzoek verricht door het Instituut voor Integratie en Sociale Weerbaarheid in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken, Groningen: Rijksuniversiteit. URL: <http://kerkrecht.nl/sites/default/files/Schurenderelaties.pdf> (16 mei 2021).

Ortlep 2014

Ortlep, R., 'De bestuursrechter: toetsing aan artikel 9 EVRM', in: Post, H. en G. van der Schyff (red.), *Godsdienstvrijheid in de Nederlandse rechtsorde. Nationale en Europese perspectieven*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2014, p. 191-203.

Overbeeke 2014

Overbeeke, A., 'De betekenis van de vrijheid van godsdienst in EVRM en Grondwet voor geloofsgemeenschappen', in: Van Drimmelen, L.C. en T.J. van der Ploeg (red.), *Geloofsgemeenschappen en recht*, Den Haag: BJU 2014, p. 237-265.

Overbeeke en Sap 2014

Overbeeke, A. en J.W. Sap, 'Het recht van de Europese Unie over religie en geloofsgemeenschappen', in: Van Drimmelen, L.C. en T.J. van der Ploeg (red.), *Geloofsgemeenschappen en recht*, Den Haag: BJU 2014, p. 267-291.

Philipsen en Vermeulen 2014

Philipsen, S. en B. Vermeulen, 'De spanning tussen subjectieve interpretatie en objectieve rechtsorde bij de uitleg van de vrijheid van godsdienst in artikel 9 EVRM', in: Post, H. en G. van der Schyff (red.), *Godsdienstvrijheid in de Nederlandse rechtsorde. Nationale en Europese perspectieven*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2014, p. 15-47.

PKN 2009

'De kerk en de democratische rechtsstaat – positiebevestiging. Bijdrage aan het gesprek in gemeente en kerk', uitgave Protestantse Kerk in Nederland. URL: <https://www.protestantsekerk.nl/download372/De-kerk-en-de-democratische-rechtsstaat-KTO-09-05.pdf> (10 oktober 2021).

PKN 2022

'Kerkorde en ordinanties van de Protestantse Kerk in Nederland', versie januari 2022. URL: <https://www.protestantsekerk.nl/download25931/Kerkorde%20en%20ordinanties%20-%20versie%20januari%202022.pdf> (8 januari 2022).

Post 2014

Post, H.A., 'Vrijheid van godsdienst in een democratische samenleving: Het recht van de individuele persoon in een spanningsveld van rechten en vrijheden' (diss. Tilburg University), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2014. URL: https://pure.uvt.nl/ws/portal-files/portal/6515209/Post_vrijheid_19_11_2014_emb_tot_20_05_2015.pdf (7 mei 2021).

Post en Van der Schyff 2014a

Post, H. en G. van der Schyff, 'Godsdienstvrijheid in de Nederlandse rechtsorde', in: Post, H. en G. van der Schyff (red.), *Godsdienstvrijheid in de Nederlandse rechtsorde. Nationale en Europese perspectieven*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2014, p. 3-13.

Post en Van der Schyff 2014b

Post, H. en G. van der Schyff, 'De spanning tussen de margin of appreciation en de universele waarde van godsdienstvrijheid', in: Post, H. en G. van der Schyff (red.), *Godsdienstvrijheid in de Nederlandse rechtsorde. Nationale en Europese perspectieven*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2014, p. 151-176.

Santing-Wubs 2004

Santing-Wubs, A.H., 'Kerkelijke geschillen; de burgerlijke rechter en geloofskwesties', in: Van Drimmelen, L.C. en T.J. van der Ploeg (red.), *Bronnen van positief kerkrecht*, Utrecht: Lemma, p. 189-198.

Sap 2021

Sap, J.W., 'Wuhan, WHO en EU. Improvisaties van de staat op het thema 'corona'', in: Winkler, M., M. Malsch en J.W. Sap (red.), *Nooit meer dansen? De veilige stad in tijden van een pandemie*, Den Haag: Boom criminologie 2021, p. 35-58.

Sap 2020

Sap, J.W., 'Onwetendheid en verwarring. Over ongewenste beïnvloeding van de moskee', in: Malsch, M. en J.W. Sap (red.), *Orde en verwarring in de stad. De veilige stad 2*, Den Haag: Boom criminologie 2020, p. 195-221.

Sap 2014

Sap, J.W., 'Het godsdienstrecht van de Europese Unie: een vrijheid die verplicht tot dialoog', in: Post, H. en G. van der Schyff (red.), *Godsdienstvrijheid in de Nederlandse rechtsorde. Nationale en Europese perspectieven*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2014, p. 151-176.

Sap en Malsch 2020

Sap, J.W. en M. Malsch, 'Inleiding', in: Malsch, M. en J.W. Sap (red.), *Orde en verwarring in de stad. De veilige stad 2*, Den Haag: Boom criminologie 2020, p. 5-21.

Schutgens 2020

Schutgens, R.J.B., 'Schoolbestuur mag het dragen van religieuze dolk in het belang van de veiligheid verbieden', *Ars Aequi*, juni 2020, p. 587-593.

Ten Napel 2021

Ten Napel, H.M., 'De Europese rechter en religieuze groepen', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, 2021 (12) 1, p. 3-5.

Toebes 2021

Toebes, B., 'Gezondheid als mensenrecht. Overpeinzingen in het licht van de coronacrisis', *Ars Aequi*, maart 2021, p. 225-233.

Van Bijsterveld 2021

Van Bijsterveld, S., 'Kerken in wetgeving en rechtspraak. Recente ontwikkelingen geduid', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, 2021 (12) 1, p. 45-68.

Van Bijsterveld en Vermeulen 2020

Van Bijsterveld, S.C. en B.P. Vermeulen, 'Commentaar op artikel 6 Grondwet', in: Hirsch Ballin, E.M.H. en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2021, versie 1 november 2020. URL: www.nederlandrechtsstaat.nl (12 mei 2021).

Van den Brink 2015

Van den Brink, J., 'Staat, kerk en individuele gelovige: strijd om de dominantie. De zaak Fernández Martínez in het licht van theorievorming over collectieve godsdienstvrijheid', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, 2015 (6) 1, p. 95-110.

Van den Heuvel e.a. 2004

Van den Heuvel, P., F.T. Bos, L.J. Koffeman, B. Wallet en T.M. Willemze, *De toelichting op de kerkorde van de Protestantse Kerk in Nederland*, Zoetermeer: Uitgeverij Boekencentrum.

Van der Meijden 1976

Van der Meijden, A., *Welzalg is het volk. Bijgewerkt en uitgebreid portret van De zwarte-kousenkerken*, Baarn: Amboboeken.

Van Drimmelen 1988

Van Drimmelen, L.C., 'Kerk en staat', in: Van 't Spijker, W. en L.C. van Drimmelen (red.), *Inleiding tot de studie van het Kerkrecht*, Kampen: Uitgeversmaatschappij J.H. Kok, p. 196-206.

Van Drimmelen 2014

Van Drimmelen, L.C., 'De organisatorische opbouw van een presbyteriale gemeente', in: Van Drimmelen, L.C. en T.J. van der Ploeg (red.), *Geloofsgemeenschappen en recht*, Den Haag: BJU 2014, p. 97-111.

Van Noorloos 2014

Van Noorloos, M., 'Artikel 9 EVRM in de Nederlandse strafrechtspraak: geloofsartikel of struikelblok?', in: Post, H. en G. van der Schyff (red.), *Godsdienstvrijheid in de Nederlandse rechtsorde. Nationale en Europese perspectieven*, Oosterwijk: Wolf Legal Publishers 2014, p. 205-235.

Vleugel 2018

Vleugel, A., *Het juridisch begrip van godsdienst* (diss. Radboud Universiteit Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2018. URL: <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/193882/193882.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (7 mei 2021).

Vleugel 2019

Vleugel, J., 'Religie, belangenafweging en neutraliteit', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, 2019 (10) 3, p. 32-51.

Vleugel 2020

Vleugel, A., 'Stelling: De beperkingen van de godsdienstvrijheid door middel van de 'coronanoedverordeningen' zijn rechtmatig', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2020/19.

Vleugel 2021a

Vleugel, J., 'Een rechtsvergelijkend perspectief op de maximering van bezoekersaantallen van gebedsgebouwen gedurende de coronacrisis in de Verenigde Staten en Nederland', *Tijdschrift voor Recht en Religie*, 2021-1, p. 59-77.

Vleugel 2021b

Vleugel, J., 'Coronamaatregelen en godsdienstige bijeenkomsten?', *NJB* 2021/574.

Wierenga 2021

Wierenga, A.J., 'De ongekeerde ervaring van het noodrecht in de coronacrisis. Over de inzet van noodverordeningen en staatsnoodrecht ter infectieziektebestrijding', *Ars Aequi*, juli/augustus 2021, p. 660-670.

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3.
Kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr. 7.
Kamerstukken II 1984/85, 19 073, nr. 1-3.
Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3.
Kamerstukken II 1988/89, 19 073, nr. 5.
Kamerstukken II 1988/89, 19 403, nr. 10.
Kamerstukken II 2003/04, 29 614, nr. 2.
Kamerstukken II 2017/18, 34 908, nr. 2.
Kamerstukken II 2018/19, 34 908, nr. 4.
Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3.
Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 8.
Kamerstukken II 2019/20, 25 295, nr. 742.
Kamerstukken II 2020/21, 35 526, nr. 23.
Kamerstukken II 2020/21, 35 526, TK 11-7 en TK 12-6.
Kamerstukken II 2020/21, 35 817, nr. 2.
Kamerstukken II 2020/21, 35 817, nr. 3.
Kamerstukken II 2020/21, 35 817, nr. 4.
Kamerstukken II 2020/21, 35 817, nr. 5.

Jurisprudentie

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 25 mei 1993,
ECLI:CE:ECHR:1993:0525JUD001430788, nr. 14307/88
(*Kokkinakis v. Griekenland*).
EHRM 27 juni 2000,
ECLI:CE:ECHR:2000:0627JUD002741795, nr. 27417/95,
m.nt. judges Sir Nicolas Bratza e.a. (*Cha'are Shalom VE
Tsedek v. France*).
EHRM 10 mei 2001,
ECLI:CE:ECHR:2001:0510JUD002578194, nr. 25781/94,
(*Cyprus v. Turkije*).
EHRM 13 februari 2003, ECLI:NL:XX:2003:AN7452,
m.nt. E.A. Alkema, NJ 2005, 73 (*Refah Partisi*).
EHRM 10 november 2005,
ECLI:CE:ECHR:2005:1110JUD004477498, nr. 44774/98,
RvdW 2006, 68 (*Sahin/Turkije*).
EHRM 7 juli 2011,
ECLI:CE:ECHR:2011:0707JUD002345903, nr. 23459/03
(*Bayatyan t. Armenië*).
EHRM 15 januari 2013,
ECLI:CE:ECHR:2013:0115JUD004842010, nr. 48420/10
(*Eweida e.a./Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 12 juni 2014,
ECLI:CE:ECHR:2014:0612JUD005603007, nr. 56030/07
(*Fernández Martinez tegen Spanje*).
EHRM 1 juli 2014,
ECLI:CE:ECHR:2014:0701JUD004383511, NJB 2014/1841
(*S.A.S. tegen Frankrijk*).
EHRM 6 mei 2015, ECLI:NL:XX:2015:335, nr. 28167/07
(*Fränklin-Beentjes en Ceflu-Luz da Floresta/
Nederland*).

Hoge Raad der Nederlanden

HR 15 februari 1957, ECLI:NL:HR:1957:196 (*Kerk Hasselt
II, Kerkelijk conflict Hasselt*).
HR 13 april 1960, ECLI:NL:HR:1960:AY1299, m.nt. H.J.
Hellema (*AOW-premie*).
HR 31 oktober 1986, ECLI:NL:PHR:1986:AC9553, m.nt.
Th.W. van Veen (*Zusters van Sint-Walburga*).
HR 4 oktober 2019 ECLI:NL:HR:2019:1531 (*Hattem*).

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State

ABRvS 25 januari 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AA9914 (*Voe-
rendaal*).
ABRvS 16 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP4697 (*Slui-
ting woning wegens geweld en wapenbezit*).
ABRvS 4 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1982 (*Meerpaal
Zaandam*).
ABRvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1836, m.nt. J.G.
Brouwer en A.E. Schilder (*Sluiting woning wegens
brandstichting*).

Bijlage 1 – Adviezen CIO¹⁷⁶

28 februari 2020

Het CIO brengt een factsheet uit waarin kerken advies wordt gegeven, zoals het nemen van extra hygiënemaatregelen en geen handen schudden.

12 maart 2020

In lijn met de persconferentie van de minister-president en het RIVM wijst het CIO op de kabinetsmaatregel dat bijeenkomsten boven de 100 personen wordt afgeraden. Het CIO adviseert om na te denken over alternatieven zoals meerdere diensten, audio-mogelijkheden en nog bewuster omgaan met afstand en contact tijdens de vieringen en bezoeken.

26 maart 2020

Het Kabinet heeft bekend gemaakt dat voor religieuze vieringen een uitzondering geldt op het samenkomstverbod. Met een maximum van dertig gelovigen mogen die nog plaatsvinden, mits ze de voorgeschreven 1,5 meter afstand van elkaar bewaren. Over de praktische vertaling hiervan wordt door CIO en Kabinet een gezamenlijk communiqué uitgebracht waarin wordt gewezen op de matiging en beperking van fysieke erediensten.

8 mei 2020

Het Kabinet heeft bekend gemaakt dat samenkomsten van religieuze of levensbeschouwelijke aard, mits daarbij niet meer dan 30 personen aanwezig zijn en mits betrokkenen te allen tijde 1,5 meter afstand houden tot de dichtstbijzijnde persoon, mogelijk zijn. In lijn hiermee adviseert het CIO vanuit de bescherming van de medemens, de overbelasting van de zorg en de eigen-risicoafweging van mensen nu ook horeca en bioscopen opengaan:

- de fysieke aanwezigheid bij alle samenkomsten nog steeds zoveel mogelijk te beperken;
- de diensten zoveel mogelijk digitaal te laten plaatsvinden, dan wel uit te stellen;
- de diensten die onder strikte voorwaarden plaatsvinden vanaf 1 juni met max. 30 personen, en vanaf 1 juli met max. 100 personen, te protocolleren door in ieder geval te zorgen dat er geïnformeerd wordt naar de gezondheid, te werken met reserveringen en deelnemers te placeren.

29 mei 2020

Het Kabinet en CIO brengen een tweede communiqué uit.¹⁷⁷ Gezien de veranderende maatschappelijke context is het nieuwe uitgangspunt om het geloof behoedzaam te vieren.

Hierbij is het advies:

- de diensten die onder strikte voorwaarden plaatsvinden vanaf 1 juni met max. 30 bezoekers (exclusief personeel), en vanaf 1 juli met max. 100 bezoekers (exclusief personeel) te protocolleren;
- daarnaast zullen de te houden diensten veelal digitaal plaatsvinden.

Ook wordt gewezen op het in acht nemen van de 1,5 meter en de daaraan verbonden richtlijnen.

10 juli 2020

Het Kabinet en CIO brengen een derde communiqué uit.¹⁷⁸ Hierbij worden de volgende uitgangspunten onder de aandacht van de achterban gebracht:

1. De religieuze organisaties delen voluit de doelstellingen van het overheidsbeleid inzake de bescherming van de kwetsbare medemens en het voorkomen van overbelasting van de zorg. Deze doelstellingen zijn een blijvend punt van aandacht.
2. De religieuze gemeenschappen zullen de naleving van de geldende richtlijnen (o.a. gericht op hygiënemaatregelen en de geldende afstandsnorm) ten behoeve van gezondheid, in eigen kring bevorderen.
3. De religieuze organisaties hebben in het kader van de coronacrisis, uitgaande van de RIVM maatregelen, protocollen opgesteld die aansluiten bij de diversiteit aan overtuigingen en tradities. Deze protocollen zijn uitgangspunt bij de vormgeving van hun activiteiten. Op verantwoorde wijze worden de erediensten en de daarbij behorende rituelen weer opgestart en hervat.
4. De religieuze koepelorganisaties zien uit naar verdergaande versoepeling van maatregelen die volgen uit de ontwikkelingen in de samenleving om op passende wijze samen te kunnen komen op de voor hen gebruikelijke wijze. Ze doen een beroep op de Minister van Erediensten om te blijven

¹⁷⁶ CIO, www.cioweb.nl (2 augustus 2021).

¹⁷⁷ Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2020/05/29/comcommuniqué-2-cmo-hindoeraad-bun-cio/Communiqué+2+%28CMO+Hindoeraad+BUN+CIO%29.pdf> (25 augustus 2021).

¹⁷⁸ Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2020/07/10/gezamenlijk-communiqué-versoepeling-van-de-religieuze-en-levensbeschouwelijke-bijeenkomsten/Communiqué+3.pdf> (25 augustus 2021).

toetsen of de nog bestaande maatregelen proportioneel zijn en hierover te communiceren met afvaardigingen van de religieuze organisaties.

5. De religieuze organisaties blijven beschikbaar voor overleg over aanvullende maatregelen in geval van acute dreiging voor de volksgezondheid.

31 juli 2020

De bovenstaande uitgangspunten worden opnieuw onder de aandacht gebracht, waarbij wordt aangegeven dat nu de maatregelen per 1 juli jl. versoepeld zijn, de eigen verantwoordelijkheid bij het vieren van het geloof het nieuwe uitgangspunt is.

5 oktober 2020

Nu het Kabinet de maatregelen weer heeft verscherpt brengen Kabinet en CIO een nieuw communiqué uit. Hierbij wordt geadviseerd de maatregelen van het eerste communiqué in acht te nemen. Dat betekent het beperken van fysieke samenkomsten tot maximaal 30 personen (exclusief betrokkenen bij de dienst) en de diensten zoveel mogelijk digitaal te laten plaatsvinden. Ook wordt dringend geadviseerd niet samen te zingen en mondkapjes te dragen.

9 oktober 2020

Het CIO vraagt van kerken hun verantwoordelijkheid te nemen als deel van de Nederlandse samenleving en met inachtneming van de eigen plaatselijke situatie het aantal bezoekers terug te brengen, zo mogelijk en bij voorkeur tot het maximum van 30.

15 december 2020

Nu Nederland in een 'lockdown' is gekomen, doet het CIO een nadrukkelijk beroep op de kerken om een bijdrage te leveren aan de maatregelen met daarbij als advies:

1. Blijf zoveel mogelijk thuis en maak gebruik van de mogelijkheid om kerkdiensten digitaal uit te zenden en mee te maken.
2. Als er redenen zijn om fysieke kerkdiensten te houden, met name tijdens de komende feestdagen, dan met maximaal 30 kerkgangers (exclusief "personeel").
3. Hierbij gelden verder alle gebruikelijke voorschriften over afstand houden, placeren, handen wassen en andere voorschriften van het RIVM.

22 maart 2021

Het CIO brengt een routekaart onder de aandacht van de kerken. Deze beschrijft al naar gelang het risiconiveau van de pandemie welke maatregelen geadviseerd

worden, zodat kerken telkens kunnen blijven inspelen op veranderende omstandigheden. Zo geldt in de lichtste risicocategorie geen beperking aan het aantal kerkgangers (anders dan de basisregels), kan er gezongen worden maar dienen kerkgangers zich wel vooraf te registreren en een toegewezen plek in het kerkgebouw in te nemen. In de situatie van zeer ernstig is het advies maximaal 30 kerkgangers (en bij verzwaring van de maatregelen alleen online diensten), wordt zingen dringend ontraden en is het advies bij verplaatsing een mondkapje te dragen.

7 april 2021

Het CIO maakt bekend deel te nemen aan de zogenaamde 'field labs', waarbij in verschillende kerkgebouwen praktijkproeven plaatsvinden hoe op een veilige en verantwoorde manier fysieke kerkdiensten kunnen worden gehouden.

23 april 2021

Het CIO laat het advies om uitsluitend digitale diensten te houden vervallen. De advieslijn is nu om kerkdiensten te houden met maximaal 30 bezoekers (exclusief medewerkers), waarbij deze zich dienen te registreren en te worden geplaatst. In grotere kerkgebouwen met meer dan 300 zitplaatsen geldt een maximum bezoekersaantal van 10% van de capaciteit van het kerkgebouw. Wel doet het CIO een beroep op de kerken om hier verantwoord en terughoudend mee om te gaan.

2 juni 2021

Vanwege de versoepeling van de maatregelen door het Kabinet adviseert het CIO het maximum bezoekersaantal te verhogen naar 60. Bij kerkgebouwen met meer dan 300 zitplaatsen kan de capaciteit worden verhoogd naar 15%. Kerkgebouwen met meer dan 1.000 zitplaatsen kunnen maximaal 250 kerkgangers toelaten. Daarnaast gelden de gebruikelijke adviezen van 1,5 meter, registratie en placering. Voor samenzang is het advies conform de routekaart om hier zeer terughoudend mee om te gaan.¹⁷⁹

23 juni 2021

Opnieuw voert het Kabinet versoepelingen door. Het CIO laat hierop de beperking van het aantal kerkgangers vervallen mits de 1,5 meter gewaarborgd blijft. Hetzelfde geldt voor het advies een mondkapje te dragen bij verplaatsingen. Ook is samenzang weer toegestaan zonder voorwaarden. Wel adviseert het CIO de basisregels in acht te blijven nemen (afstand, hygiëne, reservering en placering) en te letten op ventilatie van het kerkgebouw.

¹⁷⁹ Redactie kerk, 'CIO: Meer kerkgangers en beperkte samenzang mogelijk', *Reformatorisch Dagblad*, 2 juni 2021, p. 2-3.

17 september 2021

Per 25 september 2021 voert het Kabinet verdere versoepelingen door en laat de 1,5 meter-regel los. De coronatoegangspas die wordt ingevoerd voor evenementen en bepaalde locaties is niet van toepassing op kerkgebouwen. Daarom adviseert het CIO om gepaste afstand te blijven houden. Weliswaar kunnen maatregelen als registratieplicht en gezondheidscheck komen te vervallen, het advies blijft om te blijven placieren zodat er zo weinig mogelijke verplaatsingen zijn tijdens de kerkdienst. De eerder door het CIO opgestelde routekaart komt te vervallen. In plaats daarvan adviseert het CIO niet de grenzen van de mogelijkheden op te zoeken, maar rekening te houden met de (on)mogelijkheden van een kerkgebouw waarbij ook oog is voor kwetsbare personen en groepen. Omdat het coronavirus niet verdwenen is, blijven de basisregels gelden, zoals hygiëne, thuisblijven bij klachten en zorgen voor goede ventilatie in het kerkgebouw.

4 november 2021

Vanwege de extra maatregelen die het Kabinet per 6 november 2021 neemt, adviseert het CIO dringend om de 1,5 meter en daarnaast de basisregels in kerkdiensten te betrachten. Ook omdat het coronatoegangsbewijs niet van toepassing is op kerkdiensten. Verder adviseert het CIO om bij kerkdiensten niet de grenzen van de mogelijkheden op te zoeken en rekening te houden met kwetsbare personen of groepen en de mogelijkheden van het gebouw. Omdat de mondkapjesplicht wordt uitgebreid en gaat gelden voor alle publieke binnenruimtes is het advies, ondanks dat de kerken van deze plicht zijn uitgezonderd, om bij verplaatsingen kerkgangers te vragen een mondkapje te dragen. Tenslotte wijst het CIO erop dat voor andere activiteiten dan kerkdiensten in het gebouw een verplichting tot een coronatoegangsbewijs bestaat.

17 november 2021

De persconferentie van het Kabinet van 12 november 2021, waarin strengere maatregelen zijn aangekondigd, leidt tot een nieuw advies van het CIO. Het CIO vraagt de kerken op een verantwoorde manier met dit advies om te gaan waarbij als aandachtspunten worden meegegeven het herinvoeren van de 1,5 meter als wettelijke verplichting, het placieren van kerkgangers, een reserveringssysteem voor het aanmelden voor de kerkdiensten (dan wel registratiesysteem), het hanteren van de basisregels, aandacht voor kwetsbare personen, niet de grenzen van de mogelijkheden van een kerkgebouw op te zoeken, het dragen van een mondkapje bij verplaatsingen, het zingen te beperken en ingetogen te zingen en goede ventilatie.

27 en 30 november 2021

Het Kabinet kondigt op 26 november 2021 nog strengere maatregelen aan, waardoor na 17.00 uur alles is gesloten. Voor essentiële winkels geldt een sluitings-tijd van 20.00 uur. Het CIO roept, in aanvulling op eerdere adviezen, op om Advent op een verantwoorde wijze te vieren en gehoor te geven aan de dringende oproep van de minister van Justitie en Veiligheid en de minister-president. Dat wil zeggen om na 17.00 uur geen fysieke kerkdiensten noch andere kerkelijke activiteiten te beleggen maar te zoeken naar alternatieven zoals een digitale uitzending of de activiteit eerder laten beginnen. Mochten er zwaarwegende redenen zijn om toch na 17.00 uur de activiteit te laten plaatsvinden, dan wijst het CIO op het in acht nemen van de maatregelen zoals eerder is geadviseerd. In het algemeen wijst het CIO op het in acht nemen van de maatregelen, zoals hierboven bij 17 november 2021 is aangegeven.

15 december 2021

In de persconferentie van het Kabinet van 14 december 2021 wordt aangegeven dat de maatregelen worden verlengd tot en met 14 januari 2022. Het CIO brengt hierop het advies van 30 november 2021 nogmaals onder de aandacht.

18 en 20 december 2021

Het Kabinet kondigt vanwege de omikronvariant van het virus een 'lockdown' af per 19 december 2021 tot en met 14 januari 2022. Daarbij wordt aan kerken het advies gegeven diensten zoveel mogelijk digitaal te laten plaatsvinden en fysieke bijeenkomsten te beperken tot 50 bezoekers.¹⁸⁰ Het CIO doet hierop aan de achterban de dringende aanbeveling om waar mogelijk al per zondag 19 december 2021 de kerkdiensten digitaal uit te zenden en als er redenen zijn – in uitzonderlijke gevallen – om fysieke diensten te houden, met name tijdens de komende feestdagen, deze met maximaal 50 kerkgangers (excl. medewerkers) te laten plaatsvinden. Verder geldt voor het bijwonen van uitvaarten een maximum van 100 personen en voor huwelijksdiensten een maximum van 50 aanwezigen. Voor dringende vergaderingen geldt ook het advies om deze digitaal te laten plaatsvinden en wanneer dit onmogelijk is de 1,5 meter afstand in acht te nemen. Voor het overige worden nogmaals alle andere voorschriften onder de aandacht gebracht: 1,5 meter, placieren, handen wassen en andere basisregels.

¹⁸⁰ Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/cultuur-uitgaan-en-sport/religieuze-en-levensbeschouwelijke-bijeenkomsten> (19 december 2021).

Bijlage 2 – Maatregelen PKN¹⁸¹

17 maart 2020

Gemeenten krijgen praktische tips hoe een kerkdienst kan worden gestreamd.

31 maart 2020

Het moderamen adviseert om kerkdiensten online uit te zenden en schetst een stappenplan hoe gemeenten hierin een keuze kunnen maken, passend bij mogelijkheden en middelen.

1 april 2020

Het moderamen geeft een handreiking hoe het Avondmaal coronaproof kan worden gevierd. Wijn wordt in aparte bekertjes geschonken die niet worden aange-reikt, de stukjes brood kunnen mensen zelf van een schaal pakken.

7 en 14 mei 2020

Er volgt een uitgebreider protocol voor het houden van kerkdiensten omdat per 1 juli 2020 geen maximumaantal kerkgangers meer geldt mits de 1,5 meter in acht wordt genomen. Hierbij geldt een registratieplicht en placeren waarbij aan gemeenten praktische tips worden gegeven hoe deze kan worden in- en uitgevoerd. Ervaringen van een aantal gemeenten wordt hierbij gedeeld.

29 mei 2020

Jurjen de Groot, directeur dienstenorganisatie PKN, geeft uitleg over het werk van het CIO en deelname van de PKN aan het overleg tussen het CIO en de minister van Justitie en Veiligheid. Resultaat van dit overleg is o.a. dat predikanten en kerkelijk werkers worden aangemerkt als 'cruciaal beroep', zodat zij een beroep op kinderopvang kunnen doen en in ziekenhuizen meer ruimte krijgen om coronapatiënten bij te staan. De Groot is daarbij dankbaar voor wat het CIO voor de kerken voor elkaar krijgt in het bredere spel van belangenbehartiging richting de overheid. In het overleg met de minister is een voortdurende afweging nodig tussen godsdienstvrijheid en volksgezondheid. Het laatste weegt daarbij zwaar en vandaar dat ook voor kerken een reserveringssysteem nodig is om een eventuele bron van besmetting te kunnen traceren. Verder merkt De Groot op dat het maximum bezoekers aan een kerkdienst valt te relateren aan een samscholingsverbod in de openbare ruimte. Over dit laatste heeft de overheid zeggenschap en deze publieke ruimte begint vaak al net buiten de kerkdeur.

Vandaar dat dit meespeelt in de hoeveelheid mensen die naar een kerkdienst mogen komen.

3 juni 2020

Predikanten en kerkelijk werkers worden nu ook aangemerkt als contactberoep. Dat betekent dat binnen de 1,5 meter afstand liturgische handelingen zoals dopen kunnen worden verricht. E.e.a. is door het CIO met de minister afgestemd. Gemeenten worden geadviseerd in een protocol op te nemen welke functionarissen als contactberoep worden aangemerkt. Op deze manier kan de kerk zich beroepen op artikel 2.2 lid 2c van de noodverordening die vanaf 1 juni van kracht is. Dit artikel stelt dat bij de uitoefening van contactberoepen het in acht nemen van de veilige afstand van anderhalve meter niet van toepassing is. De PKN voegt hier wel aan toe dat als voorganger of gemeentelid de 1,5 meter tijdens de liturgische handeling willen handhaven dit dient te worden gerespecteerd. Dopen is dan mogelijk door gebruik te maken van 'een verlengde arm met een doopschelp. Zegenen kan op anderhalve meter afstand.

30 september 2020

De PKN stelt een protocol op voor de gemeenten, waarin de overheidsmaatregelen en adviezen van het CIO zijn vertaald. Zo wordt gewezen op het belang van ventilatie, een gebruiksplan voor het kerkgebouw en het in acht nemen van de basisregels. De concrete invulling van dit protocol behoort tot de verantwoordelijkheid van de kerkenraad en behoeft een lokale en op het kerkgebouw toegespitste invulling.

22 en 24 maart 2021

De PKN wijst op de door het CIO uitgegeven routekaart om als kerken te kunnen anticiperen op de coronasituatie. Daarbij wordt benadrukt dat het een ernstig en weloverwogen advies is aan de verschillende kerkgenootschappen. Ds. Marco Batenburg, preses generale synode: "De routekaart geeft houvast bij de beslissingen die een kerkenraad moet nemen en biedt te zijner tijd meer ruimte voor maatwerk. Tevens biedt deze handvatten wanneer we in de komende maanden uit de 'lockdown' komen en terugkeren naar het normale kerkelijke leven." Scriba dr. René de Reuver begrijpt de keuze van veel kerkenraden om bewust alleen online vieringen te verzorgen: "Dat kan ingegeven zijn vanuit solidariteit met andere sectoren in de samenleving of omdat kerkenraden het risico gewoon

¹⁸¹ PKN, <https://www.protestantsekerk.nl/nieuws/> (21 oktober 2021).

te groot vinden. Tegelijkertijd is het ook goed om rekening te houden met het geestelijk welzijn van mensen en is het toelaten van 30 mensen tijdens de kerkdienst in lijn met de praktijk van andere kerkgenootschappen. Het is aan de kerkenraad om deze afweging te maken.”

23 april 2021

In overleg met de minister van Justitie en Veiligheid komt het CIO tot de conclusie dat het vanaf 28 april a.s. mogelijk is om kerkdiensten te houden met dertig kerkgangers (exclusief medewerkers). De PKN wijst op het in acht nemen van de basisregels en het vooraf registreren van kerkbezoekers. Verder is voor grotere kerkgebouwen met meer dan 300 reguliere zitplaatsen conform de routekaart de mogelijkheid om in de fase zeer ernstig (zonder verzwaaring) maximaal 10% van de zitplaatsen te benutten met inachtneming van de voor deze gebouwen geldende protocollen. Kerkenraden kunnen op basis van deze versoepeling overwegen of zij naast de online kerkdiensten ook weer kerkgangers toelaten in de kerkdienst. Wel deelt de PKN de uitdrukkelijke oproep van de minister en het CIO om terughoudend en verantwoord om te gaan met deze versoepeling.

23 juni 2021

Vanaf 26 juni a.s. kan in kerkdiensten 100% van de capaciteit aan vaste zitplaatsen gebruikt worden voor zover hierbij 1,5 meter afstand tussen de kerkgangers aangehouden wordt. Voor elk kerkgebouw kan op deze manier een maximaal aantal kerkgangers worden bepaald.

In lijn met het advies van de overheid is samenzang ook weer mogelijk. Wel benadrukt de werkgroep zingen dat ventilatie een belangrijk punt van aandacht blijft. Het is de verantwoordelijkheid van de kerkenraad of ze direct van al deze versoepelingen gebruik gaat maken.

20 september 2021

De basisregel van 1,5 meter verandert vanaf 25 september a.s. in een dringend advies om afstand te houden. Dit betekent dat ook in kerken de verplichting om 1,5 meter afstand in acht te nemen formeel vervalt. Tegelijkertijd benadrukt de overheid dat één van de coronamaatregelen blijft: afstand houden. Het moderamen realiseert zich goed dat de meningen over de coronamaatregelen in de samenleving - en daarmee ook in de kerk - sterk verdeeld zijn. Het is waarschijnlijk lastig voor kerkenraden om een besluit te nemen waarbij iedereen zich veilig en gerespecteerd voelt. Daar is het moderamen zich van bewust. Scriba René de Reuver: “Dat alles weer kan, betekent niet dat je het ook moet doen. Gepast afstand houden, blijft het advies. Houd bovendien rekening met mensen met een

kwetsbare gezondheid of mensen die zich niet veilig voelen bij de versoepelingen. Ik hoop dat gemeenten de versoepelingen zo invoeren dat het past bij de situatie in hun gemeente. Bovenal hoop ik van harte dat we elkaar de ruimte geven.”

De PKN geeft aan dat het gepaste afstand houden afhankelijk is van de indeling van het kerkgebouw. Gemeenten kunnen overwegen een gedeelte te reserveren voor mensen die wel graag de 1,5 meter afstand willen bewaren. Voor het bijwonen van kerkdiensten is een coronatoegangsbewijs niet verplicht. Voor het moderamen is helder dat toegangscontrole aan de hand van een coronatoegangsbewijs niet past bij kerkelijke bijeenkomsten. Scriba René de Reuver: “Het past niet in het kerkelijk denken om van tevoren te controleren of mensen welkom zijn.” Het moderamen adviseert plaatselijke gemeenten dringend om speciale aandacht te besteden aan ventilatie. Die is namelijk van groot belang om besmetting te voorkomen. De adviezen in dit bericht gelden vooralsnog tot 1 november.

4 november 2021

Vanwege de aangekondigde verscherpte maatregelen door het Kabinet realiseert het moderamen zich dat de meningen in de samenleving - en daarmee ook in de kerk - sterk verdeeld blijven. Scriba René de Reuver: “Laten we onze verantwoordelijkheid nemen en elkaar niet uit het oog verliezen. Sluit niemand uit, maar geef elkaar de noodzakelijke ruimte.” In lijn met het advies van het CIO wijst de PKN op het dragen van mondkapjes, het betrachten van de 1,5 meter, het tonen van een coronatoegangsbewijs bij andere kerkelijke activiteiten dan kerkdiensten en het belang van een goede ventilatie.

17 november 2021

De PKN herhaalt het advies van het CIO met als belangrijkste conclusies: het hanteren van de 1,5 meter afstand, reservering en placering bij kerkdiensten, het dragen van een mondkapje tijdens verplaatsing, het beperken van zingen en dit op ingetogen wijze te doen en ventilatie. Over de discussie rond een coronatoegangsbewijs zegt scriba René de Reuver het volgende: “Wij hebben daarom grote aarzelingen bij het gebruik van de 2G-maatregel. Persoonlijke vrijheid en collectief belang botsen hier met elkaar. Persoonlijke vrijheid is een belangrijke christelijke waarde. Ieder mens is waardevol in Gods ogen. Tegelijk heeft de overheid zorg te dragen voor het welzijn van het geheel van de samenleving. Het is de verantwoordelijkheid van de overheid - maar ook van onszelf - om persoonlijke vrijheid en collectief belang niet tegenover elkaar uit te spelen. Zij dienen in balans te zijn met elkaar om goed te kunnen samenleven. Het invoeren van 2G- of 3G-maatregelen voor het bijwonen van een kerkdienst

past niet bij de kerk. Om theologische redenen: in Gods huis is iedereen welkom, zonder een vorm van controle bij de ingang.”

27 en 30 november 2021

De PKN verwijst naar het advies dat het CIO op 27 en 30 november 2021 heeft gegeven en voegt daaraan toe: “We bevinden ons in de Adventstijd: de tijd van verwachten en toeleven naar het Kerstfeest. Wij hopen dat we ondanks deze verscherpte maatregelen een goede adventstijd mogen beleven. Wanneer de maatregelen voldoende effect zullen hebben, zal het hopelijk mogelijk zijn om op een gepaste wijze het Kerstfeest te vieren.”

14 december 2021

Vanwege het verlengen van de kabinetsmaatregelen tot en met 14 januari 2022 – met name de ‘avondlockdown’ – roept de PKN de kerken op om na te denken hoe men vorm wil geven aan de kerstvieringen.

18 en 20 december 2021

De PKN volgt het advies van het CIO en brengt dit onder de aandacht van de kerken (zie bijlage 1).

Bijlage 3 – Maatregelen Gereformeerde Kerk van Urk¹⁸²

De Gereformeerde Kerk van Urk (GKU) is op 13 juli 1836 geïnstitueerd en behoort sinds 1 mei 2004 tot de PKN. De gemeente telt 4.628 leden (peildatum: 1 januari 2019) die 's zondags samenkomen in drie kerkgebouwen: Bethelkerk, Petrakerk en kerkcentrum De Poort. In elk kerkgebouw is een ochtend- en een middagdienst.

Nadat de gemeente op zondag 8 maart 2020 nog op de reguliere manier kerkdiensten heeft gehouden en het Avondmaal heeft gevierd, is een week later alles anders. Per kerkdienst zijn maximaal 30 bezoekers mogelijk en in de ochtend worden in alle drie kerkgebouwen dubbele diensten gehouden. De diensten in De Poort worden vanaf dan ook met beeld uitgezonden. Vanaf zondag 28 maart 2020 vervallen de diensten in de andere twee kerkgebouwen en wordt alleen nog een ochtend- en middagdienst belegd in een zaal van De Poort. Deze worden alleen bijgewoond door de voorganger en een aantal ambtsdragers met inachtneming van de voorschriften van het RIVM. De gemeente kan de diensten via de livestream bekijken en beluisteren. Verder besluit het moderamen dat dopen voorlopig niet plaatsvindt en bij huwelijks- en rouwdiensten niet meer dan 30 personen aanwezig mogen zijn.¹⁸³

Per 5 juli 2020 worden de diensten weer gehouden in de kerkzaal van De Poort en zijn ook weer gemeenteleden welkom (200 per dienst). Deze dienen zich vooraf aan te melden. Bij binnenkomst dienen de handen te worden ontsmet. Omdat tussen de diensten door het kerkgebouw wordt gereinigd, zijn niet meer diensten mogelijk dan twee per zondag.¹⁸⁴ Verder is het vanaf 9 juli 2020 weer mogelijk om kinderen te laten dopen. Hiervoor worden doordeweeks extra diensten belegd.¹⁸⁵ Vanaf 12 juli 2020 wordt de Petrakerk weer in gebruik genomen voor zondagse erediensten en rouwen trouwdiensten. Per dienst zijn 120 gemeenteleden welkom.

Al die tijd blijft samenzang toegestaan. Ondanks dat er een klein risico aan is verbonden, acht de kerkenraad het verantwoord waarbij ouderen en kwetsbaren worden oproepen de diensten via de livestream te

volgen.¹⁸⁶ Dit verandert per 11 oktober 2020 als het zingen plaatsvindt door een aantal voorzangers. Op die zondag wordt ook voor het eerst sinds een half jaar weer het Avondmaal gevierd. Om zoveel mogelijk gemeenteleden hiertoe in de gelegenheid te stellen worden extra diensten belegd op de zaterdagavond vooraf en na de bewuste zondag. Viering van het Avondmaal vindt niet zoals gewoonlijk plaats aan de tafel, maar vanaf de zitplaats waarbij brood en bekertjes wijn door de diakenen worden aangereikt.

Vanwege de aangescherpte maatregelen vervallen de diensten in de Petrakerk per 18 oktober 2020. Alleen in De Poort worden 's zondags nog twee diensten belegd die kunnen worden bijgewoond door 30 personen en voor het overige via de livestream kan worden gevolgd.¹⁸⁷ Deze situatie blijft gehandhaafd tot 14 maart 2021. Op die zondag worden weer in de drie kerkgebouwen twee diensten belegd, waarbij per dienst plaats is voor 100 kerkgangers. In de Bethelkerk en Petrakerk is samenzang, terwijl in kerkcentrum 'de Poort' de voorzangers gehandhaafd blijven om zo gemeenteleden die moeite hebben met samenzang gelegenheid te geven tot het kerkbezoek. Verder wordt rond Pasen het avondmaal gevierd in de kerkgebouwen op dezelfde wijze als afgelopen oktober en vindt de doopsbediening weer plaats in de reguliere diensten op zondag.¹⁸⁸

Vanwege de door de overheid aangekondigde versoepelingen van de coronamaatregelen wordt het aantal kerkgangers per zondag 6 juni 2021 opgeschaald naar 150 in de Bethelkerk, 125 in de Petrakerk en 250 in De Poort. Per zondag 4 juli 2021 vindt een verdere ophoging plaats naar resp. 300, 175 en 250 kerkgangers. Als de 1,5 meter komt te vervallen, worden de kerkdiensten met ingang van zondag 26 september 2021 weer op de reguliere wijze gehouden. Dat wil zeggen zonder aanmelding en daarmee zonder maximum bezoekersaantal. Gemeenteleden, die voorzichtig willen zijn en het verstandig achten om wel de 1,5 meter afstand van elkaar te houden, kunnen de kerkdiensten in De Poort bijwonen. Zij dienen zich vooraf aan te melden en krijgen een plaats in de kerk toegewezen. Daarnaast blijft de livestream voorlopig gehandhaafd.

182 Gereformeerde Kerk van Urk, www.gku-pkn.nl (27 december 2021).

183 Kerkblad GKU, 57^e jaargang, nr. 3, 23 april 2020, p. 30.

184 Kerkblad GKU, 58^e jaargang, nr. 1, 28 januari 2021, p. 14.

185 Kerkblad GKU, 57^e jaargang, nr. 5, 25 juni 2020, p. 8.

186 Kerkblad GKU, 58^e jaargang, nr. 1, 28 januari 2021, p. 14.

187 Kerkblad GKU, 57^e jaargang, nr. 7, 29 oktober 2020, p. 38.

188 Kerkblad GKU, 58^e jaargang, nr. 2, 12 maart 2021, p. 14.

Vanwege de verscherpte maatregelen wordt met ingang van zondag 14 november 2021 de 1,5 meter afstand weer gehanteerd. Een week later wordt het aantal kerkgangers per dienst afgeschaald naar 350 in de Bethelkerk, 175 in de Petrakerk en 250 in de Poort en worden in ieder kerkgebouw 's ochtends dubbele diensten belegd (9.00 en 11.00 uur) naast de reguliere middagdienst. Het koffiedrinken na de ochtenddienst in De Poort wordt tijdelijk afgeschaft en verder wijst de kerkenraad op de ventilatie van de gebouwen en verzoekt de gemeente de basisregels in acht te nemen (zoals blijf thuis bij klachten).

Het advies van CIO en PKN om na 17.00 uur geen kerkelijke activiteiten te houden (anders dan digitaal) hebben aan bovenstaande situatie geen verandering gegeven, anders dan dat per 19 december 2021

de extra morgendienst om 11.00 uur is afgeschaft en de morgendienst weer op de reguliere tijd van 10.00 uur wordt gehouden. Deze situatie blijft ook na het instellen van de 'lockdown' gehandhaafd, waarbij de gemeente wordt gewezen op inachtneming van de 1,5 meter, het dragen van een mondkapje bij het binnengaan en verlaten van het kerkgebouw, het desinfecteren van de handen bij binnenkomst van het kerkgebouw en het thuis blijven bij klachten. Voor het overige besluit de kerkenraad op 21 december 2021 om de maatregelen rond het onderwijs te volgen, wat betekent dat activiteiten zoals catechisaties, clubs, verenigingen, koorrepetities en overige bijeenkomsten niet doorgaan.

Bijlage 4 – Maatregelen Protestantse Gemeente Rutten¹⁸⁹

De Protestantse Gemeente van Rutten is in 2004 ontstaan uit een fusie van de Hervormde en Gereformeerde Kerk. De gemeente komt elke zondagochtend samen in de (voorheen Hervormde) Emmaüskerk en telde op 1 januari 2019 274 leden met uiteenlopende geloofsopvattingen. Vanwege het dalend ledenaantal is een belangrijke opgave om zo lang mogelijk eigen erediensten te kunnen beleggen als kleine dorpsgemeente. Naast de Emmaüskerk telt Rutten ook de H. Servatiuskerk, waar de katholieke gemeenschap samenkomt.

De laatste kerkdienst die voorafgaande aan de coronamaatregelen in de Emmaüskerk wordt gehouden is op woensdagavond 11 maart 2020 als de landelijke Biddag wordt gehouden. Daarna sluit de kerk noodgedwongen de deuren en kan de gemeente 's zondags via de livestream de kerkdienst bijwonen van de Protestantse gemeente Emmeloord. Aan deze diensten werken bij toerbeurt ook gemeenteleden van Rutten mee. Volgens ds. S. Baayen had e.e.a. zijn weerslag op de beleving van het samen kerk-zijn. Vooral de ontmoeting werd gemist. Tegelijkertijd stimuleerde het de gemeente ook om na te denken over alternatieve vormen van kerk-zijn en dat de kerk meer is dan een gebouw.¹⁹⁰

Met ingang van 6 september 2020 houdt Rutten weer diensten in het eigen kerkgebouw waar alleen de voorganger, ambtsdragers en medewerkers bij aanwezig zijn. Er is een eigen livestream opgezet ten behoeve van de gemeenteleden. In de periode hierna laveert de gemeente op de landelijke ontwikkelingen. Versoepelingen van de coronamaatregelen betekent dat ook gemeenteleden de diensten weer kunnen bijwonen (max. 30). Opgave vooraf is noodzakelijk en bij binnenkomst vinden registratie en hygiënemaatregelen plaats. Het Avondmaal wordt vanaf de zitplaats gevierd met vooraf aangereikt brood en een bekertje wijn. Na de zomer van 2021 kunnen 60 kerkgangers aanwezig zijn (zonder opgave vooraf) en wordt weer voorzichtig samen gezongen, op spraakvolume. De livestream blijft gehandhaafd. De kerkenraad benadrukt daarbij het in acht nemen van de RIVM-regels.¹⁹¹

Vanaf zondag 7 november 2021 wordt weer de 1,5 meter gehanteerd en wordt kerkgangers gevraagd bij binnenkomst en verplaatsingen een mondkapje te dragen.¹⁹² De oproep van het CIO om na 17.00 uur geen fysieke samenkomsten te houden, vindt gehoor. Zo wordt de dienst op Oudejaarsavond vervroegd van 19.30 uur naar 15.00 uur. Op zondag 19 december 2021 deelt de kerkenraad aan het begin van de morgendienst mee dat de kerstnachtdienst zal komen te vervallen en de diensten weer digitaal zullen worden gehouden. Medewerkers en mensen voor wie het moeilijk is om thuis de eredienst te volgen kunnen in de kerk komen. Ook gemeenteleden die thuis de diensten alleen moeten volgen, zijn welkom in de kerk.

189 Protestantse Gemeente van Rutten, www.pknrutten.nl (11 oktober en 27 december 2021).

190 L. Born, 'De kerk is geen gebouw, maar een beweging, een gemeenschap', *Friesch Dagblad*, 2 augustus 2020, <https://frieschdagblad.nl/geloven/%E2%80%98De-kerk-is-geen-gebouw-maar-een-beweging-ee-gemeenschap%E2%80%99-26801885.html> (20 oktober 2021).

191 Kerknieuws Protestantse Gemeente Rutten, oktober 2021, p. 5-6.

192 Gemeentemail Protestantse Gemeente Rutten, 6 november 2021.

