

## Lettres Persanes 7. Willem I's rentree te Brussel. 175 Jaar scheiding België-Nederland en de verhoudingen tussen kerk en staat

Adriaan Overbeeke\*

België en Nederland zijn 175 jaar uit elkaar. In het zuiden aanleiding voor feestelijk herdenken, in het noorden voorwerp van onverschilligheid. België is een buurland waarmee nu in goed nabuurschap wordt geleefd, en niet meer het opstandige, katholieke territoir waarmee pas in 1839 – moment waarop Nederland zich definitief neerlegt bij het Scheidingsverdrag – enigszins normale relaties konden worden aangegaan. De littekens van deze scheuring zijn weg. Hoewel... Louis Tobback, prominent Vlaams sociaal-democratisch politicus, nu burgemeester van de mooie universiteitsstad Leuven, betreurt dit uiteengaan van België en Nederland:

‘Mochten beide landen en Luxemburg samengebleven zijn, dan hadden ze in de huidige wereld een soort grootmachtstatus gehad en een veel belangrijkere rol kunnen spelen dan nu.’

Tobback is niet alleen. Ook de Belgische koning heeft het niet zo op afscheiding, blijktens zijn jongste nieuwjaarstoespraak: ‘Breuken en scheidingen vallen meestal duur uit voor alle betrokkenen.’ Bij treurnis hoort troost. Dit is een troostbrief.

Deze brief bespreekt maar een klein domein, dat van de rechtsregels die de verhouding tussen kerk en staat beheersen. Indertijd bestonden er twee wezenlijk verschillende visies op die verhouding, en het waren onder meer geschillen daarover die tot de scheiding tussen Nederland en België leidden. Een aantal jaren na de scheiding was dat verschil ook in de basisregels van beide staten terug te vinden. Nederland kende aanvankelijk – tot halverwege de negentiende eeuw – een regime waarin staatsbemoeienis op religieus erf regel was. Kerk en staat waren niet gescheiden. België koos in

\* Verbonden aan de Universiteit Antwerpen. De auteur promoveerde daar recent op een proefschrift over de rechtspositie van religieuze en levensbeschouwelijke gemeenschappen.

1830-1831 terstond voor een eerder strikt scheidingsregime, met overtuiging. Daarom is de Belgische Grondwet van 1831 in artikel 21 voorzien van een bepaling waardoor de wederzijdse onafhankelijkheid van godsdienstige gemeenschap en overheid is gegarandeerd. Deze tot op heden ongewijzigd gebleven grondwetsbepaling staat nu echter ter discussie. Er wordt nu naarstig gespeurd naar mogelijkheden voor verruimde overheidscontrole. Gelijktijdige pleidooien voor een '*neutrale Staat*' staan ontwikkelingen naar het prerévolutionaire tijdperk, dat van de ongegeneerde staatsbemoeienis dus, niet in de weg. Willem I is weer *salonfähig*, in Brussel. Oranjebeleid in de herkansing.

### **Religie in het nieuwe België: een regime van scheiding én van steun**

Artikel 21, eerste alinea van de Belgische Grondwet luidt:

'De Staat heeft niet het recht zich te bemoeien met de benoeming of de installatie der bedienaren van enige eredienst of hun te verbieden briefwisseling te houden met hun overheid en de akten van deze overheid openbaar te maken, onverminderd, in laatstgenoemd geval, de gewone aansprakelijkheid op het gebied van drukpers en openbaarmaking.'

De verwoording van deze bepaling is er een van *reactie*: het nieuwe België nam hiermee namelijk afstand van het bemoeizuchtige beleid van Willem I. De rooms-katholieke kerk steunde deze optie. Voor haar was overigens niet enkel de bemoeizucht van Willem I met de interne kerkelijke aangelegenheden een probleem, maar ook de grondwettelijke erkenning, op voet van gelijkheid, van *verschillende* godsdiensten. De Belgische rooms-katholieke kerk wilde de godsdienstvrijheid *voor andere gemeenschappen* in kerkelijk opzicht dus eigenlijk niet aanvaarden, een standpunt dat vanuit hedendaags gezichtspunt alleen maar valt verklaren wanneer we beseffen dat de rooms-katholieke geloofsbeleving in het negentiende-eeuwse België zo'n 99% van de bevolking omvatte. Dat België in 1831 uiteindelijk ook, net als onder Nederlands regime het geval was, een gelijk recht op godsdienstvrijheid voor alle godsdiensten grondwettelijk vastlegde, maakte in die quasi-monopoliesituatie juist daarom ook niet veel uit: er waren in de Belgische provincies nauwelijks aanhangers van de '*cultes dissidentes*', aanduiding voor alle niet-katholieke stromingen.

Vandaag de dag is van het ooit zo fundamentele verschil tussen Brussel en Den Haag weinig meer te merken: overheidbemoeienis is *bon ton*, in België zowel als in Nederland. Te denken valt aan kwesties als het weren of uitzet-

ten van imams (België én Nederland), het voeren van strafonderzoek naar preken en religieuze publicaties (België én Nederland), het inrichten van theologieopleidingen die het mogelijk moeten maken dat in het buitenland opgeleide imams geweerd worden (België én Nederland), het al dan niet accepteren van moslimscholen (België én Nederland) en het bouwen van moskeeën (België én Nederland).

De niet in de materie ingevoerde toeschouwer zal er trouwens voetstoots van uitgaan dat België hoe dan ook *geen* scheiding van kerk en staat kent. De Belgische overheid financiert zijn religies immers. Enkele duizenden priesters, dominees, kapelaans en rabbijnen, de zogenoemde ‘bedienaren van de eredienst’, maar sinds een jaar of twee ook de geestelijke begeleiders van niet-confessionele gemeenschappen (de humanistische beweging) ontvangen een staatstraktement. En binnenkort zullen ook imams worden betaald. De Grondwet schrijft deze overheidsfinanciering ook al vanaf 1831 voor, in artikel 181:

‘De wedden en pensioenen van de bedienaren van de eredienst komen ten laste van de Staat; de daartoe vereiste bedragen worden jaarlijks op de begroting uitgetrokken.’

Desondanks is hier geen sprake van een menging van kerk en staat, want deze ‘steunbepaling’ wordt namelijk samen gelezen met het hoger geciteerde artikel 21 GW: staatssteun rechtvaardigt in de Belgische optiek dan ook in beginsel geen bemoeienis. Het is de kerk zelf die haar personeelsbeleid voert.

### **Staat de scheiding van kerk en staat op losse schroeven?**

Hoe dan ook, de overheid van de eenentwintigste eeuw heeft op een geheel andere wijze af te rekenen met de aanwezigheid van religie dan die van de negentiende eeuw. De demografische dominantie van de rooms-katholieke kerk is in België teloorgegaan, een *pluriform religieus landschap* is daarvoor in de plaats gekomen. Dit laatste vormt kennelijk een goede kapstok voor hernieuwde discussie over de verhouding tussen kerk en staat. Een veelgebruikt woord daarbij is ‘neutraliteit’, een meestal niet nauwkeurig omschreven, aan de overheid toegeschreven (of toegewenste) karaktertrek. De brandstof voor de neutraliteitsdiscussies wordt vooral aangeleverd door de islam. De religieuze uitingen van de aanhangers van die nieuwe religie baren zorg, vooral als die zichtbaar zijn (moskeegebouwen met minaret, hoofddoeken).

Het Belgische actuele debat over de verhouding tussen kerk en staat is dan ook niet in de eerste plaats te danken aan de voortschrijdende secularisatie, maar vooral aan de aanwezigheid van nieuwe religies, met name de islam. Ook de neiging van de overheid om zich beleidsmatig in het (inter)religieuze domein te wagen, heeft vooral hiermee van doen. Gaat het de overheid daarbij om een bijdrage aan het goed samenleven van de zeer diverse godsdiensten en levensovertuigingen? Of werpt de overheid zich daarmee op als hoeder van het Goede? Of spreekt de vrees voor een door religie aangejaagd conflict hier ook mee? Helemaal duidelijk is dit niet. In ieder geval, premier Verhofstadt beloofde in een oecumenische opwelling voor 2005 een door zijn regering te organiseren conferentie

‘met de religieuze leiders van ons land, waarbij imams, rabbijnen, priesters en vrijzinnigen worden uitgenodigd om naar elkaar toe te groeien.’

Dit is weinig anders dan een uiting van welwillende staatsoecumene. In oktober 2005 ontvingen de representanten van de erkende godsdiensten van Minister van Justitie een missive, waarin de wens werd uitgedrukt dat bedienaren van de erkende erediensten en levensbeschouwingen ‘toenadering tussen de gemeenschappen bevorderen.’ Deze overheidswens paste in het kader van een Actieplan tegen de *Radicalisering*...

Het Nederlandse religiebeleid vertoont dezelfde tendens als het Belgische. *Bemoeienis*, dat lijkt er de regel te zijn. De huidige Nederlandse regering heeft namelijk een (weliswaar niet meteen gelukkige) hand in het begeleiden van het totstandkomen van een moslimvertegenwoordiging (en aanvaardt er daarom meer dan een), ze missioneert voor een imamopleiding op Nederlandse bodem, de Tweede Kamer wil dat de toelating van geestelijke bedienaren vanuit het buitenland op termijn aan banden wordt gelegd: vanaf 2008 moeten de Nederlandse moslims het met ‘eigen kweek’ (uit eigen Nederlandse opleiding) doen.

### **Zes voorbeelden van een actievare overheid: Belgisch Oranjebeleid**

In 1830 lagen de kaarten dus anders. De rooms-katholieke kerk is in België van in den beginne de vleesgeworden ‘religieuze macht’, en voor binnenkomst van de islam waren kerk- en staatvraagstukken in België eigenlijk enkel kwesties die de verhouding met deze ene kerk betroffen. Die leverden in de negentiende eeuw steeds grote politieke spanningen op. Een discussie als die over het toelaten van vreemde geestelijke bedienaren is om die reden niet nieuw: al in de negentiende eeuw kreeg de Belgische overheid,

door ingrijpen van een homogeen liberale en antiklerikale regering, meer grip op de binnenkomst van rooms-katholieke priesters van niet-Belgische nationaliteit.<sup>1</sup> De politieke prediking van de betrokkenen was ook toen een punt van zorg. Ultramontaanse priesters uit bijvoorbeeld Frankrijk en Duitsland werden gewantrouwd.

Het oude, van liberale zijde tegen de rooms-katholieke kerk ingezette juridische wapentuig lijkt nu te worden gerecycleerd. Dat wapentuig moet dan wel ingepast kunnen worden in het nauwe korset van artikel 21 Grondwet. Een terugkeer naar het controlerende beleid van Willem I lijkt in dat kader niet denkbaar. Of toch? Enkele recentere Belgische ontwikkelingen, die hieronder puntsgewijs op een rijtje worden gezet, wijzen daar wel op. We zetten zes ontwikkelingen op een rij, die mijns inziens aantonen dat Willem I, op dit terrein althans, weer aan krediet wint.

1. Artikel 268 van het Belgische strafwetboek stelt de geestelijke bedienaren strafbaar

‘die in de uitoefening van hun bediening door woorden, in openbare vergadering gesproken, de Regering, een wet, een koninklijk besluit of enige andere handeling van het openbaar gezag aanvallen.’

Dit ‘*kanselmisdrijf*’ is aan een renaissance toe. De Belgische Minister van Justitie heeft het College van Procureurs-generaal onlangs gevraagd onder meer te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om bepaalde uitingen van bedienaren van de eredienst te beteugelen. Het beteugelen van extremistische verkondiging in de moskee heeft hier prioriteit. Het is een domein waar niet alleen de godsdienstvrijheid (art. 9 EVRM) maar ook de vrijheid van meningsuiting (art. 10 EVRM) in het geding is. Religieuze meningsuiting in het algemeen is hoe dan ook problematischer aan het worden: de jongste kersttoespraak van de rooms-katholieke priester raakte ook aan politieke vraagstukken – het voornemen van liberale zijde om de euthanasiewetgeving te verruimen – en zorgde *daarom* meteen voor een reprimande van de kant van liberale zijde, uit de partij van premier Verhofstadt.

2. Het *selecteren van bedienaren van de eredienst* ten behoeve van de geestelijke verzorging van geloofsgemeenschappen op het Belgisch grondgebied is formeel – zie de hiervoor geciteerde grondwetsbepaling – geen overheid-

1 De aanwezigheid van liberale regeringen in een bijna homogeen katholiek land wordt verklaard door het geldende kiesstelsel: dat was een meerderheidsstelsel (geen evenredige vertegenwoordiging), gecombineerd met een zeer beperkt kiezerskorps (in 1878 bijv. liberale partij gewonnen verkiezingen, is slechts 1,7% van de bevolking kiezer).

staak. De enige eredienst die op dit moment onder een ander regime leeft, is de rooms-katholieke kerk. De overheid heeft enkel voor deze denominatie vanaf 2005 de beleidslijn aangenomen dat op termijn alleen nog *priesters* in aanmerking komen voor een bezoldiging ten laste van de schatkist. Deze maatregel verhindert de aanstelling van een bijzondere categorie geestelijke verzorgers, die van de parochieassistenten; dit is nochtans de enige categorie waarvan de rooms-katholieke kerk in de toekomst heil te verwachten heeft, als het gaat om de pastorale ondersteuning in een paar duizend parochies.

3. Het *opleiden van bedienaren van de eredienst* is evenmin een zaak voor de overheid. Onder Koning Willem I waren kandidaat-priesters verplicht een door de overheid ingestelde vooropleiding te volgen, het *Collège Philosophique*. Dit was opgelegd pandoer. Het nieuwe België zou zich hieraan niet bezondigen. De Belgische overheid heeft daarom geen bemoeienis met de op haar grondgebied bestaande opleidingen van rooms-katholieke en protestantse signatuur. Deels worden deze door de overheid gefinancierd. Voor de *islam* liggen de zaken anders: de Vlaamse regering ziet zichzelf voor de taak geplaatst een eigen imamopleiding op poten te zetten. De Minister van Onderwijs heeft hier het initiatief. Het realiseren van een *homemade* imamopleiding is gekoppeld aan het belemmeren van de instroom van vreemde (niet-EU-)bedienaren.

4. De *reglementering voor de lokale structuren voor het beheer* van de materiële aspecten van godsdienstige gemeenschappen erfde België van de vorige regimes, vooral het Franse. Die oude 'kerkfabrieken'-wetgeving wordt nu door de overheid onder handen genomen. Bij het moderniseren ervan is er sprake van een verregaander overheidsbemoeienis bij de manier waarop die lokale organen bemand (en bevrouwd) worden. De Vlaamse overheid wil dat vrouwen in evenredigheid present zijn in de beheersorganen en bepaalt dat bejaarde bestuurders het veld moeten ruimen. Voor dat laatste heeft het grondwettelijk hof in oktober 2005 een stokje gestoken wegens de door die maatregel ontstane leeftijdsdiscriminatie, niet wegens een inbreuk op de organisatievrijheid van godsdienstige gemeenschappen.

5. Het *vertegenwoordigen van religieuze gemeenschappen* bij overheden (in aangelegenheden die de werking van de godsdienstige gemeenschappen zelf betreft) was vanouds een exclusief religieuze kwestie. De overheid stond daarbuiten. Anders dan onder de 'protestantse dwingeland' Willem I is de bemoeienis bij bijvoorbeeld de aanstelling van rooms-katholieke bisschoppen in het onafhankelijke België geen staatszaak. De instroom van een grote populatie islamitische burgers leidt er echter toe, dat de Belgische overheid in deze aangelegenheid het geweer van schouder verandert. Het

moet gezegd, de overheidbemoeyenis bij het totstandbrengen van een islamvertegenwoordiging is indrukwekkend. De recentste ingreep, een door de wetgever en een overheidscommissie uitgewerkt stelsel van algemene moslimverkiezingen, spant daarbij de kroon. Met het oog op een verantwoorde selectie van de officiële representanten is door de wetgever in 2005 een bijzondere regeling getroffen voor het *screenen* van de betrokken kandidaat-representanten door veiligheidsinstanties. Op die manier regelt de overheid dat één moslimkoepel ontstaat, waaraan door dezelfde overheid religieus gezag wordt toegeschreven.

6. De overheid heeft zich eigenlijk niet in te laten met het *taalgebruik* in een godsdienstige gemeenschap (met een uitzondering voor wat betreft de communicatie van godsdienstige gemeenschappen met de overheid), maar ook hier is er verandering op til. De Vlaamse Minister van Binnenlandse Angelegenheden M. Keulen verkondigt:

‘Indien bepaalde gebeden of teksten in het Hebreeuws, in het Latijn of in het klassiek Arabisch moeten worden gebracht, zie ik geen enkel probleem. (...) Voor het overige streven we naar het gebruik van het Nederlands als werktaal.’

Om het gebruik van het Nederlands bij vreemdtalige gemeenschappen ingang te doen vinden, zal het instrument van de staatssteun uit de kast worden gehaald. Het zal erop neerkomen dat de kans op staatssteun stijgt naarmate het enthousiasme voor het gebruik van het Nederlands buiten het verplichte ritueel groter is.

Vele van de opgesomde ontwikkelingen hebben dus direct of indirect te maken met het in 1830 gehandhaafde en later (naar achtereenvolgens jodendom, anglicanisme, islam en orthodoxie) uitgebreide steunregime voor de ‘erkende’ godsdienstige stromingen. Het hierboven vermelde artikel 181 van de Belgische Grondwet speelt hier een grote rol. Het bestaan van dat steunregime is voor het overheidsbeleid aantrekkelijk, zo blijkt, want steun lijkt vandaag beleidsinstrument te worden voor de overheid om in te grijpen in de levensbeschouwingen. In de woorden van een door de regering ingestelde Commissie voor de interculturele dialoog wordt het steunregime namelijk gezien als een vorm van *actieve neutraliteit*:

‘steun rechtvaardigt (...) controle. Actieve neutraliteit biedt (...) meer controlemogelijkheden dan passieve neutraliteit. Wanneer de Staat elk contact met religieuze groeperingen uit de weg gaat, geeft ze in feite alle controlemogelijkheden uit handen.’

Wie betaalt, bepaalt dus. We zouden een dergelijk standpunt Oranje-beleid kunnen noemen. In ieder geval, de vermelde commissie acht een debat over artikel 21 Grondwet geboden, met name over de ruimte die daarin mogelijk wordt gelaten aan méér overheidsbemoeyenis.

### Het doel van een scheiding van kerk en staat

Honderdvijfenzeventig jaar geleden vormde de overheidsbemoeyenis met het religieuze leven een belangrijke factor bij het scheiden van Nederland en België. De recente ontwikkelingen (zie de zojuist opgesomde maatregelen) tonen aan dat het er nu anders voorstaat. België lijkt heden ten dage zelfs enthousiaster in het vermengen van Staat en religie dan Koning Willem I misschien ooit geweest is. De in de inleiding vermelde Louis Tobback heeft dan gelijk: jammer van die scheiding in 1830, het was niet nodig geweest. Tegelijk heeft Tobback dus ook ongelijk, want de *ware* – geestelijke – erfgenamen van Willem I regeren in Brussel. En, in de vorm van een gebeeldhouwde buste, wordt de vorst zelf nog steeds gesignaleerd in het Paleis der Natie, waar Kamer en Senaat vergaderen. Meer is er voorlopig van echte Oranje-Nassaus niet te verwachten, want aan deze familie werd in 1830 iedere vorm van machtsuitoefening in België ontzegd, voor altijd. En toch, het perspectief op hereniging van Noord en Zuid *in beleidsopzicht* is er. Het huidige activisme van de Nederlandse overheid als het gaat om de ‘inpassing’ van de *nieuwe islamitische gemeenschappen* vertoont onmiskenbaar overeenkomsten met dat van de zuiderburen.

Wat er ook van zij, er is veel voor te zeggen de binnenkomst van de islam (in België en in Nederland) te zien als een interessante toets van de werkelijke kerk- en staatverhoudingen. In zekere zin kan hetzelfde gelden voor de in beide landen door de enen gekoesterde en door de anderen verfoeide onderwijsvrijheid. De vestiging van vele moslimgemeenschappen en de vrees voor dreigende radicalisering van delen ervan, de aanwezigheid (of vrees voor de komst) van moslimscholen, en de aanwezigheid van moslimkinderen in openbare en christelijke onderwijsinstellingen vormen samen de aanjager van het debat over dat wat de *neutraliteit* van de overheid en van de publieke ruimte en wat scheiding van Kerk en Staat precies is of zou moeten zijn.

Een vraag van een iets andere orde, maar niet minder belangrijk, is die naar het *doel* dat een scheiding tussen kerk en staat nu eigenlijk dient. Want waar het in 1830 in eerste instantie de bedoeling was om in het nieuwe België de levensbeschouwingen beter te beschermen tegen staatsbemoeyenis dan onder Willem I het geval was, gaat het vandaag om de tegenoverge-



stelde beweging: het beschermen van de Staat tegen een ‘oprukkende’ islam. Kortom, is de scheiding van kerk en staat er om de religie te beschermen, of is die toch vooral geconcipieerd om de staat tegen de dreiging van die religie te wapenen? Het antwoord op deze vraag is natuurlijk niet *in abstracto* te geven: het kan bovendien beide zijn, in een enerzijds-anderszijds verhaal.

In ieder geval, vandaag de dag vertoont het ‘nieuwe’, interventionistischer overheidsbeleid ten aanzien van de kerk niet alleen parallellen met opvattingen van Willem I, maar ook met de ideeën van de zeventiende-eeuwse denker die op de meest krachtige wijze de idee van een scheiding tussen kerk en staat heeft vormgegeven: Thomas Hobbes. Hem was het vooral te doen om de Staat te beschermen tegen de anarchieveroorzakende religieuze tegenmacht. Hobbes werkte in een voor dit vraagstuk boeiende periode: die van de groeiende invloed van de zogenaamde puriteinen, tot in het Engelse parlement toe, een invloed die zijn weerslag had op de Engelse Revolutie en de onthoofding in 1649 van de Engelse koning Charles I. Hobbes’ pleidooi voor een absolutistisch gezag dat de religie onder de duim houdt, mag daarom niet worden losgezien van de context van *vrees* voor de effecten van de opkomst van religieuze tegenmachten op het staatsbestuur.

Maar angst wordt terecht als slechte raadgever gezien. Als er in België, onder meer naar aanleiding van de binnenkomst van nieuwe religies, ruimte ontstaat voor een mogelijke reconstructie van de in 1830 gesmede kerk-en staatverhouding, dan is het naar mijn overtuiging niet verstandig onmiddellijk, in een *verdedigingsreflex*, de oude invalshoek (de kerk verdient bescherming tegen de staat) in te ruilen voor een opgekalefaterd orangistisch beleid dat de staat bescherming moet bieden tegen de religie. *Dat* de ruimte voor discussie over de kerk- en staatverhouding aanwezig is, is winst. Een prettige omstandigheid is daarbij dat, anders dan in 1830 (België heeft dan nog een zeer precaire positie als jonge, onafhankelijke natie), *rustig* nagedacht kan worden. Het is een troostende gedachte: tijdsdruk is er niet, een Tiendaagse Veldtocht staat niet voor de deur. Een snelle al dan niet reflexmatige greep in de oude besluitenkast van Willem I ligt dus niet voor de hand.