

Nederlandstalige Samenvatting

Framing de hijab. The regulering van kruisende religieuze, etnische en gender verschillen in Frankrijk, Nederland en Duitsland

Dit proefschrift gaat over de politieke debatten en het beleid omtrent vrouwelijke Islamitische kledij in Frankrijk, Nederland en Duitsland, oftewel de hijab. Hoewel er al veel onderzoek is gedaan naar de vraag waarom de hijab in het publieke en politieke debat zo veel stof doet opwaaien, bestaat er maar weinig internationaal vergelijkend onderzoek. Dit is opmerkelijk, aangezien landen nogal uiteenlopend beleid hebben gevormd ten aanzien van de hijab. Zo verbiedt Frankrijk het dragen van hoofddoeken en andere ‘opzichtige’ religieuze tekens op openbare scholen, terwijl hoofddoeken inmiddels een bekend fenomeen zijn op de meeste Nederlandse scholen. Door de beleidsprocessen rond de hijab in drie Europese landen systematisch met elkaar te vergelijken, probeert dit onderzoek de verschillen in beleid te verklaren, en zodoende een bijdrage te leveren aan het wetenschappelijke debat over dit onderwerp. Hiervoor heb ik alle parlementaire debatten rondom de hijab bestudeerd die zich voordeden tussen 1985 en 2007 (en in minder detail ook latere debatten). Daarnaast heb ik de jurisprudentie en verschillende mediastukken rondom dit thema bestudeerd, mede om de actoren te achterhalen die geprobeerd hebben het beleid te beïnvloeden.

Internationaal vergelijkende studies naar de regulering van Islam in Europa wijzen uit dat nationale tradities van staat-kerk verhoudingen en van burgerschap doorwerken in de manier waarop landen omgaan met hedendaagse multiculturele vraagstukken. Dit onderzoek bouwt voort op deze theorie, maar levert ook twee centrale punten van kritiek: 1. een statisch begrip van nationale beleidstradities kan niet verklaren waarom de hijab soms binnen hetzelfde land verschillend wordt gereguleerd, of waarom er zich over de tijd heen verschuivingen voordoen in het beleid. Blijkbaar zijn deze nationale tradities zelf ook aan verandering onderhevig en voor meerdere interpretaties vatbaar. Daarom stel ik een dynamischere verklaring voor die rekening houdt met de rol van actoren in beleidsvormingsprocessen, en de betekenissen die zij geven aan deze historische tradities. 2. De hoofddoek is niet alleen een uitdrukking van een religie die (voornamelijk) door nakomelingen van migranten wordt aangehangen, maar ook een genderspecifieke praktijk die alleen voor vrouwen geldt. Daarom heb ik niet alleen gekeken naar de mogelijke invloed van nationale staat-kerk tradities en immigratie- en integratiebeleid op politieke debatten over de hijab, maar ook naar het emancipatiebeleid van de verschillende landen.

In dit onderzoek wordt een theoretisch model ontwikkeld en getoetst dat de drie genoemde beleidsterreinen opvat als ‘politieke mogelijkhedenstructuren’ (POS). De thesis is dat nationale verschillen in beleid en instituties van invloed zijn op de mate waarin, en manier waarop, Franse, Nederlandse en Duitse actoren de hijab kunnen thematiseren als een beleidsprobleem. Naast deze drie specifieke elementen van de POS, en de historische breuklijnen die daaraan ten grondslag liggen, heb ik onderzocht in hoeverre verschillen in het politieke systeem tussen de drie landen doorwerken op beleidsprocessen, inclusief politieke machtsverhoudingen. De totstandkoming van beleid wordt breed opgevat als het resultaat van een dynamisch proces tussen actoren die, gekenmerkt door verschillende machtsposities, ideologieën en belangen, twisten over de definitie van het ‘probleem’ van de hijab en de manier waarop de staat daarop zou moeten reageren (‘framing’).

Deze kenmerken van de politieke context vergelijk ik tussen de drie landen in hoofdstuk 3 tot en met 6. Er blijken een aantal duidelijke verschillen te bestaan in de manier waarop Frankrijk, Nederland en Duitsland in het verleden om gegaan zijn met religieuze,

etnische en genderverschillen. Zo laat hoofdstuk 4 zien dat in Frankrijk historische conflicten tussen secularisten en de Katholieke kerk slechts recentelijk zijn gepacificeerd, en dat het overheidsbeleid er nog steeds op gericht is om religie zo veel mogelijk uit openbare instellingen te weren. In Duitsland en Nederland daarentegen, bestaat er al geruime tijd een vreedzame verhouding tussen verschillende religieuze en/of niet-religieuze groeperingen. De openbare rol van religie in de samenleving wordt hier erkend en gewaardeerd, met het verschil dat in tegenstelling tot Nederland kerken in Duitsland een publiekrechtelijke status hebben die hun verschillende voordelen verleent boven minderheidsreligies.

Hoofdstuk 5 toont aan dat, ondanks recente trends van convergentie, er eveneens verschillen bestaan in het type integratiebeleid dat de drie landen hebben gevoerd. Terwijl Frankrijk al meer dan een eeuw geleden, en Nederland een halve eeuw geleden, het staatsburgerschap openstelde voor afstammelingen van migranten, wierp het Duitse burgerschapsbeleid tot 2000 hoge grenzen op voor niet-etnisch Duitse migranten en hun nakomelingen. Daarbij speelt mee dat, in tegenstelling tot Frankrijk en Nederland, conflicten over de letterlijke en symbolische grenzen van de Duitse natie tot voor kort nog niet waren gepacificeerd, mede vanwege de scheiding tussen Oost en West. Ook kennen Frankrijk en Nederland een sterkere antidiscriminatie wetgeving dan Duitsland, met het verschil dat Nederland in de jaren '80 heeft gespeeld met het multiculturalisme als beleidsparadigma en Frankrijk juist huiverig staat tegenover de erkenning en institutionalisering van etnische verschillen.

Op basis van deze elementen van de POS verwachtte ik dat in Frankrijk de hoofddoek het meeste controversieel zou zijn in instellingen als de openbare school, en dat er daar meer discursieve ruimte zou bestaan om te pleiten voor een verbod op alle religieuze uitingen dan in de andere twee landen. In Duitsland verwachtte ik op basis van zijn staat-kerk verhoudingen een grote tolerantie voor religieuze uitingen, maar alleen zolang deze de religie van etnische meerderheden uitdrukken. Het exclusieve burgerschap en integratiebeleid dat Duitsland jarenlang heeft gehanteerd zou kunnen betekenen dat de hoofddoek juist wordt geweerd uit het openbare leven. In Nederland verwachtte ik dat de institutionele mogelijkheden minder kansen zou bieden om voor een verbod te pleiten, hoewel recente veranderingen in het immigratiebeleid en in politieke machtsverhoudingen weer nieuwe mogelijkheden scheppen voor tegenstanders van de hijab.

Tenslotte heb ik in hoofdstuk 6 de gender instituties en het emancipatiebeleid van de drie landen vergeleken. Alle drie landen hebben impliciet en expliciet genderrollen van moederschap geïnstitutionaliseerd, met als koploper Duitsland en dan Nederland. Frankrijk heeft een sterker gelijke kansenbeleid ontwikkeld dan Duitsland, maar in de Franse politiek zijn vrouwen juist weer minder sterk vertegenwoordigd dan in Nederland en Duitsland. Vanwege de nog steeds sterke mobilisering rondom gendergerelateerde kwesties in Frankrijk, waar inmiddels een uitgebreide emancipatie infrastructuur bestaat, verwachtte ik hier een grotere invloed van de vrouwenbeweging op het debat over de hijab dan in Nederland en Duitsland, waar de beweging is gefragmenteerd en de infrastructuur afgebrokkeld.

In hoofdstuk 7, 8 en 9 ben ik nagegaan of deze aannames kloppen door per land in detail en door de tijd heen te onderzoeken hoe de hijab als probleem werd gepresenteerd in het parlementaire debat, en welk beleid er is ontstaan. In hoofdstuk 10 heb ik de verschillen en overeenkomsten nog eens naast elkaar gezet. Het blijkt dat de politisering van de hijab en beleidsreacties in grote mate overeenstemmen met de verwachtingen op basis van de POS. In Frankrijk was de hoofddoek van leerlingen inderdaad al vroeg controversieel. Hoewel deze

aanvankelijk werd getolereerd, mede vanuit de verwachting dat zodra migrantenkinderen zouden integreren ze hun hoofddoek zouden afleggen, kregen scholen al snel toestemming de hoofddoek te verbieden. In 2004 is er een wettelijk verbod op religieuze kledij doorgevoerd, mede met het argument om meisjes te beschermen tegen religieuze druk en om de eenheid van de natie te bewaken. In tegenstelling tot Frankrijk, waar de mogelijkheid om hoofddoeken voor leraressen en ambtenaren niet eens werd overwogen, zijn deze in Nederland toegestaan. Een verbod werd lange tijd als discriminatoir en contraproductief gezien voor de emancipatie en integratie van migrantenvrouwen. Recent zijn er slechts in bepaalde domeinen als de school verboden op de gezichtssluiers ingevoerd, welke als een obstakel voor integratie en gendergelijkheid wordt beschouwd, net als in Frankrijk waar gezichtssluiers zijn verboden in de gehele openbare ruimte. Duitsland neemt een bijzondere positie in: vijf deelstaten verbieden de hoofddoek, maar nonnen en joodse leerkrachten wordt wel toegestaan om in hun kleding uitdrukking te geven aan hun religie. De argumentatie is dat hoofddoeken een uitdrukking zijn van een extremistische Islam, dus een politiek statement dat conflicteert met Joods-christelijke waarden.

Toch blijken er *binnen* landen verschillende beleidsreacties ten aanzien van de hijab te bestaan, welke moeilijk vanuit 'nationale' beleidstradities zijn te verklaren. Niet alleen laat het Franse voorbeeld zien dat er beleidsverschillen over de tijd ontstaan, ook de verschillen in beleid tussen de deelstaten in Duitsland roepen om aanvullende verklaring (3 andere deelstaten verbieden alle religieuze uitingen in plaats van alleen de hoofddoek, en 8 deelstaten hebben geen of accommoderend beleid). Daarnaast bestaan er overeenkomsten *tussen* de landen die moeilijk te verklaren zijn vanuit de POS. Zo blijkt dat de hijab in alle landen steeds meer wordt gepolitiseerd. Hoewel de controverses zich per land op verschillende vormen van sluiering richten en op verschillende domeinen, is de trend naar restrictief beleid overal zichtbaar. Ook zien we overeenkomsten tussen landen in de probleemanalyse, namelijk dat de hijab wordt gerelateerd aan segregatie en publieke orde, Islamitisch extremisme, of aan vrouwenongelijkheid.

Deze overeenkomsten kunnen slechts gedeeltelijk worden verklaard aan de hand van twee met elkaar samenhangende elementen van de POS: enerzijds spelen veranderingen in beleidsparadigma's van burgerschap mee, anderzijds verschuivingen in machtsconstellaties. De opkomst van Rechts in Frankrijk en Nederland, en de sterke positie van nationalistische partijen in Duitsland, is van invloed op de framing van bestaande partijen, die gedeeltelijk meegaan in de probleemanalyse dat de hijab staat voor vrouwenonderdrukking, religieus extremisme en segregatie. Echter, om de resonantie van dit soort frames te begrijpen spelen niet alleen nationale mogelijkhedenstructuren een rol, zoals de bedreiging die uitgaat van populistische c.q. rechtse partijen voor bestaande machthebbers, maar ook incidenten binnen en buiten de nationale grenzen zijn van belang, zoals de moord op Theo van Gogh of de aanslag op het WTC in 2001. De diffusie van een internationaal vertoog dat geweld linkt aan Islam en aan de falende integratie van migranten creëert nieuwe mogelijkheden voor voorstanders van een verbod op 'politieke' symbolen, zoals de hijab. De uiteindelijke beleidsreactie blijft echter vrij landenspecifiek.

In het conclusie hoofdstuk betoog ik daarom dat beleidsprocessen weliswaar plaatsvinden in een nationale context, en daardoor mede worden beïnvloed door institutionele repertoires en historische beleidstradities, maar dat deze processen dynamischer en veranderlijker zijn dan statische, structuralistische theorieën suggereren. Allereerst, de dynamiek tussen actoren en de opkomst van nieuwe uitdagers blijkt van groot belang in de

discursieve strijd rondom thema's als de hijab en is daarmee, naast beleid en instituties, van groot belang om de uitkomst van beleidsprocessen te verklaren.

Ten tweede laat mijn analyse zien dat actoren verschillende betekenissen kunnen geven aan hun institutionele omgeving. Terwijl Duitse conservatieve partijen zichzelf als een Christelijke natie beschouwen en daarom partiele verboden op de hoofddoek in lijn vinden met hun tradities van staat-kerk, beargumenteren de meeste linkse partijen hier dat dergelijke verboden indruisen tegen het geïnstitutionaliseerde principe van strikt gelijke behandeling. Vanuit datzelfde principe van (gender)gelijkheid, pleiten sommigen echter voor een verbod op de hoofddoek. Door de manier waarop actoren de hoofddoek thematiseren, spreken ze dus andere elementen van hun institutionele omgeving aan en andere actoren die als partners kunnen fungeren in hun strijd. Zodoende creëren actoren zelf mogelijkheden om een bepaald beleid door te voeren. Kortom, de invloed van instituties op beleid wordt bemiddeld door het politieke proces, waarin er volop ruimte bestaat voor de 'agency' van actoren. Er bestaat dus een interactie tussen instituties en actoren, waarbij framing als de lijm fungeert.

Ten derde, in hun mobilisering rondom een thema vinden actoren ook mogelijkheden buiten de grenzen van de natiestaat. Naast de diffusie van internationale vertogen rondom Islamitisch extremisme, blijkt dat vertogen over internationale mensenrechten als normatief raamwerk hebben gefungeerd in de strijd rondom de hijab. Tegelijkertijd laat mijn analyse zien dat de invloed van instituties als de EU op nationaal beleid ten aanzien van de hijab beperkt is gebleven. Het onderzoek toont aan dat het Europese Hof van de Rechten van de Mens een behoorlijke ruimte aan lidstaten laat om beleid te voeren dat past binnen hun nationale beleidskaders, waardoor geïdealiseerde tradities van burgerschap en van staat-kerk verhoudingen de inzet worden van een strijd om cultuur en machtbehoud.

Tenslotte laat mijn analyse zien dat de uitkomsten van de discursieve strijd rondom de hoofddoek niet verklaard kunnen worden door alleen één van de drie beleidsterreinen. Zo zou je immers tolerant beleid verwachten in Duitsland waar religie een openbare rol heeft genoten. Door de hoofddoek als een symbool van segregatie en vrouwenonderdrukking te presenteren dat botst met nationale waarden, kwamen ook andere beleidsparadigma's in het geding, zoals het restrictieve naturalisatie- en integratiebeleid en het zwakke gendergelijkheidsbeleid van Duitsland. Bovendien ontstonden er door deze representatie van het probleem historisch onverwachte allianties tussen conservatieve partijen en feministen die beiden voor een verbod op de hoofddoek pleitten, welke in 8 deelstaten werd doorgevoerd. In andere woorden, door de specifieke manier waarop gender, etniciteit/'ras', nationaliteit en religie aan elkaar worden gelinkt, worden er instituties, actoren en beleidsstrategieën aangesproken die *samen* mogelijkheden creëren voor actoren om zich hard te maken voor een bepaalde beleidsreactie. Deze bevinding pleit voor een dynamischere, procesmatigere en een 'intersectionele' benadering van beleidsanalyses rondom een thema als de hijab, een paradigmatisch voorbeeld van een gelijkheidsclaim waarin religieuze, etnische en gender verschillen elkaar kruisen.