

De islamitische gezichtssluier en de neutraliteit van religievrijheid in Nederland

Markeert gezichtsbedekking een privilege voor de meerderheidscultuur?



Eindwerkstuk ter afronding van de studie Taal- en Cultuurstudies, hoofdrichting Religie en Cultuur

Aangeboden aan dr. Pooyan Tamimi Arab en dr. Christoph Baumgartner

Departement Filosofie- en Religiewetenschappen

Faculteit Geesteswetenschappen

Universiteit Utrecht

Laura Vendrik

4143655

13 maart 2017

Summary

Over the past ten years an exceptionally small religious phenomenon has dominated the political debate in the Netherlands: the burqa and the niqab. Even though the Islamic face veil is so rare in the Dutch public space – the estimated amount of wearers is 400 at most – there seems to be a high need for a restriction on this clothing. Issues with open communication, safety and the protection of Western norms and values have been the most prominent reasons for a ban on the face veil. These justifications resulted in three legislative proposals on this subject: the proposal by Geert Wilders and Sietse Fritsma for a ban on burqas and niqabs in all public spaces;¹ the proposal by cabinet Rutte I for a ban on all face covering in all public spaces;² and the proposal by cabinet Rutte II for a ban on all face covering in schools, public transport, hospitals and government buildings.³ However, all these proposals have been disapproved of by the highest Dutch administrative court, the Raad van State, because they all implied an unlawful restriction on the freedom of religion. Still politicians kept trying – and are still trying – to implement a ban. Furthermore, the proposals developed from a specific ban on burqas and niqabs to a general ban on all face covering. Still the argumentation for the bans remained focused on Islamic veils. This course of events raises questions about the government's neutrality in this matter. In other words: to what extent do the three proposals intended for the implementation of a ban on Islamic face veils indicate a non-neutral distribution of the right to freedom of religion and conviction in the Netherlands?

This study will show that it is indeed likely that the Dutch administration is biased against the Islamic face veil, because of the remarkable development of the proposals and the consistent judgmental expressions of politicians in this matter. However, this bias does not

-
- 1 Wilders & Fritsma, Voorstel van de leden Wilders en Fritsma tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met een verbod op het dragen van boerka's of nikaabs in de openbare ruimte (boerkaverbod), 1.
 - 2 Spies, Instelling van een algemeen verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding. Memorie van toelichting, 1.
 - 3 Plasterk, Instelling van een gedeeltelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het onderwijs, het openbaar vervoer, overheidsgebouwen en de zorg (Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding). Memorie van toelichting, 1.

apply for the entire Dutch government, as the recommendations by the Raad van State show. The efforts by the administration to implement a ban can be explained within the context of a culturalized notion of Dutch citizenship. This notion implies that only citizens that 'own' the Dutch cultural identity have a right to citizenship. Within this context there is less space for divergent practices while the 'true' Dutch citizens occupy a privileged position in society. To a certain degree this privileged position of the majority culture is inherent to the practice of religious freedom. This is what Saba Mahmood and Peter Danchin call the antinomy of religious freedom, because privileges within this right cannot be avoided. The proposals about the Islamic face veil show however that an intentional restriction of the religious freedom of minority groups is also an explanation for the privileged position of the majority. The protection of 'Dutch norms and values' is a returning theme within the debates about the face veil, which suggests that a misapplication of the restrictions on religious freedom is at issue. Thus even though the Raad van State discourages the implementation of a ban, an uneven distribution of the right to religious freedom is still reflected through the proposals.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	Blz. 5
2. Twee posities binnen de overheid	Blz. 10
2.1 De Tweede Kamer en de gezichtssluier: wetsvoorstellen en persoonlijke afkeer	Blz. 10
2.2 De Raad van State: is er wel een noodzaak voor een verbod?	Blz. 15
3. Het verbod op de islamitische gezichtssluier in het kader van een geprivilegieerde meerderheidscultuur	Blz. 20
3.1 De culturalisering van burgerschap	Blz. 20
3.2 Een steeds lagere tolerantie van 'on-Nederlandse' gebruiken	Blz. 24
4. In hoeverre is de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging een antinomie?	Blz. 28
5. Conclusie	Blz. 35
6. Bibliografie	Blz. 37

1. Inleiding

De afgelopen tien jaar was een zeer marginaal religieus verschijnsel telkens het onderwerp van politieke discussie in Nederland: de boerka en de nikab. Hoewel de islamitische gezichtssluier in Nederland een zeer kleinschalig fenomeen is – de geschatte hoeveelheid draagsters is maximaal 400⁴ – lijkt er een grote noodzaak te zijn voor een beperking van het verschijnsel. In 2007, 2012 en 2015 werden er wetsvoorstellen ingediend die bedoeld waren om de gezichtssluier geheel of gedeeltelijk te verbieden. Met deze wetsvoorstellen geven politici gehoor aan de voorkeur van ongeveer 83 procent van de bevolking om een verbod in te voeren.⁵ De wetsvoorstellen stuiten echter telkens op een negatief advies van de Raad van State. De Raad vroeg zich bij ieder wetsvoorstel af of er wel sprake was van een omvangrijk probleem om vervolgens de rechtmatigheid van de beperking van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging in deze casus te bekritisieren. De Raad vond hierom bij elk wetsvoorstel dat de religievrijheid van boerka- en nikabdraagsters onrechtmatig werd beperkt. Ondanks deze beoordeling van de verschillende wetsvoorstellen, streven politici al meer dan 10 jaar naar een verbod. Deze gang van zaken roept vragen op over de neutraliteit van de regering met betrekking tot de religieuze gebruiken van minderheden. Waarom blijven politici streven naar een verbod op een dergelijk marginaal religieus verschijnsel, terwijl hun voorstellen telkens als ongrondwettelijk zijn bevonden? Of preciezer geformuleerd: in hoeverre weergeven de drie wetsvoorstellen, bedoeld voor het invoeren van een verbod op islamitische gezichtssluiers, een niet neutrale verdeling van het recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging in Nederland? Hieronder zal ik beschrijven hoe ik deze hoofdvraag inkader.

De drie wetsvoorstellen betreffen het volgende: het voorstel van de Tweede Kamerleden Geert Wilders en Sietse Fritsma voor een verbod op boerka's en nikabs in alle

4 Moors, *The Dutch and the face-veil: The politics of discomfort*, 393.

5 Plasterk, *Instelling van een gedeeltelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding*, 2.

openbare plaatsen,⁶ het voorstel van kabinet Rutte I voor een verbod op gezichtsbedekkende kleding op alle openbare plaatsen⁷ en het voorstel van kabinet Rutte II voor een verbod op gezichtsbedekkende kleding in het onderwijs, openbaar vervoer, de zorg en overheidsgebouwen⁸. Hoewel niet alle politieke partijen voor een verbod op islamitische gezichtsbedekking zijn, weergeven deze wetsvoorstellen de dominante politieke opinie dat er een verbod moet komen op deze kleding. Ik vat de voorstellen samen als een poging om boerka's en nikabs in Nederland te verbieden. De laatste twee voorstellen zijn wellicht op alle vormen van gezichtsbedekking gericht, niettemin blijkt uit de argumentatie die de voorstellen vergezelde dat een verbod wel degelijk tegen islamitische gezichtssluiers is gericht. Overigens bestaan er op dit moment al regels waarmee gezichtsbedekking kan worden beperkt, namelijk de identificatieplicht en de huisregels van publieke en private organisaties.⁹ Een wettelijk verbod zou dus een aanvulling op deze regels zijn. De invoering van een verbod is echter onder meer afhankelijk van het advies dat de Raad van State op de wetsvoorstellen geeft. De Raad van State is een onafhankelijk adviseur van de Eerste en Tweede Kamer over wetgeving en bestuur. Bovendien is het de hoogste bestuursrechter van Nederland. Het advies van de Raad is niet bindend, niettemin kan een negatief advies een grote invloed hebben op de daadwerkelijke uitvoer van wetsvoorstellen rond islamitische gezichtssluiers. Daarmee is de Raad geen onderdeel van de regering – feitelijk bestaand uit de Koning en de ministers¹⁰ – maar wel van de Nederlandse overheid.

Bij de beoordeling van de wetsvoorstellen over islamitische gezichtssluiers, heeft de Raad van State onderzocht of de voorstellen in lijn zijn met de Nederlandse grondrechten. In deze kwestie kwam het recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging in het bijzonder

6 Wilders & Fritsma, Voorstel van de leden Wilders en Fritsma tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, 1.

7 Spies, Instelling van een algemeen verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding, 1.

8 Plasterk, Instelling van een gedeeltelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding, 1.

9 Willink, Advies W04.11.0379/I. Voorstel van wet houdende de instelling van een algemeen verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding, met memorie van toelichting, 2.

10 Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden 2008. Zevende gewijzigde druk, 11.

naar voren. Een neutrale verdeling van dit recht wordt in principe gegarandeerd door artikel 6 van de Nederlandse grondwet en artikel 9 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Beide artikelen schrijven voor dat iedereen het recht heeft om religie vrij te belijden en te leven volgens religieuze voorschriften.¹¹ In het tweede lid van beide artikelen staat dat deze religievrijheid alleen beperkt mag worden, indien de gezondheid, veiligheid en vrijheden van anderen in de maatschappij wordt ondermijnd.¹² Deze wetten zijn bedoeld om voor iedereen een gelijk recht op religievrijheid te scheppen. Het Nederlandse systeem van religievrijheid kan het best beschreven worden als een samentrekking van accommodationisme en het model van Lockeaanse gelijkheid, twee modellen die zijn gepresenteerd door de filosofe Martha Nussbaum. Volgens Nussbaum is accommodationisme een systeem waarbij er wordt uitgegaan van ongelijkheden in de toepassing van religievrijheid, waardoor uitzonderingen op de algemene wet worden gezien als een basisrecht van minderheden.¹³ Voorbeelden van accommodationisme in Nederland zijn het bijzonder onderwijs en de mogelijkheid om verlof te krijgen op religieuze feestdagen die niet door de gangbare christelijke kalender worden vrij gegeven. Hier tegenover stelt Nussbaum een model van Lockeaanse gelijkheid, geïnspireerd op het idee van Verlichtingsfilosoof John Locke, dat iedere burger op een vrije en gelijke manier religie kan uitoefenen wanneer er geen discriminerende wetten zijn.¹⁴ Dit uitgangspunt van gelijkheid is tegelijkertijd overheersend bij de Nederlandse uitvoering van religievrijheid, omdat met name de gelijke positie van burgers als leidend wordt beschouwd, in plaats van eventuele uitzonderingsposities voor verschillende religieuze groepen. Zeker in het huidige maatschappelijke klimaat is er weinig animo om een religieuze groep zoals de moslims speciale voorzieningen te bieden. De pogingen om de islamitische gezichtssluier te verbieden moeten dus begrepen worden in een

11 Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden 2008, 3; Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens, 11.

12 Ibidem.

13 Nussbaum, *The New Religious Intolerance. Overcoming the Politics of Fear in an Anxious Age*, 71.

14 Ibidem.

context van religievrijheid die door zowel accommodatisme als Lockeaanse gelijkheid wordt gekenmerkt.

Het blijkt dus niet zozeer de vraag of de wetten rond religievrijheid neutraal zijn, – de wetten zijn neutraal geformuleerd – maar of deze wetten neutraal toegepast kunnen worden. De al bestaande analyses over deze kwestie concluderen dat dit niet het geval is. Wendy Brown bijvoorbeeld, beoordeelt religievrijheid als een inherent partijdig recht, omdat secularisme altijd binnen een bepaalde traditie staat. Met secularisme doelt Brown op het stelsel van scheiding tussen kerk en staat. Haar punt is dat een samenleving noodzakelijkerwijs te maken heeft met een seculier model dat op de van oudsher dominante religies is toegespitst.¹⁵ In West-Europa ziet Brown namelijk dat er sprake is van een protestants seculier model, waardoor religies met meer publieke aspecten van belijdenis minder goed beschermd worden.¹⁶ Ofwel, het seculiere model bepaalt op zekere hoogte de vorm en inhoud van religies, door vast te stellen wat wel toegestaan is en wat niet.¹⁷ Peter Danchin en Saba Mahmood zijn eveneens van mening dat de structuur van het recht op religievrijheid neutraliteit in de weg staat. Zij nemen echter een ander uitgangspunt: de bescherming van de openbare orde wanneer meerderheids- en minderheidsbehoeftes botsen. Mahmood en Danchin observeren bij dergelijke botsingen dat de rechters van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) telkens in het voordeel van de meerderheidscultuur oordelen, omdat minderheidsgebruiken worden gezien als een bedreiging voor de openbare orde.¹⁸ De openbare orde is namelijk vormgegeven naar de norm die de meerderheid stelt, waardoor afwijkende minderheidsgebruiken niet in die orde passen en zelfs als een bedreiging worden ervaren.¹⁹ Op basis van deze bevinding stellen Mahmood en Danchin dat religievrijheid de meerderheidsreligie zal privilegiëren, terwijl

15 Brown, *Civilizational Delusions: Secularism, Tolerance, Equality*, n.p.

16 *Ibidem*.

17 *Ibidem*.

18 Mahmood & Danchin, *Immunity or Regulation? Antinomies of Religious Freedom*, 130.

19 *Ibidem*.

minderheidsreligies vaker beperkt zullen worden.²⁰ Zowel Brown, als Mahmood en Danchin denken dus dat een neutrale toepassing van religievrijheid inherent problematisch is.

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden, is dit werkstuk op de volgende manier gestructureerd. Eerst zal ik nagaan wat bij de wetsvoorstellen de argumentatie is om een verbod op islamitische gezichtssluiers in te voeren en vervolgens zal ik deze argumentatie koppelen aan de negatieve adviezen van de Raad van State. Bij deze analyse zal ik aandacht besteden aan de noties van staatsneutraliteit die uit de overwegingen van beide instituties blijkt. Daaropvolgend zal ik nagaan welke omstandigheden ervoor zorgen dat politici blijven streven naar een verbod op de gezichtssluier. Daarbij zal ik aantonen dat door de culturalisering van Nederlands burgerschap het huidige klimaat van tolerantie in Nederland weinig ruimte laat voor afwijkende gebruiken. In het geval van de gezichtssluier is de tolerantie zo laag, dat het bovenal een object is dat de geprivilegieerde positie van de meerderheidscultuur laat zien. Ten slotte overweeg ik aan de hand van de kwestie rond islamitische gezichtssluiers in hoeverre religievrijheid een antinomie is. Ofwel, in hoeverre is dit recht, dat voor iedereen gelijk zou moeten zijn, inherent onderhevig aan de privilegiëring van meerderheidsgroepen, zoals Brown, Mahmood en Danchin beargumenteren. Hierbij zal ik een aanvulling leveren op de stellingname van deze wetenschappers door te laten zien dat het privilege van de meerderheidscultuur evenzeer kan volgen uit een verkeerde toepassing van religievrijheid. Door middel van documentanalyse zal dit onderzoek uitgevoerd worden. Hiertoe zal ik Kamerstukken, wetsvoorstellen en adviezen analyseren en inbedden in de wetenschappelijke literatuur op het gebied van de culturalisering van burgerschap en religieuze tolerantie. Het doel van deze tekst is om aan te tonen dat het niet gesteld kan worden dat de Nederlandse staat vooringenomen is in de kwestie van de islamitische gezichtssluier. De Nederlandse regering drukt met de wetsvoorstellen wellicht een afkeer uit die door een groot deel van de bevolking wordt gedeeld, maar dat standpunt wordt afgeremd

20 Mahmood & Danchin, Immunity or Regulation? 130..

door een andere overheidsinstantie, namelijk de Raad van State. Desalniettemin zal de tekst laten zien dat er gewaakt moet worden voor de invloed van de meerderheid op minderheidsreligies. Samenlevingen zijn vormgegeven naar de behoeftes van de meerderheid, waardoor de vrijheden en rechten van minderheden in het nauw kunnen komen.

2. Twee posities binnen de overheid

In dit hoofdstuk zal ik nagaan wat enerzijds de argumenten van de Tweede Kamer zijn om een verbod op islamitische gezichtssluiers in te voeren en wat anderzijds de overwegingen van de Raad van State zijn om de wetsvoorstellen af te keuren. Hierbij zal ik in de eerste plaats de toelichtingen van de wetsvoorstellen analyseren en in de tweede plaats zal ik een analyse maken van de persoonlijke uitlatingen van de betrokken politici om de inhoud van de wetsvoorstellen verder te verhelderen. Het zal blijken dat de indieners een vooringenomen positie hebben ten opzichte van de islamitische gezichtssluier en dat die positie ook tot uitdrukking komt in de argumentatie voor de wetsvoorstellen. De Raad van State biedt tegenwicht aan dit standpunt door weliswaar te onderkennen dat er problemen zijn met gezichtsbedekkende kleding, maar dat een verbod geen overtuigende oplossing is. Op deze manier blijkt het dat er binnen de overheid twee posities zijn ten opzichte van deze kwestie.

2.1 De Tweede Kamer en de gezichtssluier: wetsvoorstellen en persoonlijke afkeer.

De pogingen om de islamitische gezichtssluier aan banden te leggen, begonnen in 2005 met een motie van Geert Wilders. Hij stelde aan de Tweede Kamer voor om een verbod op boerka's en nikabs in te stellen in alle openbare ruimtes en de Kamer stemde hiermee in.²¹ Zo kreeg het toenmalige kabinet de taak om de mogelijkheden voor een dergelijk verbod te onderzoeken. Met een wetsvoorstel kwam het kabinet echter niet en daarom kwam Wilders in 2007 zelf met een wetsvoorstel. Dit betrof een verbod op boerka's en nikabs in de openbare

²¹ Reformatorisch Dagblad, Kamer stemt voor verbod op boerka, n.p.

ruimte op grond van een driedelige argumentatie: (1) boerka's en nikabs zijn een afwijzing van westerse kernwaarden, (2) boerka's en nikabs belemmeren de emancipatie en integratie van vrouwen en (3) boerka's en nikabs vormen een veiligheidsrisico.²² Dit wetsvoorstel werd niet verder uitgewerkt, maar in de regeerakkoorden van Rutte I en Rutte II werd wel het voornemen opgenomen om gezichtsbedekkende kleding aan banden te leggen. Hiertoe verschenen er in 2012 en 2015 twee andere voorstellen die door de toenmalige kabinetten waren opgesteld. Deze voorstellen kunnen beschouwd worden als een aanpassing op het voorstel van Wilders en Fritsma, want beide gingen niet langer over boerka's en nikabs, maar over gezichtsbedekking in het algemeen. Met die algemene term was de maatregel niet langer expliciet discriminerend tegenover de islam.

Het wetsvoorstel van kabinet Rutte I uit 2012 had als doel gezichtsbedekking op alle openbare plaatsen te verbieden. De motivering voor deze maatregel was als volgt: gezichtsbedekking staat open communicatie in de weg, gezichtsbedekking is onverenigbaar met de maatschappelijke orde, gezichtsbedekking geeft een onveiligheidsgevoel en gezichtsbedekking is een vorm van vrouwenonderdrukking.²³ Het veiligheidsargument van Wilders en Fritsma werd dus behouden. Ook de vermeende onverenigbaarheid van gezichtsbedekking met de maatschappelijke orde lijkt op Wilders' en Fritsma's redenering dat boerka's en nikabs tegenstrijdig zijn met westerse kernwaarden. Dit wetsvoorstel werd echter door het kabinet Rutte II verworpen, omdat het verbieden van bepaalde kleding in alle openbare plaatsen onverenigbaar werd geacht met de vrijheid om zelf te bepalen hoe men over straat loopt.²⁴ Hierom betrof het wetsvoorstel uit 2015 een beperkt verbod op gezichtsbedekking, waarbij het alleen verboden is om gezichtsbedekking te dragen in overheidsgebouwen, de zorg, het onderwijs en het openbaar vervoer.²⁵ Dit voorstel werd op de

22 Wilders en Fritsma, Voorstel van de leden Wilders en Fritsma tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, 2.

23 Spiess, Instelling van een algemeen verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding, 1-2.

24 Plasterk, Instelling van een gedeeltelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding, 1.

25 Ibidem.

volgende wijze beargumenteerd: er is een noodzaak om een uniforme norm te scheppen rond de kwestie van gezichtsbedekking, de open communicatie in de samenleving moet beschermd worden en de veiligheid en goede dienstverlening moet worden gegarandeerd.²⁶ Ook bij dit voorstel blijkt veiligheid weer een belangrijk argument voor een verbod. Daarnaast is het communicatieargument uit 2012 behouden gebleven. Dit laatste voorstel werd door de Tweede Kamer goedgekeurd op 29 november 2016,²⁷ maar moet nog wel door de Eerste Kamer worden bekrachtigd.

Uit de drie wetsvoorstellen valt af te leiden dat er met name twee terugkerende argumenten zijn: gezichtsbedekking vormt een veiligheidsrisico en het ondermijnt open communicatie. Andere argumenten, zoals het idee dat islamitische gezichtssluiers onder dwang worden gedragen, spelen een belangrijke rol in de voorstellen, maar zijn minder duurzaam gebleken. De kracht van het communicatie- en het veiligheidsargument ligt ten grondslag aan twee ontwikkelingen: de rechtszaak *S.A.S. tegen Frankrijk* bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en de adviezen van de Raad van State. In de zaak *S.A.S. tegen Frankrijk* vocht een draagster van islamitische gezichtsbedekkende kleding het Franse verbod op gezichtsbedekking aan, maar de Franse staat kreeg gelijk. Een van Frankrijks belangrijkste argumenten was dat het nationale motto broederschap hooggehouden dient te worden en dat het daarom essentieel is dat men elkaar op straat kan herkennen en open met elkaar kan communiceren.²⁸ Het EHRM vond dit een legitiem argument, omdat iedere staat voor zichzelf mag bepalen onder welke omstandigheden men met elkaar samenleeft.²⁹ Ofwel, het werd legitiem geacht dat de Franse staat gezichtsbedekking verbood op grond van de bescherming van het Franse motto. Hoewel dit oordeel specifiek voor de Franse casus was bedoeld, werd het oordeel ook in het Nederlandse debat over de invoering

26 Plasterk, *Instelling van een gedeeltelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding*, 1-2.

27 Van de Wiel, *Tweede Kamer stemt in met boerkaverbod*, n.p.

28 ECHR Grand Chamber, *CASE OF S.A.S. v. FRANCE* (Application no. 43835/11), 55.

29 *Ibidem*.

van een verbod aangevoerd. Uit de *Nota naar aanleiding van het verslag inzake Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding* uit 2016 blijkt dat de Nederlandse staat kijkt naar wat er met vergelijkbare verboden in de rest van Europa is gebeurd. In dit document wordt namelijk gesuggereerd dat het wetsvoorstel uit 2015 de toets van het EHRM zou kunnen doorstaan, op basis van de uitspraak van het Hof.³⁰ De regering concludeerde dit, omdat het argument van open communicatie was opgenomen in het wetsvoorstel. Hieruit blijkt dat het EHRM het argument van open communicatie heeft versterkt en dat het argument daarom in andere Europese landen, zoals Nederland, wordt overgenomen, hoewel dit niet de bedoeling van het EHRM is.

De invloed van de Raad van State is vergelijkbaar. Ook hier is sprake van een juridisch instituut dat wetsvoorstellen en de bijbehorende argumenten toetst. De Raad heeft in zijn eerste advies op het voorstel van Wilders en Fritsma aangegeven dat gezichtsbedekking inderdaad een probleem is op het gebied van open communicatie en veiligheid.³¹ Hierom vindt de Raad de argumenten op dit gebied waarschijnlijk het sterkst. Daarnaast heeft de Raad aangegeven welke redenen voor een verbod zwak zijn en niet kunnen gelden als een motivatie voor een verbod. Die argumenten zijn daarom in latere wetsvoorstellen geschrapt. Het eerste voorstel werd door de Raad bijvoorbeeld discriminerend geacht, omdat alleen boerka's en nikabs werden verboden, hoewel andere vormen van gezichtsbedekking evenzeer een veiligheidsrisico kunnen vormen.³² Hierom werd er in de volgende wetsvoorstellen gesproken over gezichtsbedekking in het algemeen, zodat schendingen van het gelijkheidsprincipe werden voorkomen. Deze ontwikkelingen laten zien dat de Nederlandse wetsvoorstellen door de uitspraak bij *S.A.S. tegen Frankrijk* en de adviezen van de Raad van State steeds zijn verbeterd. Elk nieuwe voorstel was in juridisch opzicht beter, omdat de legitiem geachte

³⁰ Plasterk, *Nota naar aanleiding van het verslag inzake Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding*, 16.

³¹ Willink, *Advies W03.07.0219/II. Voorstel van wet van de leden Wilders en Fritsma tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met een verbod op het dragen van boerka's of nikabs in de openbare ruimte (boerkaverbod)*, met memorie van toelichting, 1.

³² *Ibidem*, 4.

argumenten steeds centraler zijn komen te staan. Desalniettemin gaf de Raad bij het laatste wetsvoorstel een negatief advies.³³

De argumenten voor de wetsvoorstellen daargelaten, hebben politici zich regelmatig individueel negatief uitgelaten over islamitische gezichtssluiers. Deze opmerkingen illustreren met name vooroordelen en onbegrip. Zo liet vicepremier Lodewijk Asscher weten dat hij niet kon begrijpen waarom iemand in een boerka of nikab zou willen rondlopen.³⁴ Een meer suggestieve opmerking komt van VVD-fractievoorzitter Halbe Zijlstra, die noemde dat het bij het verbod op gezichtsbedekking gaat “om mensen die iets te verbergen hebben”.³⁵ Ten slotte voerde Geert Wilders aan dat de boerka en de nikab een symbool zijn van een “achterlijke cultuur”.³⁶ Deze afkeurende opmerkingen illustreren dat belangrijke politici een weerzin hebben tegen de islamitische gezichtssluier en zij voegen daarmee iets toe aan de manier waarop de wetsvoorstellen begrepen kunnen worden. De wetsvoorstellen illustreren namelijk dat de indianers grote moeite hebben om een verbod op gezichtsbedekking te motiveren op grond van sterke, legitieme argumenten, die een inperking van religievrijheid kunnen toelaten. De Raad van State was immers keer op keer niet overtuigd van de motivering voor een verbod. De individuele opmerkingen laten zien dat de betrokken politici wellicht telkens een nieuwe poging doen om een verbod in te voeren, omdat zij – net als grote delen van de bevolking³⁷ – een afkeer voelen van de gezichtssluier. Met dit in gedachte, lijken de wetsvoorstellen vooral een poging om een ongewenst verschijnsel weg te werken.

Zowel de wetsvoorstellen als de individuele uitlatingen van politici illustreren een opvallende omgang met de staatsneutraliteit. De voorstellen uit 2012 en 2015 zijn neutraal geformuleerd, want van toepassing op alle soorten gezichtsbedekkende kleding. De

33 Willink, Advies W04.15.0170/I. Voorstel van wet houdende instelling van een gedeeltelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het onderwijs, het openbaar vervoer, overheidsgebouwen en de zorg (Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding), met memorie van toelichting, 5.

34 Rense, Gesprek met vice-premier Asscher, n.p.

35 Trouw, Gemengde reacties op boerkaverbod PVV, n.p.

36 Peeperkorn, Boerkaverbod niet iets om je voor te schamen, 3.

37 Koorstra, Peiling: 83 procent voor boerkaverbod, n.p.

argumentatie van de wetsvoorstellen enerzijds en de persoonlijke uitlatingen van politici anderzijds, wijzen er echter op dat deze neutrale houding wordt misbruikt om islamitische gezichtssluiers te verbieden. Het wetsvoorstel uit 2012 bevatte namelijk nog steeds argumenten die specifiek op boerka- en nikabdraagsters waren gericht. De volgende passage uit *Nader rapport wetsvoorstel algemeen verbod op gelaatsbedekkende kleding* is hier illustratief voor: “Gelaatsbedekkende kleding, zoals boerka's en niqabs, belemmert vrouwen immers om op een gelijkwaardige wijze, net als mannen, deel te nemen aan het maatschappelijke verkeer.”³⁸ De argumentatie was voor een deel dus nog steeds op islamitische gezichtsbedekking gericht. Tegelijkertijd laten politici merken dat ze gezichtssluiers een onwenselijk verschijnsel vinden, waardoor de neutraliteit van de wetsvoorstellen verder in twijfel kan worden getrokken. Deze aspecten van de pogingen om een verbod op gezichtsbedekking in te voeren, weerspiegelen een discutabele omgang van politici met het principe van neutraliteit.

2.2 De Raad van State: is er wel een noodzaak voor een verbod?

Een raadgevende institutie zoals de Raad van State heeft als taak na te gaan in hoeverre een verbod op gezichtsbedekkende kleding voldoet aan de Nederlandse wetten. In die zin controleert de Raad van State in hoeverre een verbod bij de Nederlandse samenleving past, maar dan vooral vanuit een juridisch standpunt. Hoewel de Raad telkens een negatief advies gaf op elk van de drie wetsvoorstellen, wil ik benadrukken dat de Raad gezichtsbedekking wel degelijk als een probleem ziet. In de adviezen werd aangegeven dat islamitische gezichtsbedekking inderdaad de onderlinge communicatie bemoeilijkt³⁹ en dat het dragen van deze kleding een veiligheidsrisico inhoudt.⁴⁰ Desondanks was de Raad telkens niet overtuigd van de omvang van deze problemen, waardoor negatieve adviezen volgden. Hier zal

38 Spies, *Nader rapport wetsvoorstel algemeen verbod op gelaatsbedekkende kleding*, 1.

39 Willink, *Advies W03.07.0219/II*, 1; Willink, *Advies W04.150170/I*, 2.

40 Willink, *Advies W03.07.0219/II*, 1.

ik de overwegingen en aanbevelingen van de Raad samenvatten en duiden.

In 2007 oordeelde de Raad dat een verbod op specifiek boerka's en nikabs zowel een belemmering zou zijn van de godsdienstvrijheid van de draagsters als een schending van het discriminatieverbod. Dat het verbod niet aan het gelijkheidsprincipe zou voldoen was evident: naast boerka's en nikabs bestaan er ook andere vormen van gezichtsbedekking die een veiligheidsrisico kunnen betreffen, maar die werden buiten beschouwing gelaten. Voorts werd er geoordeeld dat de vrijheid van godsdienst door het verbod onrechtmatig zou worden belemmerd, omdat er volgens de Raad geen overtuigende redenen waren om dit recht te beperken.⁴¹ Volgens het tweede lid van zowel artikel 6 van de Nederlandse grondwet als artikel 9 van het EVRM mag religie alleen worden beperkt wanneer de openbare orde, veiligheid, gezondheid en de rechten van anderen in gevaar komen.⁴² De Raad oordeelde dat dergelijke gevaren niet aan de orde waren, omdat het onvoldoende aannemelijk was gemaakt waarom islamitische gezichtsbedekking een ernstig veiligheidsrisico vormde.⁴³ Bovendien was de Raad niet overtuigd van de relatie tussen gezichtssluiers en problemen met integratie en emancipatie.⁴⁴ Deze overwegingen leidden ertoe dat er een negatief advies werd uitgegeven voor dit wetsvoorstel.

In 2012 was het nieuwe wetsvoorstel anders van karakter. Er was nu sprake van een wetsvoorstel bedoeld voor alle vormen van gezichtsbedekking, dus het discriminatieverbod werd niet langer geschonden. De Raad was echter nog steeds van mening dat er sprake was van een belemmering van godsdienstvrijheid. Dit kwam doordat de Raad zich afvroeg of er wel sprake was van een probleem dat met een wet moest worden opgelost.⁴⁵ Ofwel, er was opnieuw twijfel of het tweede lid van artikel 6 en artikel 9 mocht worden aangevoerd. De Raad vond dat de onverenigbaarheid van gezichtsbedekkende kleding met de

41 Willink, Advies W03.07.0219/II, 2.

42 Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden 2008, 3; Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens, 11.

43 Willink, Advies W03.07.0219/II, 2.

44 Ibidem, 1.

45 Willink, Advies W04.11.0379/I, 2.

maatschappelijke orde niet werd uitgelegd, dat er niet werd toegelicht waarom de bestaande wetgeving onvoldoende was en dat er niet werd verklaard waarom er sprake moest zijn van een strafrechtelijke sanctie.⁴⁶ Het dragen van gezichtsbedekking kan op dit moment namelijk al worden beperkt door middel van de identificatieplicht en via de huisregels van publieke en private organisaties.⁴⁷ Bovendien merkte de Raad op dat het kabinet onterecht uitging van dwang bij het dragen van islamitische gezichtssluiers, terwijl de individuele keuze van draagsters ook moest worden erkend.⁴⁸ Verder vond de Raad dat het subjectieve onveiligheidsgevoel van burgers niet moest meespelen om een dergelijk verbod te rechtvaardigen.⁴⁹ Dit leidde tot een vergelijkbare conclusie met 2007: er was geen sprake van een overtuigende reden om de godsdienstvrijheid van sommige moslimvrouwen te beperken en daarom volgde er een negatief advies.

In 2015 werd het gedeeltelijke verbod op gezichtsbedekkende kleding geïntroduceerd en dit wetsvoorstel ontving eveneens een negatief advies. De overwegingen van de Raad waren vergelijkbaar met die uit 2012. Opnieuw stelde de Raad de vraag of er wel sprake was van een omvangrijk probleem en of dat probleem met een wet moest worden opgelost.⁵⁰ Ook hier vond de Raad dat het onvoldoende werd uitgelegd waarom gezichtsbedekking een maatschappelijk probleem betrof en waarom bestaande wetgeving niet voldeet.⁵¹ Bovendien was de Raad niet overtuigd dat er in de afgelopen jaren problemen waren gebleken door een gebrek aan uniformiteit.⁵² De Raad bevond daarom opnieuw dat er geen goede redenen waren om de religievrijheid van sommige moslimvrouwen te beperken en gaf wederom een negatief advies uit.

Uit de adviezen van de Raad van State blijkt dat er telkens sprake was van een

46 Willink, Advies W04.11.0379/I, 2.

47 Ibidem.

48 Ibidem.

49 Ibidem.

50 Willink, Advies W04.15.0170/I, 2.

51 Ibidem.

52 Ibidem.

schending van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Dit is opvallend omdat het kabinet sinds het wetsvoorstel uit 2007 juist haar best doet om de wet algemeen te houden en zo een schending van religievrijheid probeert te vermijden. Een neutraal geformuleerde wet heeft immers meer kans om de toets van godsdienstvrijheid te doorstaan. De Raad van State vat de wetsvoorstellen uit 2012 en 2015 echter niet als neutraal op. In de adviezen benoemt de Raad dat de wetsvoorstellen wellicht niet beperkt zijn tot islamitische gezichtssluiers, maar dat het verschijnen van deze kleding in het straatbeeld wel de “directe aanleiding” is.⁵³ De Raad concludeert dit op basis van de geschiedenis van het wetsvoorstel – dat met het 'boerkaverbod' begon – en op basis van de argumenten voor het verbod die speciaal op de draagsters van gezichtssluiers gericht zijn. Daarnaast stelt de Raad een grens door te stellen dat het dragen van islamitische gezichtssluiers onder de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging valt. Dit is een punt dat sommige politici hebben geprobeerd te betwisten.⁵⁴ De Raad stelt dat de boerka en de nikabs worden gedragen “om daarmee een religieus voorschrift na te leven”⁵⁵ en daarom komt juist religievrijheid bij de wetsvoorstellen in het geding. Om deze redenen kan de Raad van State de wetsvoorstellen rond gezichtsbedekking niet als neutrale verboden opvatten.

De Raad geeft dus in de eerste plaats aan dat de wetsvoorstellen problematisch zijn. Er wordt echter ook advies gegeven over wat wel een goede oplossing zou zijn voor de omgang met islamitische gezichtssluiers. In het advies van 2015 geeft de Raad aan dat het verstandig is om de optie van een verbod aan de bevoegdheid van instellingen over te laten of om in onderling overleg afspraken erover te maken.⁵⁶ De Raad stelt dat er hoe dan ook verschillen zijn in een samenleving en dat die verschillen overwonnen of geaccepteerd kunnen worden via communicatie.⁵⁷ Afspraken die vanuit de samenleving zelf komen, vindt de Raad in deze

53 Willink, Advies W04.11.0379/I, 1; Willink, Advies W04.15.0170/I, 1.

54 Hakkenes, Donner: Onze samenleving kan niet zonder religie. n.p.

55 Willink, Advies W04.11.0379/I, 2.

56 Willink, Advies W04.15.0170/I, 4.

57 Ibidem.

casus dus doeltreffender dan wetten die van bovenop worden opgelegd.⁵⁸ De Raad van State openbaart zich met dit standpunt als een voorstander van een bredere tolerantie omtrent dit onderwerp. Er wordt namelijk gepleit voor manieren om onderlinge verschillen te overbruggen en te accepteren. Hiermee neemt de Raad een heel ander standpunt in dan het kabinet, aangezien het kabinet juist hamert op normstelling en uniformiteit.⁵⁹

Naast de Raad van State zijn er overigens ook andere raadgevende instituties die het kabinetsbeleid controleren. Rita Verdonk stelde in 2008 bijvoorbeeld een onafhankelijke commissie in die de mogelijkheden voor een verbod op islamitische gezichtssluiers moest verkennen. Deze commissie keek naar zowel de opties voor een algemeen verbod, als naar de opties voor een beperkt verbod. Net als de Raad van State beoordeelde deze commissie een aantal standpunten van de regering als onhoudbaar. Het argument van vrouwenonderdrukking bijvoorbeeld, omdat het kabinet daar de motieven van nikab- en boerkadraagsters opzij schoof, omwille van de interpretatie die de regering zelf had.⁶⁰ Het veiligheidsargument beoordeelde deze commissie als zwak. Ze stelde dat er geen aanwijzingen waren dat gezichtsbedekkende kleding voor een verhoogd veiligheidsrisico zorgde.⁶¹ Deze overwegingen leidden ertoe dat de commissie verwachtte dat een verbod, in welke vorm dan ook, geen stand zou houden voor de Nederlandse rechter. Bovendien vond de commissie dat een verbod onwenselijk zou zijn, omdat het maatschappelijke tegenstellingen zou kunnen verscherpen.⁶² De commissie gaf een negatief advies dat Verdonk overigens negeerde.

58 Willink, Advies W04.15.0170/I, 4.

59 Plasterk, Instelling van een gedeeltelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding, 1.

60 Vermeulen et al, Overwegingen bij een boerka verbod. Zienswijze van de deskundigen inzake een verbod op gezichtsbedekkende kleding, 61.

61 Ibidem, 66.

62 Ibidem, 63.

3. Het verbod op de islamitische gezichtssluier in het kader van een geprivilegieerde meerderheidscultuur

Ondanks dat de Raad van State de Tweede Kamer driemaal een negatief advies gaf, blijft de kwestie over islamitische gezichtssluiers zich voortslepen. Terwijl de Raad betwijfelt of er wel een aanleiding is om gezichtsbedekking wettelijk te verbieden, blijven politici erbij dat het absoluut noodzakelijk is om de kleding beperkt dan wel algemeen te verbieden. De stellingname van politici lijkt ten grondslag te liggen aan een ontwikkeling waarbij er steeds minder ruimte is voor afwijkende culturele gebruiken om getolereerd te worden. Met betrekking tot de islamitische gezichtssluier lijkt die ruimte zelfs zo krap, dat er een meerderheidsprivilege mee kan worden geïndiceerd. Een mogelijke verklaring voor deze ontwikkeling is de culturalisering van Nederlands burgerschap. In dit hoofdstuk ga ik uitleggen wat deze term inhoudt en in hoeverre het een rol speelt bij de afkeer van de islamitische gezichtssluier.

3.1 De culturalisering van burgerschap

De geculturaliseerde notie van burgerschap houdt het idee in dat alleen de burgers die de Nederlandse cultuur 'eigen' zijn, een recht hebben op Nederlands burgerschap. Dit idee ligt ten grondslag aan een tendens waarbij Nederlanders zich niet meer thuis voelen in hun eigen land. Voor dit verschijnsel zijn de voornaamste verklaringen de volgende: de moslimpopulatie wordt steeds meer ervaren als een bron van maatschappelijke problemen, terwijl er binnen de Nederlandse samenleving een grote consensus is over progressieve normen en waarden. Deze twee zaken kruisen elkaar. Allereerst zal ik de perceptie van de moslimpopulatie als bron voor maatschappelijke problemen toelichten. In de jaren 80 bleek dat de gastarbeiders uit Marokko en Turkije permanent in Nederland zouden blijven, terwijl er minder werk voor hen was.⁶³ Dit

63 Moors, *The Dutch and the face-veil*, 394.

resulteerde in problemen zoals werkloosheid, lage opleidingsgraad en huiselijk geweld.⁶⁴ Deze problemen werden steeds vaker gelinkt aan de religieuze groep waartoe de migranten behoorden, namelijk de islam.⁶⁵ Tegelijkertijd verving de terroristische islam het communisme als het grote gevaar op het wereldtoneel. Hoogtepunten hiervan waren de terroristische aanslagen aan het begin van de 21^e eeuw. Onder invloed van deze zaken werd de islam steeds meer gezien als onverenigbaar met westerse normen en waarden en hiertoe werd de politieke houding ten opzichte van moslimmigranten negatiever. Met name de dreiging van islamitisch terrorisme tussen 2001 en 2005 leidde tot een snelle verandering in de politieke omgang met de moslimpopulatie⁶⁶ en is nog steeds van invloed op de tegenwoordige politieke situatie.

Terwijl de negatieve houding tegenover de islam intensiverde, groeide in Nederland de consensus over progressieve waarden. Socioloog Jan-Willem Duyvendak heeft diverse grote onderzoeken naar de culturele standpunten van Europeanen naast elkaar gelegd (onder andere de Euro-barometer en de European Values Study) en hij concludeert op basis daarvan dat een grote meerderheid in Nederland progressieve idealen aanhangt.⁶⁷ Deze progressieve consensus komt onder andere naar voren bij zaken zoals familie, gender, seksualiteit en vrijheid van meningsuiting.⁶⁸ De consensus is zelfs zo groot, dat Nederland volgens Duyvendak behoort tot de drie minst gepolariseerde landen in Europa.⁶⁹ Deze consensus vergroot echter wel de kloof met degenen die niet een progressieve moraal aanhangen. Met name conservatieve moslims komen bij onderwerpen als familie en seksualiteit onder vuur te liggen vanwege hun afwijkende waardepatroon.⁷⁰ De Nederlandse meerderheidscultuur eist van conservatieve migranten dat zij ook de progressieve waarden aanhangen.⁷¹ Ondanks het feit dat er over de breedte minder polarisatie is, worden de verschillen die er wel zijn dus

64 Moors, *The Dutch and the face-veil*, 394.

65 *Ibidem*, 395.

66 *Ibidem*, 399.

67 Duyvendak, *Feeling at Home in the Nation? Understanding Dutch Nostalgia*, 88.

68 *Ibidem*.

69 *Ibidem*.

70 *Ibidem*, 90.

71 *Ibidem*, 88.

dieper. Bovendien wordt dit verschil als een probleem gezien, want de meerderheidscultuur ervaart een gevoel waarbij zij zich minder 'thuis' voelt in het bijzijn van afwijkende normen en waarden. Sterker nog, conservatisme wordt ervaren als een bedreiging voor de progressieve normen en waarden.⁷² Door het afwijkende waardepatroon betwijfelt men de loyaliteit van de migranten en men kan zich ook slecht voorstellen dat migranten zich thuis kunnen voelen in een progressief land als Nederland.⁷³ Door het gevoel het thuis te 'verliezen', is er een roep om Nederland weer 'terug te winnen'.⁷⁴ Hiertoe worden er door zowel linkse als rechtse politici steeds strengere eisen gesteld aan Nederlanderdom, zodat de samenleving weer eigendom wordt van de 'echte' Nederlanders.⁷⁵ Het tegenstrijdige van dit beleid is echter dat de progressieve moraal al een stijgende aanhang heeft onder migranten, waardoor er al enige tijd een trend gaande is waarbij migranten 'Nederlandse' waarden aannemen.⁷⁶

Enerzijds is er dus sprake van een groeiende bewustzijn van de islam als een maatschappelijk probleem en anderzijds is er een groeiende culturele consensus waardoor verschillen met conservatieven dieper worden. Deze zaken leiden ertoe dat er een geculturaliseerde notie van burgerschap is. Nu is het de vraag hoe de wetsvoorstellen rond islamitische gezichtsbedekking binnen deze dynamiek passen. Allereerst passen de voorstellen in de trend dat er sinds de aanslagen van begin 21^e eeuw een andere omgang is met de moslimpopulatie. Annelies Moors schetst hiervan een duidelijk voorbeeld: in 2002 was er een geschil tussen een Amsterdamse school en drie meisjes die gekleed met een gezichtssluier naar school kwamen. Deze meisjes werd het verboden de school te betreden, omdat hun gezicht geheel bedekt was.⁷⁷ Zij waren het hier niet mee eens en ze vonden dat ze slachtoffer waren geworden van discriminatie.⁷⁸ De Commissie Gelijke Behandeling oordeelde destijds

72 Duyvendak, *Feeling at Home in the Nation?* 92.

73 *Ibidem*, 94.

74 *Ibidem*, 98.

75 *Ibidem*, 88.

76 *Ibidem*, 90.

77 Moors, *The Dutch and the face veil*, 396.

78 *Ibidem*.

dat de school niet op een indirecte manier mocht discrimineren, want in een multiculturele samenleving laten niet alle groepen hun gevoelens zien via gezichtsexpressie.⁷⁹ De meisjes kregen dus gelijk. De Tweede Kamer reageerde destijds minimaal op deze casus, door alleen een richtlijn voor gezichtsbedekkende kleding in het onderwijs uit te geven.⁸⁰ Van wettelijke maatregelen was absoluut geen sprake.⁸¹ Heel anders werd de situatie in 2005, na de moord op Theo van Gogh en de aanslagen in Madrid en Londen, bleek dat islamitisch terrorisme een blijvend fenomeen zou zijn. Bovendien werd de term boerka door de Afghanistanoorlog gepopulariseerd. Geert Wilders duidde de islamitische gezichtssluier bijvoorbeeld telkens als boerka aan, waardoor men gezichtsbedekking steeds meer met het Talibanregime ging associëren.⁸² In juist deze context ontstond er een Kamermeerderheid voor de motie van Wilders om een verbod op boerka's en nikabs in te voeren.⁸³ Met deze verandering in situatie laat Moors zien hoe de toelaatbaarheid van islamitische gezichtssluiers door de dreiging van terrorisme wordt beïnvloed. De aanslagen leidden ertoe dat de sluiers in toenemende mate worden beschouwd als een veiligheidsrisico en daarom waren ze vanaf 2005 niet langer toelaatbaar.⁸⁴

Dat de gezichtssluier een morele afwijking is, wordt duidelijk gemaakt door de argumentatie die de diverse wetsvoorstellen vergezelde en de persoonlijke uitlatingen van politici over dit onderwerp. Zoals ik al beschreven heb, werd de gezichtssluier in het wetsvoorstel uit 2007 gezien als tegenstrijdig met westerse fundamentele waarden en in 2012 als onverenigbaar met de maatschappelijke orde. Daar komen de persoonlijke opmerkingen van de betrokken politici bovenop, die aantonen dat zij een afkeer hebben van de gezichtssluier. Tekenend is dat in de debatten over de islamitische gezichtssluier soms expliciet wordt genoemd dat men zich er niet thuis bij kan voelen. Een vrouw op een Haagse

79 Moors, *The Dutch and the face veil*, 397.

80 *Ibidem*, 396.

81 *Ibidem*.

82 *Ibidem*, 402.

83 *Ibidem*, 399.

84 *Ibidem*.

markt vertelde minister Asscher dat ze boerka's te ver vindt gaan: “Het past hier niet. Ik voel me dan geen Nederlander meer.”⁸⁵ Asscher beaamde dit en antwoordde daarop dat hij niet begreep waarom iemand erin zou willen rondlopen.⁸⁶ Een dergelijk gesprek laat zien dat juist de islamitische gezichtssluier een object is waarbij men zich niet thuis voelt in Nederland. Vanwege dit gevoel is de gezichtssluier een ongewenst object.

De politieke weerzin tegenover de islamitische gezichtssluier moet dus begrepen worden in de context van geculturaliseerd burgerschap. Er is een sterk gevoel dat deze kleding een veiligheidsrisico vormt en dat de kleding niet bij de Nederlandse cultuur past. Om deze redenen vinden velen dat de gezichtssluier aan banden gelegd moet worden. Deze zaken motiveren politici om telkens een nieuwe poging te doen voor het invoeren van een verbod.

3.2 Een steeds lagere tolerantie van 'on-Nederlandse' gebruiken

Hoewel de Raad van State in zijn advies uit 2015 ervoor pleit om het probleem met boerka's en nikabs via onderlinge communicatie op te lossen, is er vanuit de Tweede Kamer weinig enthousiasme voor een meer tolerante houding tegenover de gezichtssluier. De huidige staat van tolerantie in Nederland wordt namelijk gekenmerkt door een zeer sterke machtspositie voor de meerderheid en een wil om de 'ander' te beschaven. In zekere zin zijn deze processen een inherent onderdeel van tolerantie, maar de geculturaliseerde notie van burgerschap versterkt deze zaken. Rainer Forst omschrijft dat tolerantie werkt volgens een aantal fases: allereerst is er sprake van een bepaalde maatschappelijke context waarin een minderheidsgebruik of overtuiging bestaat.⁸⁷ Binnen deze context wordt dat gebruik of die overtuiging afgekeurd door de meerderheid van de bevolking.⁸⁸ Er is dus noodzakelijkerwijs sprake van een negatief oordeel. Zolang het gebruik of de overtuiging in kwestie echter niet

85 Rense, Gesprek met vice-premier Asscher, n.p.

86 Ibidem.

87 Forst, *Tolerance in Conflict. Past and Present*, 17-18.

88 Ibidem, 18.

de grens van het toelaatbare overschrijdt,⁸⁹ kan er besloten worden om het toch te toe te laten.⁹⁰ Wanneer dit gebeurt, is er sprake van tolerantie. Deze omschrijving laat zien dat er hoe dan ook sprake is van een scheve machtsverhouding: er kan gekozen worden om de minderheid te accepteren, maar er kan ook gekozen worden om dit niet te doen. Hoe deze macht wordt toegepast is afhankelijk van de conceptie van tolerantie die in een samenleving dominant is. Met de culturalisering van burgerschap in gedachte, komt de Nederlandse conceptie van tolerantie waarschijnlijk in de buurt van Forsts permissie conceptie: er is sprake van een sterke meerderheid ten opzichte van een minderheid, waarbij de meerderheid de minderheid toe staat om te leven volgens de eigen overtuigingen, zolang de overheersing van de meerderheid niet in twijfel wordt getrokken.⁹¹ De overheersing van de meerderheid is in Nederland niet vastgelegd bij wet, maar de stemming in het publieke debat doet wel degelijk denken aan deze conceptie van tolerantie. Het is de moslimminderheid namelijk toegestaan te leven volgens de eigen voorschriften, maar het lijkt van uiterst belang dat zij wel de kernwaarden van de progressieve meerderheid accepteren. Indien leden van een minderheid dit niet doen, wordt hun recht op Nederlands burgerschap in twijfel getrokken. Illustratief voor deze trend is de participatieverklaring die vicepremier Asscher heeft ingesteld als onderdeel van de inburgering van nieuwkomers. In deze verklaring moeten nieuwkomers betuigen dat zij progressieve liberale waarden zullen aanhangen, zoals de gelijkheid van mannen, vrouwen en homoseksuelen.⁹² De culturalisering van burgerschap leidt er dus toe dat de Nederlandse status van tolerantie tot op zekere hoogte kan worden getypeerd volgens de permissie conceptie van Forst.

Naast de machtspositie voor de meerderheidscultuur, lijkt er een visie op tolerantie te zijn dat alleen beschaafd geachte gebruiken getolereerd kunnen worden. Hierbij baseer ik mij

89 Forst, *Tolerance in Conflict*, 23.

90 *Ibidem*, 20.

91 *Ibidem*.

92 Rijksoverheid, Grondtekst participatieverklaring, n.p.

op Wendy Brown, die diverse debatten over beschaafdheid en tolerantie heeft geanalyseerd. Zij is hierbij tot de conclusie gekomen dat er een idee bestaat dat tolerantie onderdeel is van een superieure identiteit.⁹³ Deze conclusie baseert zij onder andere op de speech die president Bush gaf na de aanslagen van 11 september en op basis van de invloed die Samuel Huntington (*The Clash of Civilizations*) heeft gehad. Brown ziet een tendens waarbij tolerantie wordt gezien als een onderdeel van beschaafdheid, terwijl de westerse wereld wordt beschouwd als de maat voor beschaafdheid. Dit positieve zelfbeeld geeft noodzakelijkerwijs een negatief beeld van de ander, volgens Brown de niet-westerse wereld.⁹⁴ Bovendien is er een idee dat niet-westerse landen de “westerse tolerantie” nodig hebben, wat ertoe leidt dat de inwoners van deze landen als minderwaardig worden beschouwd.⁹⁵ Brown stelt zelfs dat de intolerante gebruiken van de “niet-westerling” als barbaars worden gezien.⁹⁶ Ze schetst met deze analyse een zeer negatief beeld van de westerse staat van tolerantie. Desondanks zijn de zaken die Brown benoemt herkenbaar in het Nederlandse debat over de islamitische gezichtssluier. Geert Wilders noemde de boerka bijvoorbeeld een “symbool van een achterlijke cultuur”⁹⁷ Ook het terugkerende argument van vrouwenonderdrukking wijst erop dat de Tweede Kamer als doel heeft de draagsters van gezichtssluiers te beschaven. Er zit dus zeker een belerend element in de pogingen van de Tweede Kamer om een verbod door te voeren.

De geculturaliseerde notie van Nederlands burgerschap resulteert dus in een lage tolerantie ten opzichte van minderheidsgebruiken, zoals de boerka en de nikab. Bovendien heeft het overwicht van de meerderheid van de bevolking een grote invloed op het beleid dat een regering uitdraagt. Zoals bij 3.1 al werd beschreven, wordt de islamitische gezichtssluier ervaren als een object dat fundamenteel niet bij de Nederlandse cultuur hoort en daarom geweerd moet worden. De stem van de meerderheid heeft echter op nog een andere manier

93 Brown, *Regulating Aversion. Tolerance in the Age of Identity and Empire*, 178-179.

94 *Ibidem*, 177.

95 *Ibidem*, 187.

96 *Ibidem*, 182.

97 NOS, *Weinig bijval voor boerka-plan*, n.p.

invloed op het beleid, namelijk via de norm die de meerderheidscultuur stelt voor de openbare orde. Deze dynamiek wordt uitgelegd door Saba Mahmood en Peter Danchin. Zij hebben onderzoek gedaan naar de rol van het concept openbare orde bij Europese juridische conflicten tussen minderheids- en meerderheidsbehoeftes. Zij concludeerden dat er bij het Europese Hof een tendens is om te oordelen in het voordeel van de meerderheid, omdat minderheidsgebruiken vaak niet passen in de openbare orde. De meerderheid van een samenleving bepaalt namelijk wat de norm is voor de openbare orde⁹⁸ en daardoor worden minderheidsgebruiken vaker als een bedreiging ervaren en beperkt.⁹⁹ Deze tendens is ook waarneembaar in de Nederlandse kwestie rond islamitische gezichtsbedekking. In de argumentatie van de wetsvoorstellen uit 2007 en 2012 werd namelijk expliciet gesteld dat de gezichtssluier niet overeenkomt met de Nederlandse maatschappelijke orde en dat de kleding daarom verboden moest worden. Hoewel deze wetsvoorstellen niet zijn doorgevoerd, is het tekenend dat de bescherming van de maatschappelijke orde werd aangevoerd om een minderheidsgebruik te verbieden. Dit laat zien hoezeer de norm van de meerderheidscultuur invloed heeft op beleid.

De invloed van de meerderheidscultuur op de wetgeving daargelaten, moet ook in beschouwing worden genomen dat een sterke positie van de meerderheid invloed heeft op de omgang met minderheidsgebruiken in het dagelijkse leven. Zeker in het geval van de islamitische gezichtssluier is er een zodanige publieke afkeer dat er geen wetten nodig zijn om ongelijkheid voelbaar te maken. Draagsters van boerka's en nikabs geven in interviews namelijk aan dat ze in het dagelijks leven constant te maken krijgen met negatief commentaar en dat hen soms zelfs onrechtmatig diensten worden geweigerd.¹⁰⁰ Formeel gezien kan het dragen van gezichtssluiers worden verboden door huisregels bij private en publieke instellingen, maar de negatieve bejegening waar deze vrouwen in de dagelijkse realiteit mee te

98 Mahmood en Danchin, *Immunity or Regulation?* 130.

99 *Ibidem*.

100 Moors, *Gezichtssluiers, draagsters en debatten*, 49.

maken krijgen, duidt erop dat hun vrijheid veel verder wordt beperkt. Het is aannemelijk dat de belagers van de boerka- en nikabdraagsters zich gesterkt voelen door de massale afkeer van de kleding onder politici en de rest van de bevolking. Doordat deze weerzin telkens in de media wordt uitgedrukt, voelt men zich wellicht minder bezwaard om zich negatief uit te drukken tegenover gesluierde moslima's. In zekere zin worden de draagsters van islamitische gezichtssluiers dus ook zonder algemeen dan wel gedeeltelijk verbod in hun religie beperkt, omdat de afkeer van de meerderheidscultuur ervoor zorgt dat deze vrouwen niet altijd vrij in hun kleding kunnen rondlopen.

De pogingen om de islamitische gezichtssluier te verbieden maken duidelijk hoezeer de meerderheidscultuur een invloed heeft op wetgeving. De gezichtssluier wordt beschouwd als tegenstrijdig met de Nederlandse normen en waarden, als onverenigbaar met de openbare orde en door de massale afkeer worden gesluierde vrouwen in het dagelijkse leven constant negatief bejegend. Dit laat niet alleen zien hoe laag de tolerantie is ten opzichte van afwijkende religieuze gebruiken, maar ook hoezeer de meerderheidscultuur een privilege bezit. De kwestie van de gezichtssluier laat buitengewoon goed zien wie in de samenleving een machtspositie bezit en wat behoort tot de maatschappelijk norm. Hierom zou ik de islamitische gezichtssluier in deze kwestie willen aanduiden als een object van privilegiëring: het is een fenomeen waarmee zowel formeel als informeel zo onverdraagzaam wordt omgegaan, dat geprivilegieerde posities in de samenleving duidelijk worden.

4. In hoeverre is de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging een antinomie?

De casus van de islamitische gezichtssluier laat dus zien dat de meerderheidscultuur een geprivilegieerde positie inneemt bij de uitvoer van het beleid rond de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Dit doet de vraag rijzen op welke manier deze geprivilegieerde positie zich verhoudt tot de toepassing van religievrijheid. Mahmood en

Danchin zijn van mening dat religievrijheid een antinomie is: het zou voor iedereen een gelijk recht moeten zijn, maar in het model van deze vrijheid ligt een inherent bevoorrechte positie voor de meerderheidsreligie.¹⁰¹ Wat Mahmood en Danchin echter niet nagaan, is de optie dat het meerderheidsprivilege ook uit een onjuiste toepassing van religievrijheid kan voortkomen. In dit hoofdstuk wil ik die mogelijkheid met betrekking tot de islamitische gezichtssluier toelichten. Allereerst zal ik echter analyseren in hoeverre de antinomie van religievrijheid van toepassing is in deze casus.

Tot op zekere hoogte wijzen de grondslagen van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging erop dat er van oudsher sprake is van een antinomie. In de Verlichting hebben diverse grote denkers zich door het christendom laten leiden bij hun argumentatie voor verschillende vrijheden. Evenwel was de Verlichting een periode waarin men steeds verder ging met religiekritiek en kwam het christendom zodoende onder druk te staan. Niettemin is het illustratief om de redeneringen van twee belangrijke Verlichtingsdenkers op het gebied van religievrijheid aan te halen, namelijk John Locke en Pierre Bayle, om te laten zien dat er van oudsher een bevoorrechte positie voor het christendom was weggelegd. Uit John Lockes *Een Brief over tolerantie* blijkt dat het christendom de centrale ideologie achter zijn religieuze vrijheden is. Hij zag tolerantie als een belangrijke les uit het evangelie en daarom moest het volgens hem in de samenleving toegepast worden.¹⁰² Een dergelijk uitgangspunt stelt het christendom als norm voor religieuze tolerantie en religievrijheid. Dit wordt ook gedaan door zijn tijdgenoot Pierre Bayle. Anders dan Locke was hij van mening dat degenen die geen god aanhangen ook geaccepteerd en getolereerd moeten worden.¹⁰³ De overeenkomst is echter dat ook Bayle zijn tolerantie motiveerde vanuit de christelijke leer: God staat aan de basis van ieders geweten en daarom moet ieders geweten gerespecteerd worden.¹⁰⁴ Op deze manier

101 Mahmood en Danchin, *Immunity or Regulation?* 130.

102 Locke, *Een Brief over tolerantie*, 25.

103 Zagorin, *How the Idea of Religious Toleration Came to the West*, 271.

104 *Ibidem*.

stellen zowel Locke als Bayle het christendom als uitgangspunt voor religieuze vrijheden. Dit resulteert in een model waarin de religievrijheid van minderheden vrijgelaten wordt, maar die vrijheid is min of meer een gunst vanuit het christelijke geloof. Een dergelijke dynamiek maakt het geloof van de meerderheid veel belangrijker en machtiger dan minderheidsreligies. Dit laat zien dat het begrip religievrijheid van oudsher soms heel tegenstrijdig kon zijn.

De geprivilegieerde positie voor het meerderheidsgeloof kwam dus al in de Verlichting aan de orde. Sinds de 17^e eeuw is de context waarbinnen religievrijheid geldt echter drastisch veranderd: het christendom is veel kleiner geworden, terwijl andere en nieuwe religies sterk zijn gegroeid. Dit geeft de vraag wat in deze veranderde context de erfenissen zijn van Lockes en Bayles versies van religievrijheid. Wendy Brown denkt dat het christelijke uitgangspunt van deze filosofen nog heel actueel is in westerse samenlevingen. Zij beschouwt het stelsel van scheiding tussen kerk en staat in deze samenlevingen als een protestants secularisme, omdat dit secularisme met name gericht is op individueel geloof en belijdenis in de privésfeer.¹⁰⁵ Zij ziet dit als een gebrek, omdat een publieke beleving van religie belangrijk is in bijvoorbeeld de islam en bij het katholicisme. De oorzaak van het protestantse model voor secularisme is volgens haar de Lockeaanse theorie voor religievrijheid, die teveel op individueel geloof gericht zou zijn.¹⁰⁶ Het protestantse karakter van het westerse secularisme is volgens Brown heel belangrijk, omdat het seculiere model in een samenleving op een indirecte manier de vorm en inhoud van religies voorschrijft.¹⁰⁷ Dat wil zeggen dat het seculiere model andere religies kan “protestantiseren”.¹⁰⁸ Browns stelling is niet geheel overtuigend, omdat Locke juist alle vormen van religie verdedigt, ook publieke religie, zolang het uitoefenen ervan niet de vrijheden van anderen beperkt. Hierom is haar stelling dat het Lockeaanse model andere religies 'protestantiseert' niet sluitend. Brown laat wel terecht zien

105 Brown, *Civilizational Delusions: Secularism, Tolerance, Equality*, n.p.

106 Ibidem.

107 Ibidem.

108 Ibidem.

dat de grondslagen van de vrijheid van godsdienst in beschouwing moeten worden genomen. Het is inderdaad aannemelijk dat een seculier model dat gemaakt is voor een christelijke bevolking niet voldoet wanneer niet-christelijke religies opkomen. Die afwijkende religies kunnen gebruiken bevatten waar een christelijk model geen rekening mee houdt.

In het geval van Nederland komt godsdienstvrijheid eveneens voort uit een christelijke traditie, maar deze traditie is al geheel verdwenen uit de grondwet en zo ook uit de Nederlandse vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Rechten zoals religievrijheid zijn in de wet zo algemeen geformuleerd, dat er geen sprake meer is van een christelijk model. Een nadere kijk op Artikel 6 van de grondwet laat dit zien:

“1. Ieder heeft het recht zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.

2. De wet kan ter zake van de uitoefening van dit recht buiten gebouwen en besloten plaatsen regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.”¹⁰⁹

Dit citaat uit de grondwet illustreert hoezeer er een algemene formulering wordt aangehouden. Hierom is het niet aannemelijk dat niet-christelijke religies op een constitutioneel niveau last hebben van de christelijke oorsprong van de wet. Dit sluit overigens niet uit dat via overige wegen formele regels kunnen worden ingevoerd die op het christendom geïnspireerd zijn. Die mogelijkheid is bijvoorbeeld aanwezig bij de huisregels die individuele organisaties opstellen.

Het moet echter ook in beschouwing worden genomen dat complete neutraliteit bij religievrijheid niet goed mogelijk is. Staatsneutraliteit is een haast onbereikbaar principe, omdat er in een liberale democratie kernwaarden gelden waar de staat niet onverschillig tegenover kan staan,¹¹⁰ bijvoorbeeld het algemene verbod van discriminatie als mensenrecht.

¹⁰⁹ Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden 2008, 3.

¹¹⁰ Maclure en Taylor, *Secularism and Freedom of Conscience*, 11.

Een dergelijke waarde behoort tot de basis van de liberale democratische staat en moet daarom worden beschermd. Het kan echter een last zijn voor bepaalde groepen dat de liberale waarden op een voetstuk staan. Er zijn bijvoorbeeld religieuze overtuigingen waarbinnen de man een superieure positie inneemt en homoseksualiteit wordt verworpen. Degenen die op basis van hun religie dergelijke opvattingen aanhangen, hebben zodoende last van de mensenrechten die de gelijkheid van mannen, vrouwen en homoseksuelen voorschrijven. Deze mensen kunnen dus in hun religie worden beperkt, omdat het gelijkheidsprincipe de meeste prioriteit heeft. Dit zijn momenten waarop de neutraliteit van de staat niet compleet blijkt, doordat een liberale set normen en waarden voorrang krijgt. Voor de vrijheid van religie betekent dit dat het recht wellicht neutraal is geformuleerd, maar dat een liberale notie van dit recht wordt hooggehouden.

Desondanks heeft de overheid een instrument om bevoordelingen te corrigeren: het verlenen van accommodaties. Dit betekent dat er bij een algemene wet een uitzondering wordt gemaakt voor een minderheidsgroep, opdat een minderheid niet wordt beperkt in haar religievrijheid.¹¹¹ In de inleiding noemde ik hiervoor onder andere het voorbeeld van religieuze feestdagen: in Nederland geldt een christelijke kalender, maar een religieuze minderheid kan verlof krijgen indien de eigen feestdagen niet worden vrij gegeven door de gangbare kalender. Accommodationisme is dus een manier waarop de overheid vormen van indirecte discriminatie in de wetgeving kan herstellen. Het verlenen van accommodaties is echter een onvolmaakte methode. Rechters moeten per geval afwegen of er een uitzondering kan worden gemaakt en dat heeft nadelige gevolgen: rechters hebben verschillende waardeoordelen en zijn op verschillende wijzen gevoelig voor minderheidsbehoeftes. Hierdoor kunnen rechters op meerdere manieren oordelen over eenzelfde casus.¹¹² Bovendien moeten minderheden vaak eerst zelf om een accommodatie vragen voordat dit hen verleend

111 Nussbaum, *The New Religious Intolerance*, 74.

112 *Ibidem*.

kan worden.¹¹³ Dus zelfs als er sprake is van een welwillende rechterlijke macht, dan blijft de tweederangs positie voor een minderheid toch voelbaar.

De optie van accommodatie suggereert dat de positie van rechters ten opzichte van minderheidsbehoeftes in beschouwing moet worden genomen. Want hoe vallen juridische oordelen uit als meerderheids- en minderheidsbelangen botsten? Zoals ik al eerder genoemd heb, zien Mahmood en Danchin bij het EHRM een tendens waarbij rechters de waarden en gevoeligheden van meerderheidsreligies privilegieert ten opzichte van minderheden.¹¹⁴ Deze bevoordeling ligt ten grondslag aan het begrip openbare orde, want de meerderheid creëert de norm met betrekking tot deze orde.¹¹⁵ Het gevolg is dat de gebruiken van de meerderheidsreligie binnen het idee van de openbare orde vallen en de gebruiken van minderheden juist niet. Hierdoor is er een aanleiding om de gebruiken van religieuze minderheden te beperken,¹¹⁶ want het is voor het voortbestaan van een samenleving immers belangrijk dat de openbare orde intact blijft. Mahmood en Danchin zien dat er sprake is van deze benadering in meerdere zaken van het EHRM en daarom spreken zij van een trend. Met deze theorie laten zij zien hoe rechters worden beïnvloed door de behoeftes van de meerderheid en dat minderheidsbelangen daardoor sneller terzijde worden geschoven. Bij het verlenen van accommodaties kan deze neiging ook meespelen, wat ertoe bijdraagt dat het uiteindelijk geen neutrale methode is. Dit geldt ook voor de algemene wetgeving: er kan vanuit het belang van de meerderheid een vermeende noodzaak zijn om een minderheidsgebruik te beperken, zoals bij de islamitische gezichtssluier lijkt te gebeuren.

Tot zover blijken er dus verschillende redenen voor de antinomie van religievrijheid: voor de staat hebben sommige waarden meer prioriteit dan andere en vanwege de openbare orde is er sneller een neiging om minderheidsgebruiken te verbieden. Er kan echter nog een

113 Nussbaum, *The New Religious Intolerance*, 74.

114 Mahmood en Danchin, *Immunity or Regulation?* 130.

115 *Ibidem*.

116 *Ibidem*.

andere benadering worden gekozen om het privilege van de meerderheid te duiden: de onjuiste toepassing van religievrijheid. De relatie tussen de geculturaliseerde notie van burgerschap en de islamitische gezichtssluier laat zien dat dit eveneens een optie is. Omdat het zo belangrijk is geworden om het Nederlandse thuis 'terug te winnen', wordt de zichtbaarheid van 'Nederlandse tradities' aangemoedigd, terwijl 'on-Nederlandse gebruiken' worden verdrongen. Dit heeft invloed op de vrijheid van religie, want het christendom wordt beschouwd als een traditioneel onderdeel van de Nederlandse cultuur, terwijl dat voor andere religies niet geldt. Het gebeier van kerkklokken wordt bijvoorbeeld begrepen als typisch Nederlands, terwijl een politieke partij als de SGP de islamitische gebedsoproep wil verbieden, omdat dat gebruik niet bij Nederland zou horen.¹¹⁷ Dezelfde retoriek is van toepassing bij debatten over islamitische gezichtssluiers. De bescherming van Nederlandse normen en waarden was immers een terugkerend thema bij de voorgestelde verboden op de gezichtssluier. Hierdoor ontstaat een situatie waarbij de mogelijkheden die in de wet zijn vastgesteld om religieuze uitingen te beperken, worden toegepast om de samenleving volgens de gewenste culturele standaard vorm te geven. De pogingen om de islamitische gezichtssluier te verbieden illustreren deze neiging. Omdat veiligheidsproblemen volgens artikel 6 een legitieme reden zijn om religieuze uitingen te beperken, wordt er bij de pogingen om de islamitische gezichtssluier te verbieden een grote nadruk op dit thema gelegd. Tegelijkertijd komt in alle wetsvoorstellen het idee naar voren dat gezichtssluiers niet bij Nederland horen. Door de combinatie van die redeneringen en het feit dat de gezichtssluier een buitengewoon marginaal fenomeen is, lijkt het er sterk op dat de legitieme argumenten, zoals de problemen met veiligheid en communicatie, eigenlijk worden ingezet om een gebruik te weren dat cultureel ongewenst is.

Mahmood en Danchin beweren dus terecht dat de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging een antinomie is, maar tegelijkertijd is er ook een onjuiste toepassing van

117 Meijer, SGP: verbod op gebedsoproep moskee, n.p.

religievrijheid aan de orde. De antinomie blijkt onder andere uit de impact dat het begrip openbare orde heeft op de uitvoering van religievrijheid en uit het feit dat de liberale staat een liberale notie van religievrijheid moet hooghouden, waardoor niet-liberale overtuigingen minder vrijheid genieten. De casus van de islamitische gezichtssluier in Nederland laat echter zien dat het meerderheidsprivilege evenwel kan volgen uit een onjuiste toepassing van het recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. De mogelijkheden die in dit recht zijn vastgesteld om religie te beperken, blijken in het geval van de gezichtssluier te worden toegepast om een ongewenst cultureel fenomeen te weren. Dat is niet de functie van de beperkingen op religievrijheid en daarom is er sprake van een onjuiste toepassing. Kortom, het privilege van de meerderheid volgt niet alleen uit de onvolmaakte neutraliteit van wetten, ook een bewust foutieve omgang met regels en beperkingen kan het privilege versterken.

5. Conclusie

Op basis van mijn analyse keer ik terug naar de hoofdvraag: in hoeverre weergeven de drie wetsvoorstellen, bedoeld voor het invoeren van een verbod op islamitische gezichtssluiers, een niet neutrale verdeling van het recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging in Nederland? Ten eerste laten de voorstellen zien dat de ideeën van de Nederlandse regering kunnen worden afgeremd door haar eigen overheid. Waar de regering namelijk een noodzaak ziet om gezichtssluiers te beperken, ziet de Raad van State geen urgentie voor een verbod. Dit laat zien dat de neutrale verdeling van religievrijheid wordt beschermd door verschillende instituties. Desalniettemin weerspiegelen de wetsvoorstellen een geprivilegieerde positie voor de meerderheidscultuur. De voorstellen kunnen worden begrepen binnen de context van de culturalisering van Nederlands burgerschap, die ertoe leidt dat afwijkende gebruiken steeds minder worden geaccepteerd. De pogingen om de islamitische gezichtssluier te verbieden, blijken een voorbeeld van deze tendens. Bovendien

wijst de inhoud van de wetsvoorstellen erop dat de beperkingen op de vrijheid van religie om de verkeerde redenen worden toegepast. Uit de voorstellen spreekt dat een van de belangrijkste redenen voor een verbod op gezichtssluiers het beschermen van een gewenste versie van de Nederlandse cultuur is. Voor dit doel worden de legitieme argumenten voor een beperking op religievrijheid, zoals veiligheid, aangeroepen om een verbod te bewerkstelligen. Er zijn dus wellicht verschillende instituties die de staatsneutraliteit beschermen, maar de keuzes van de regering zijn afgestemd op de wensen van de meerderheidscultuur.

Bij mijn analyse wil ik echter wel twee kanttekeningen plaatsen die stof kunnen bieden voor vervolgonderzoek. Het gat tussen de interpretatie van de regering en de Raad van State bij het probleem met gezichtsbedekking kan bijvoorbeeld verder onderzocht worden. Omdat de drie wetsvoorstellen het uitgangspunt waren voor mijn onderzoek, is er in deze tekst al ruime aandacht besteed aan het twijfelachtige standpunt van de regering dat er een grote noodzaak is voor de beperking van gezichtsbedekking. Deze positie lijkt vooral voort te komen uit de populariteit van de geculturaliseerde notie van Nederlands burgerschap, waarbij politici de meerderheidscultuur in bescherming willen nemen. Anderzijds zou de positie van de Raad van State, dat er geen overtuigende redenen zijn voor een wettelijk verbod, uitgebreider bekritiseerd kunnen worden. Kabinet Rutte II beargumenteerde bijvoorbeeld dat er een wet voor gezichtsbedekking moest komen vanwege een gebrek aan uniformiteit in de regelgeving, maar de Raad keurde deze reden af. Niettemin is dit argument begrijpelijk met betrekking tot bijvoorbeeld het openbaar vervoer: voor bussen en treinen zijn er verschillende vervoersbedrijven die verschillende huisregels kunnen aanhouden. Voor deze sector kan het dus nuttig zijn als er een uniforme wet wordt ingevoerd en daarom is het opvallend dat de Raad zo snel concludeert dat er geen problemen zijn gebleken op dit gebied. Ofwel, het kan nader worden onderzocht welke zaken er ten grondslag kunnen liggen aan de keuzes die de Raad heeft gemaakt in haar adviezen. Een dergelijk onderzoek kan helpen om de status van de

staatsneutraliteit bij overheidsinstanties verder te duiden.

De tweede kanttekening betreft de mate waarin politici kritiek mogen hebben op religies. In hoofdstuk 3 heb ik namelijk beschreven dat diverse politici zich zodanig negatief en bevooroordeeld hebben uitgelaten over de islamitische gezichtssluier dat hun streven naar een verbod hieruit deels kan worden verklaard. In deze kwestie beoordeelde ik dit als een negatieve invloed, omdat de uitlatingen de visie op de gezichtssluier als een afwijking versterken. Desalniettemin hebben politici het recht hun mening over religieuze praktijken te uiten. De vraag tot op welke hoogte dit wenselijk en toelaatbaar is, heb ik echter niet aan bod laten komen. Religiekritiek van politici wordt namelijk heel uiteenlopend ervaren. Op een maatschappelijk niveau wordt religiekritiek bij thema's zoals vrouwen- en homorechten bijvoorbeeld als een positieve bijdrage ervaren. Voor degenen die deze kritiek echter ontvangen, kan dit het gevoel geven dat hun religieuze overtuigingen er niet mogen zijn. In mijn analyse heb ik deze beperkende invloed van negatieve politieke opmerkingen in het geval van de islamitisch gezichtssluier al enigszins besproken, maar bij vervolgonderzoek kan er echter gekeken worden naar de spanning tussen de vrijheid van meningsuiting van politici en de belediging van religieuze groepen. Zeker met betrekking tot het huidige maatschappelijke debat, waarin politici hun religiekritiek steeds verder lijken te verleggen, kan een onderzoek hiernaar het verschil tussen religiekritiek en belediging helpen te verhelderen.

6. Bibliografie

Brown, Wendy. 2012. "Civilizational Delusions: Secularism, Tolerance, Equality." *Theory & Event*, 15(2): n.p.

Brown, Wendy. 2006. *Regulating Aversion. Tolerance in the Age of Identity and Empire*. Princeton: Princeton University Press.

Duyvendak, Jan Willem. 2011. Feeling at Home in the Nation? Understanding Dutch

Nostalgia. In *The Politics of Home. Belonging and Nostalgia in Western Europe and the United States*. Londen: Palgrave Macmillan. 84-105.

ECHR Grand Chamber. 1 juli 2014. *CASE OF S.A.S. v. FRANCE (Application no. 43835/11)*

JUDGMENT. Straatsburg: Europese Hof voor de Rechten van de Mens.

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. 2002. Straatsburg: Europese Hof voor de

Rechten van de Mens.

Forst, Rainer. 2003. *Toleration in Conflict. Past and Present*. Cambridge: Cambridge

University Press.

“Gemengde reacties op boerkaverbod PVV.” 12 juli 2007. *Trouw*. De Persgroep Nederland.

Web, 23 januari 2017.

Grondtekst participatieverklaring. 19 december 2013. Rijksoverheid. Bijlage bij *Kamerbrief*

participatieverklaring.

Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden 2008. Zevende gewijzigde druk. 27 juni 2008.

Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie

Constitutionele Zaken en Wetgeving.

Hakkenes, Emiel. 21 april 2012. “Donner: Onze samenleving kan niet zonder religie.” *Trouw*.

De Persgroep Nederland. Web, 9 december 2016.

“Kamer stemt voor verbod op boerka.” 21 december 2005. *Reformatorisch Dagblad*.

Koorstra, Edme. 19 juni 2011. “Peiling: 83 procent voor boerkaverbod.” *BNR*. Web, 23

januari 2017.

Locke, John. 1689. *Een Brief over tolerantie*. Budel: Damon.

Maclure, Jocelyn en Charles Taylor. 2011. *Secularism and Freedom of Conscience*.

Cambridge en Londen: Harvard University Press.

- Mahmood, Saba en Peter G. Danchin. 2014. "Immunity or Regulation? Antinomies of Religious Freedom." *The South Atlantic Quarterly*, 113(1): 129-159.
- Meijer, Remco. 15 oktober 2016. "SGP: verbod gebedsoproep moskee." *de Volkskrant*. De Persgroep Nederland.
- Moors, Annelies. 2009. *Gezichtssluiers, draagsters en debatten*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Moors, Annelies. 2009. "The Dutch and the face-veil: The politics of discomfort." *Social Anthropology*, 17(4): 393-408.
- Nussbaum, Martha. 2012. *The New Religious Intolerance. Overcoming the Politics of Fear in an Anxious Age*. Cambridge: Harvard University Press.
- Peeperkorn, Marc. 13 juli 2007. "Boerkaverbod niet iets om je voor te schamen." *de Volkskrant*. PCM Uitgevers.
- Plasterk, Ronald H. A. 2015. "Instelling van een gedeeltelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het onderwijs, het openbaar vervoer, overheidsgebouwen en de zorg (Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding). Memorie van toelichting." *Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 34 349(3): 1-11.
- Plasterk, Ronald H. A. 3 maart 2016. "34 349 Nota naar aanleiding van het verslag inzake Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding." *Rijksoverheid*. Kamerstuk.
- Rense, Lara. 1 december 2016. "Gesprek met vice-premier Asscher." In Nieuws en Co. Radio 1. NOS. Hilversum.
- Spies, J. W. E. 6 februari 2012. "Instelling van een algemeen verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding. Memorie van toelichting." *Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 33 163(3): 1-9.
- Spies, J. W. E. 27 januari 2012. "Nader rapport wetsvoorstel algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding." *Rijksoverheid*. Kamerbrief.

Van de Wiel, Clara. 29 november 2016. "Tweede Kamer stemt in met het boerkaverbod."

NRC. Web, 23 februari 2017.

Vermeulen, B. P. et al. 3 november 2006. *Overwegingen bij een boerka verbod. Zienswijze van de deskundigen inzake een verbod op gezichtsbedekkende kleding*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

"Weinig bijval voor boerka-plan." 21 mei 2015. *NOS*. Web, 23 januari 2017.

Wilders, Geert en Sietse Fritsma. 12 juli 2007. "Voorstel van de leden Wilders en Fritsma tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met een verbod op het dragen van boerka's of niqabs in de openbare ruimte (boerkaverbod). Memorie van toelichting." *Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 31 108(2): 1-2.

Willink, Herman D. T. 21 september 2007. *Advies W03.07.0219/II. Voorstel van wet van de leden Wilders en Fritsma tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met een verbod op het dragen van boerka's of nikabs in de openbare ruimte (boerkaverbod), met memorie van toelichting*. Den Haag: Raad van State.

Willink, Herman D. T. 28 november 2011. *Advies W04.11.0379/I. Voorstel van wet houdende de instelling van een algemeen verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding, met memorie van toelichting*. Den Haag: Raad van State.

Willink, Herman D. T. 15 juli 2015. *Advies W04.15.0170/I. Voorstel van wet houdende instelling van een gedeeltelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het onderwijs, het openbaar vervoer, overheidsgebouwen en de zorg (Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding), met memorie van toelichting*. Den Haag: Raad van State.

Zagorin, Perez. 2013. *How the Idea of Religious Toleration Came to the West*. Princeton: Princeton University Press.