

Vergaderjaar 2016–2017

34 349

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)

A

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT / ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING¹

Vastgesteld 23 januari 2017

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven de doelstellingen van het wetsvoorstel, bevordering van de communicatie ten behoeve van de kwaliteit van de dienstverlening en bevordering van de duidelijkheid. Wel hebben de leden van de VVD-fractie nog enkele vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben nog een tweetal vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel dat beoogt dat gezichtsbedekkende kleding wordt verboden in het onderwijs, de zorg, het openbaar vervoer en overheidsgebouwen. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd een uniforme en eenduidige norm te stellen met betrekking tot de vraag welke vormen van gezichtsbedekking op welke plaatsen wel en niet acceptabel worden geacht.² Deze leden hebben bedenkingen en vragen bij de voorgestelde maatregelen.

¹ Samenstelling:

Engels (D66) (*voorzitter*), Nagel (50PLUS), Ruers (SP) (*vice-voorzitter*), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Strik (GL), De Vries-Leggedoor (CDA), Flierman (CDA), Barth (PvdA), De Graaf (D66), Schouwenaar (VVD), Van Strien (PVV), Gerkens (SP), Van Hattem (PVV), Köhler (SP), Lintmeijer (GL), Pijlman (D66), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Verheijen (PvdA), Vreeman (PvdA), Van Weerdenburg (PVV), Klip-Martin (VVD), Bikker (CU)

² Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 3, p. 1.

De leden van de fractie van de **SP** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hierover enkele vragen.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden staan voor een samenleving waarin ieder zich welkom, gekend en gewaardeerd voelt. Met de regering erkennen deze leden dat open en directe communicatie van belang is en dat binnen het onderwijs en de zorg gezichtsbedekkende kleding het onderling contact zou kunnen beperken. Of gezichtsbedekkende kleding de communicatie en de veiligheid daadwerkelijk in de weg staan, zal afhangen van de wijze waarop mensen zich opstellen. Dat gaat dan zowel om de mensen die de gezichtsbedekkende kleding dragen als om de mensen met wie zij in contact staan. Over de motivering van het wetsvoorstel, de reikwijdte en uitvoerbaarheid ervan hebben de leden van de PvdA-fractie nog een aantal vragen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben het wetsvoorstel gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding met aandacht bestudeerd. Het wetsvoorstel roept een aantal vragen op ten aanzien van het grondrechtelijk aspect, de proportionaliteit en het effect op de integratie van met name vrouwen in de Nederlandse samenleving. Van de regering horen deze leden graag een nadere toelichting.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat strekt tot de invoering van een gedeeltelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de fractie van de **SGP** hebben met belangstelling kennisgenomen van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding. Deze leden hebben enkele vragen.

2. Noodzaak gedeeltelijk verbod

In plaats van door een wettelijke regeling zouden de gestelde doelen met betrekking tot communicatie, dienst- en zorgverlening en veiligheid wellicht ook bereikt kunnen worden langs de geleidelijke weg van integratie, zo stellen de leden van de **VVD**-fractie. Heeft de regering dit alternatief overwogen?

Kan de regering voorbeelden geven van situaties waarin de veiligheid door dit wetsvoorstel meer en beter gediend is dan met de bestaande wetgeving?

In de memorie van toelichting spreekt de regering, zo lezen de leden van de **CDA**-fractie, over het verbod als noodzakelijk vanwege ernstige belemmeringen in de communicatie, waardoor de kwaliteit van de dienstverlening en de veiligheid onvoldoende gewaarborgd zouden kunnen worden. De Raad van State is het hier uitdrukkelijk niet mee eens, nu de instellingen waar dit verbod moet gaan gelden prima zelf in regels hieromtrent kunnen voorzien. In het verleden hebben onderwijskoepels een signaal afgegeven. In het nader rapport plaatst de regering hier een behoefte aan rechtsgelijkheid en duidelijkheid tegenover. De nu te creëren rechtsgelijkheid zorgt echter voor louter nadeel bij degenen die door deze wetgeving getroffen worden. Wie is er volgens de regering gebaat bij deze rechtsgelijkheid en duidelijkheid en dient dit daadwerkelijk zwaarder te wegen dan het subsidiariteitsbeginsel en de vrijheid van godsdienst?

De leden van de fractie van **D66** vragen zich af wat de regering bedoelt met het stellen van een uniforme en eenduidige norm. Er wordt op grond van de huidige wetgeving meer toegelaten, maar dat maakt de bestaande norm niet minder uniform en eenduidig. Zou de regering nader kunnen toelichten wat zij met de uniformiteit en eenduidigheid bedoelt in relatie tot de reeds bestaande regelgeving? Er wordt gewezen op rechtsonzekerheid doordat instellingen verschillend beleid zouden voeren. Is daar daadwerkelijk sprake van en kunnen daarvan voorbeelden worden gegeven?

De regering merkt op dat het legitieme doel ten aanzien van de beperking tot het dragen van islamitische gezichtsbedekkende kleding is gelegen in het beschermen van de rechten en vrijheden van anderen waarbij de onderlinge communicatie op de betreffende plaatsen van bijzonder belang wordt geacht om een kwalitatief verantwoorde dienstverlening en veilige omgeving te waarborgen.³ De leden van de D66-fractie erkennen dit belang maar vragen de regering om een nadere uiteenzetting over de feitelijke noodzaak om tot deze wetgeving te komen. Kan de regering cijfers, voorbeelden en/of onderzoeksresultaten noemen van de genoemde belemmerde communicatie en gevaren voor de veiligheid die de feitelijke noodzaak van het voorgestelde verbod onderbouwen en aldus een begin van legitimatie vormen? Deze leden wijzen erop dat de Afdeling advisering van de Raad van State het aannemelijk acht dat de in het voorstel genoemde sectoren over voldoende mogelijkheden beschikken om zelf een verbod in te stellen. Als het dragen van gezichtsbedekkende kleding in de praktijk in Nederland al een probleem zou kunnen worden genoemd, dan is het volgens de Afdeling een probleem dat zonder wetgeving opgelost kan worden.⁴ Graag zien deze leden een toegespitste reactie van de regering op dit punt.

De Afdeling merkt in het verlengde hiervan tevens op dat een onbekend aantal scholen na 2003 geen verbod heeft ingesteld. Dit vloeit volgens de Raad zeer waarschijnlijk voort uit het feit dat het fenomeen zich bij hen tot op heden niet op relevante schaal heeft voorgedaan, en dat de scholen er terecht vanuit gaan dat zij met hun interne ordebevoegdheden voldoende middelen hebben om op te treden mocht dit nodig zijn.⁵ Kan de regering voorbeelden noemen van instellingen waarbij het dragen van gezichtsbedekkende kleding zich wel op relevante schaal heeft voorgedaan, maar waar deze instellingen intern niet hebben kunnen ingrijpen terwijl dat wel nodig werd geacht? Het Nader Rapport benoemt slechts in algemene zin de verschillen van instellingen en de mogelijkheid dat instellingen vanwege sociale druk geen maatregelen (durven te) treffen.⁶ De leden van de D66-fractie zien graag feitelijke voorbeelden en een overzicht van op welke schaal deze zich voordoen. Het draagvlak voor het (toestaan van het) dragen van gezichtsbedekkende kleding is over de hele onderwijssector genomen zeer klein, aldus de regering.⁷ Wat is in dat licht nog de toegevoegde waarde, en daarmee de noodzakelijkheid, van een wettelijk verbod?

De regering merkt in het verlengde hiervan ook op dat er in de afgelopen tien jaar geen voorbeelden bekend zijn waarbij personen die met het dragen van gezichtsbedekkende kleding de veiligheid in gevaar brachten.⁸ Ook concrete incidenten in de zorgsector lijken zich tot op heden niet te

³ Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 3, p. 9.

⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 4, p. 2.

⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 4, p. 4.

⁶ Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 4, p. 4.

⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 6, p. 13.

⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 6, p. 14.

hebben voorgedaan. En in het onderwijs is er geen informatie beschikbaar over het verband tussen leerprestaties en het eventuele dragen van gezichtsbedekkende kleding. Er is verder ook geen causaal verband aangetoond tussen fysiek geweld en agressie in het openbaar vervoer en de aanwezigheid van reizigers die (religieuze) gezichtsbedekkende kleding dragen.⁹ Veiligheid en communicatie worden in de grondrechtentoets echter wel nadrukkelijk genoemd om de beperking van de godsdienstvrijheid te legitimeren. Kan de regering nader toelichten hoe het ogenschijnlijke gebrek aan cijfers en voorbeelden toch kan leiden tot een overtuigende argumentatie om tot een verbod over te gaan omwille van veiligheid en communicatie?

Wil de regering voor de leden van de **SP**-fractie nog eens kernachtig uiteenzetten voor welk maatschappelijk probleem dit wetsvoorstel een oplossing beoogt te zijn?

In reactie op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State beaamt de regering dat besturen van overheids-, onderwijs- en zorginstellingen en van openbaar vervoerbedrijven op basis van de bestaande wetten ook al tot een verbod op gezichtsbedekkende kleding kunnen besluiten als zij dit voor het goed functioneren van hun instelling noodzakelijk vinden. De toegevoegde waarde van het wetsontwerp is volgens haar dat één overal geldende landelijke regeling verwarring voorkomt. Waar en bij wie is er volgens de regering in de bestaande situatie, waar instellingen al dan niet hun eigen verbodsbepalingen kennen, sprake van verwarring?

De leden van de **PvdA**-fractie begrijpen het streven van de regering om ervoor zorg te willen dragen dat, in situaties waarin persoonlijk contact van belang is met het oog op de kwaliteit van de dienstverlening (zoals in de zorg en het onderwijs), gezichtsbedekkende kleding dit contact en het gevoel van veiligheid niet in de weg staat. Tegelijkertijd zal bij het nemen van wettelijke maatregelen om dit te bewerkstelligen meegewogen moeten worden dat een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in bepaalde gevallen een beperking van het recht op vrijheid van godsdienst vormt. De Raad van State benadrukt in zijn advies dat, voordat tot een wettelijke regeling wordt besloten, dient te worden nagegaan hoe groot de problematiek werkelijk is en op welke terreinen zij aan de orde is. Indien er een probleem is – zo schrijft de Raad van State in zijn advies – dient te worden ingegaan op de vraag of overheidsingrijpen gerechtvaardigd is, of dat kan volstaan worden met andere, eigen (instellings-)specifieke oplossingen. In zijn reactie geeft de Raad van State daarbij verder aan dat hij vindt dat de dragende motivering van de regering in de memorie van toelichting op dit wetsvoorstel niet overtuigend is. De Raad van State adviseert de regering het wetsvoorstel aan te passen voordat het naar de Tweede Kamer wordt gestuurd.

De regering heeft in de reactie op dit advies de motivering aangescherpt. Ze geeft daarbij aan dat «deze noodzaak onder andere is ingegeven door de maatschappelijke en parlementaire discussie die al jaren gevoerd wordt over de toelaatbaarheid van het dragen van gezichtsbedekkende kleding». De regering schrijft verder dat ze deze discussie wil beslechten door op uniforme en eenduidige wijze aan te geven op welke plaatsen gezichtsbedekkende kleding wel en niet acceptabel is. De regering is van mening dat de beperkte schaal waarop een verschijnsel, zoals het dragen van een boerka of een niqab, voorkomt niet van belang is, omdat het gaat om een algemene norm die zij op wil leggen in de Nederlandse samenleving. Feit is dat over veel maatschappelijke issues zowel in de maat-

⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 6, p. 15.

schappij als in de politiek discussies zijn. Onderwerpen die veelal de vrijheid van meningsuiting of godsdienst raken. Deze ruimte voor discussie past en is een belangrijke waarde in de open samenleving die Nederland kenmerkt. Kan de regering aangeven wat voor haar het criterium is om de beperking van de grondrechten wettelijk te regelen inzake een onderwerp waarover maatschappelijke en politieke discussie wordt gevoerd? En kan de regering daarbij meenemen dat zij in haar antwoord aangeeft dat noch de schaal waarop het dragen van gezichtsbedekkende kleding voorkomt, noch de omvang van de geconstateerde overlast bepalend zijn geweest voor dit wetsvoorstel? Dit mede in het licht van het advies van de Raad van State, die aandringt om de noodzaak tot wettelijke maatregelen te baseren op de aard en omvang van de problematiek.

De regering geeft in het antwoord op het advies van de Raad van State aan dat het wetsvoorstel voorziet in een «dringende maatschappelijke behoefte». De leden van PvdA-fractie willen de regering verzoeken toe te lichten wat deze inhoudt. In de antwoorden aan de Tweede Kamer heeft de regering immers aangegeven dat er nauwelijks sprake is van overlast ten gevolge van het dragen van gezichtsbedekkende kleding. Daarnaast hebben instellingen in de zorg en het onderwijs aangegeven voldoende mogelijkheid te hebben om zo nodig via huisregels eisen te stellen aan kledingvoorschriften voor werknemers, cliënten/patiënten en hun verwanten/bezoekers en leerlingen of studenten. De artsenfederatie KNMG heeft in 2015 schriftelijk laten weten dat zij een boerkaverbod in zorginstellingen onwenselijk en onnodig vindt. Zij waarschuwt dat een verbod op gezichtsbedekkende kleding patiënten/cliënten met dergelijke kleding kan belemmeren om een zorginstelling te bezoeken (zorgmijding). Bij een van de eerdere wetsvoorstellen over het verbod op gezichtsbedekkende kleding hebben de onderwijsbranches aangegeven geen behoefte te hebben aan een wettelijke regeling. Ze vonden het niet nodig om op dit wetsvoorstel te reageren gezien de wijze waarop het een en ander in nagenoeg alle scholen is vastgelegd in huisregels en de kleine aantallen waar het over gaat in relatie tot het grote aantal leerlingen en studenten in Nederland (enkele honderden burgers versus 2.500.000 leerlingen en studenten).

De regering spreekt van een dringende maatschappelijke noodzaak. De leden van de fractie van **GroenLinks** kunnen zich voorstellen dat mensen zich in incidentele situaties ongemakkelijk voelen als ze gesprekspartners in de publieke ruimte door hun kleding, muts of helm niet in de ogen kunnen kijken bij een ontmoeting en een gesprek. Maar deze leden zijn nog altijd niet overtuigd van de noodzaak en proportionaliteit van een voorstel dat een wettelijke beperking oplegt aan een kleine minderheid van mensen die zich gezichtsbedekkend kleden. Niet alleen de Raad van State ziet die noodzaak niet of nauwelijks, ook in de praktijk betrokken organisaties als de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG), het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) en veel onderwijsinstellingen zagen niet het nut van een verbod op gezichtsbedekkende kleding zoals door de regering voorgesteld. Actuele cijfers ontbreken over het aantal personen dat een niqab of boerka draagt. Een realistische schatting is echter dat het er in Nederland ongeveer 400 zijn. Hoeveel concrete voorbeelden heeft de regering dan gesignaleerd van onwerkbaar situaties als gevolg van het dragen van een niqab of boerka? Vormen de enkele voorbeelden uit Oosterhout, Tilburg en Lelystad die de regering noemt voor haar daadwerkelijk voldoende grond voor landelijke vrijheidsbeperkende wetgeving? En wat voegt volgens de regering dit voorstel uiteindelijk toe ten opzichte van de bestaande situatie waarin instellingen al gebruik maken van de ruimte en vrijheid om zelf regels te stellen ter voorkoming

van onwerkbaar situaties? Is de regering niet met de leden van de fractie van GroenLinks eens dat het wetsvoorstel vrouwen ook nog sterker kan isoleren, omdat zij volgens hun kledingregels beperkt worden in hun deelname aan het openbare leven in Nederland?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** constateren dat het advies van de Raad van State duidelijk benoemt dat ook met de huidige regelgeving problemen met het dragen van gezichtsbedekkende kleding voorkomen worden. Deze leden vragen waarom dit onvoldoende wordt geacht en welke problemen er op dit moment geconstateerd zijn. Zij vragen welke sectoren of instellingen zich hierover hebben uitgesproken. Zij vragen tevens of er naast de in de wet genoemde terreinen van overheidsinstellingen, openbaar vervoer, onderwijs en zorg, op termijn nog andere terreinen denkbaar zijn waar de regering dit verbod van toegevoegde waarde acht.

Het wetsvoorstel heeft tot doel om grenzen te stellen aan de vrijheid om zich naar eigen inzicht te kleden daar waar dit ten koste gaat van de onderlinge communicatie, waardoor een kwalitatief verantwoorde dienstverlening of de veiligheid niet meer kunnen worden gewaarborgd op plaatsen waar dit van bijzonder belang is. Daartoe wordt gezichtsbedekkende kleding op een aantal locaties verboden. Dat roept bij de leden van de **SGP**-fractie wel enkele vragen op.

In hoeverre zijn de huidige middelen van bijvoorbeeld kledingvoorschriften door de instellingen zelf afdoende? Welke extra mogelijkheden – anders dan een morele steun in de rug – biedt dit wetsvoorstel? En in hoeverre zijn overheidsinstellingen nu al bevoegd om een verbod af te vaardigen in hun eigen gebouwen? Of geldt voor de overheid dat er specifiek een wettelijke grondslag nodig is? Is een zorginstelling of onderwijsinstelling op dit moment bevoegd tot verdergaande verboden te komen, bijvoorbeeld ook in de «residentiële delen» van een zorginstelling? En zo ja, is dat na aanvaarding van dit wetsvoorstel nog steeds mogelijk?

3. Reikwijdte van het verbod

Voor winkeliers verandert er niets, zo constateren de leden van de **VVD**-fractie. De situatie blijft zoals die is. Kan de regering deze bestaande situatie nog eens uiteenzetten omwille van de duidelijkheid die het wetsontwerp wil bieden? Zijn huisregels ter zake van gezichtsbedekking toegestaan, met betrekking tot personeel en met betrekking tot klanten? Mag de winkelier gezichtsbedekkende kleding in zijn winkel verbieden? Mocht een klant desgevraagd niet bereid zijn om zich van gezichtsbedekkende kleding te ontdoen, mag de winkelier die klant dan weigeren? Of maakt hij zich hiermee aan ongeoorloofde discriminatie schuldig?

Hoe is de situatie met betrekking tot de wettelijke plicht tot verificatie, bijvoorbeeld ten aanzien van notarissen of banken? Moet een klant die onvoldoende meewerkt aan verificatie geweigerd worden? Zou dit kunnen leiden tot uitsluiting van deelname aan belangrijke onderdelen van het rechtsverkeer en van het financiële verkeer?

Wil de regering in overweging nemen het wetsvoorstel uit te breiden met ruimten waarin ten behoeve van de daarin plaatsvindende dienstverlening een wettelijke verificatieplicht geldt?

Een van de terreinen waarop het verbod van kracht moet worden, is het onderwijs, zo stellen de leden van de **CDA**-fractie vast. Binnen onderwijsinstellingen mag de boerka alsdan niet meer gedragen worden. Het ligt in

de lijn der verwachting dat moeders met gezichtsbedekkende kleding de bijeenkomsten of tienminutengesprekken van de school van hun kinderen zullen gaan mijden. Gaat de regering zich inspannen om te voorkomen dat de betreffende kinderen nadeel ondervinden van het voorgestelde verbod, en zo ja, hoe denkt zij dit te bewerkstelligen?

Het voorgestelde artikel 1 kent, zo constateren de leden van de **D66**-fractie, een tweede lid met uitzonderingsbepalingen. Sub d bepaalt dat het verbod niet van toepassing is voor zover de kleding passend is in verband met het deelnemen aan een feestelijke of culturele activiteit. De leden van de D66-fractie vragen naar de rijdwijde van deze uitzondering. Vallen onder het begrip culturele activiteit ook religieuze activiteiten en zo ja, kan dan het dragen van bijvoorbeeld een boerka in het openbare leven worden beschouwd als deelname aan een culturele activiteit? Wie bepaalt immers de grens van wat onder een feestelijke of culturele activiteit moet worden verstaan?

Een andere vraag in dit verband betreft de kenbaarheid van de norm. Een verbod op gezichtsbedekkende kleding kan onder omstandigheden worden beschouwd als een inperking van de vrijheid van godsdienst. Dergelijke bij wet voorzienbare beperkingen moeten voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn. Naar het oordeel van de regering is dat in onderhavig voorstel het geval. De leden van de fractie van D66 trekken de stelligheid van deze bewering in twijfel. De uitzonderingen op het verbod worden naar hun oordeel wel zeer summier aangeduid (Sinterklaas, carnaval, toneeluitvoeringen). Maar valt het dragen van een gezichtsverhullend feestmasker in het openbaar vervoer te allen tijde onder deze uitzondering als kan worden beargumenteerd dat het reizen onderdeel uitmaakt van de feestelijke of culturele activiteit? Behoort het dragen van een boerka bij religieuze festiviteiten op een school tot de uitzondering en kan de schoolleiding of de betrokken leerling en haar ouders zelf bepalen wat tot een culturele of feestelijke activiteit mag worden bestempeld?

De leden van de **SP**-fractie vragen de regering te reageren op de negatieve reactie van de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG) op het wetsvoorstel.

Heeft de regering weet van standpunten van besturen of personeelsvertegenwoordigers van instellingen waar het wetsvoorstel een verbod op gezichtsbedekkende kleding voor regelt, over dit voorstel voor een landelijke verbodsregeling?

Voor de openbare weg wil de regering geen verbod op gezichtsbedekkende kleding, omdat daar de noodzaak voor open communicatie minder zwaar weegt en omdat daar al een legitimatieplicht bestaat. Waarom geldt deze redenering niet ook voor het reizen met het openbaar vervoer?

De regering stelt in haar antwoord op vragen van de Tweede Kamer dat ze door dit wetsvoorstel de maatschappelijke en politieke discussie over het dragen van gezichtsbedekkende kleding kan slechten. Kan de regering voor de leden van de **PvdA**-fractie aangeven waar deze veronderstelling op is gebaseerd? Dit mede in het licht van het gegeven dat er enerzijds partijen en groeperingen in de samenleving zijn die dit wetsvoorstel niet vergaand genoeg vinden, en dat er anderzijds partijen en groeperingen¹⁰ zijn die waarschuwen dat dit wetsvoorstel breder dan de boerkadragers ervaren zal worden als een aanval op de islamitische identiteit en dat dit

¹⁰ Zoals Iman Bassam El Saleh e.a., die zich op 10 januari jl. met een schrijven tot de Eerste Kamer richtten.

tot verharding van standpunten en heftiger debat dan wel tot verdere segregatie van de dragers van gezichtsbedekkende kleding zal kunnen leiden.

Binnen ons land wordt door de politie en de lokale overheden, bijvoorbeeld in wijken in de vier grote steden, geïnvesteerd in het opbouwen van een relatie met alle bevolkingsgroepen en verschillende religieuze bewegingen. Zij geven aan dat er wederzijds begrip is ontstaan door elkaar te ontmoeten, naar elkaar te luisteren en het gesprek met elkaar aan te gaan. Een aantal vertegenwoordigers van de lokale overheid, politiek en politie waarschuwen voor de negatieve effecten van het wetsvoorstel wat betreft het vreedzaam en begripvol samenleven binnen ons land. Herkent de regering dit potentiële effect? Zo ja, welke mogelijkheden ziet zij om dit te voorkomen? Zo nee, welke andere effecten en reacties verwacht de regering binnen de islamitische samenleving als reactie op het aanvaarden van dit wetsvoorstel en op welke wijze wil zij daar dan mee omgaan?

Een van de argumenten die de regering aandraagt bij het belang van het wetsvoorstel is dat het duidelijkheid biedt en rechtsonzekerheid wegneemt, omdat voor alle overheidsinstanties, zorginstellingen, onderwijsorganisaties en in het openbaar vervoer dezelfde spelregels gaan gelden. Het is de vraag of met het wetsvoorstel de veronderstelde eenduidigheid zal worden bereikt als het gaat om de zorgsector en de overheidsorganisaties.

Het verbod om gezichtsbedekkende kleding te dragen is immers niet van toepassing voor residentiële delen van zorginstellingen. Bovendien kan het bevoegd gezag van een zorginstelling op basis van artikel 1, derde lid, toestaan dat gezichtsbedekkende kleding in niet-residentiële delen van zorginstellingen wordt gedragen door cliënten of patiënten, die daar voor onbepaalde tijd blijven of hun bezoekers ontvangen. Het is dus denkbaar dat in de ene zorginstelling in het restaurant wel gezichtsbedekkende kleding gedragen mag worden en in de andere zorginstelling niet. Hoewel de leden van de PvdA-fractie inhoudelijk deze keuze begrijpen, is het zeer de vraag of hiermee dan de gewenste duidelijkheid door de wet wordt bereikt. Daar komt bij dat waar in de artikelen in de wet de aard van de zorg als uitgangspunt wordt genomen (residentieel of niet residentieel), in de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de locatie waar de zorg wordt geboden bepalend is. Op p. 6 van de memorie van toelichting staat immers dat het verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding geldt voor de gebouwen waar zorg wordt aangeboden. Binnen de langdurige en revalidatiezorg komt het veelvuldig voor dat cliënten/patiënten die opgenomen zijn (residentiële zorg) dagbesteding of (dag)behandeling volgen, samen met en in dezelfde ruimten als cliënten/patiënten die op zichzelf wonen. Kan de regering aangeven in welke gevallen en voor wie de wet dan wel of voor wie de wet dan niet van kracht is en wie dat bepaalt?

Wat betreft de reikwijdte van het wetsvoorstel geeft de regering aan dat het moet gaan om zorg die verleend wordt op grond van de Zorgverzekeringswet, de Wet langdurige zorg of de Jeugdwet. Opvallend is dat in het wetsvoorstel de Wet publieke gezondheid en de Wet maatschappelijke ondersteuning buiten beschouwing worden gelaten. Kan de regering aangeven waarom zij de reikwijdte van de wet op dit punt beperkt heeft? Wat is het verschil in de behoefte aan directe communicatie tussen de zorg die gefinancierd wordt uit de Zorgverzekeringswet, de Wet langdurige zorg of de Jeugdwet en die uit de Wet publieke gezondheid, bijvoorbeeld bij een vaccinatieprogramma voor kinderen (vaccinaties in een privaat gefinancierde sporthal), of de ondersteuning die in private

buurthuizen groepsgewijs op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning wordt geboden?

In de memorie van toelichting geeft de regering – eveneens op p. 6 – aan dat het verblijf op een eigen kamer of appartement in zorginstellingen voor patiënten/cliënten aangemerkt kan worden als «verblijf in een privédoel». De vraag is wat de regering hieronder verstaat, daar deze term niet gedefinieerd is in de voornoemde wetten. Daarnaast vragen de leden van de PvdA-fractie zich af hoe de regering de rolverdeling ziet in wat zij beschouwt als een «privédoel» binnen een zorginstelling voor cliënten die opgenomen worden. In het kader van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen in de zorg hebben zorginstellingen namelijk een integrale verantwoordelijkheid voor de zorg in de gehele instelling, dus waar de cliënt zich ook bevindt. In de huidige praktijk worden in de regel afspraken gemaakt in de vorm van huisregels, afspraken in de zorg- en dienstverleningsovereenkomst en in het zorg/ondersteuningsplan over wat waar wel of niet is toegestaan. Deze afspraken worden afgestemd op de aard en omvang van de problematiek van de cliënt. Deze wet lijkt daar inbreuk op te maken. Graag ontvangen de leden van de PvdA-fractie een reactie op dit punt.

Op p. 6 van de memorie van toelichting wordt wat betreft overheidsinstellingen aangegeven dat het zowel gaat om de gebouwen die vallen onder het rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, als om gebouwen van zelfstandige bestuursorganen. Onder het begrip zelfstandige bestuursorganen vallen zo'n 100 instellingen, die weliswaar overheidstaken uitvoeren op het niveau van de centrale overheid, maar die hiërarchisch niet ondergeschikt zijn aan een Minister. Hieronder vallen onder andere het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers, de Autoriteit persoonsgegevens, het College voor de Rechten van de Mens, de bij de zorgverzekeraars ondergebrachte zorgkantoren, de Onderzoeksraad voor Veiligheid, de Koninklijke Bibliotheek, de Kiesraad en het Huis voor klokkenluiders. Hebben de leden van de PvdA-fractie het goed begrepen dat de wet van toepassing is voor de gebouwen van al deze zelfstandige bestuursorganen? En zo ja, waarom is hiervoor gekozen? Hoe kijkt de regering aan tegen het risico dat als organisaties als het College voor de Rechten van de Mens onder deze wet gaan vallen, mensen met gezichtsbedekkende kleding drempels zullen ervaren om zich tot deze organisaties te wenden? Heeft de regering overwogen deze organisaties expliciet te noemen in de wet in plaats van ze te laten vallen onder het kopje «overheidsinstellingen»? Zo ja, wat waren de argumenten om hier niet voor te kiezen? Zo nee, hoe kijkt de regering aan tegen het risico dat de gebouwen van de genoemde instanties door de burgers niet beschouwd of ervaren worden als overheidsgebouwen?

De leden van de fractie van **GroenLinks** staan voor de individuele vrijheid van mensen, mannen en vrouwen, ongeacht afkomst, religie of leefstijl. Deze leden lezen uit het wetsvoorstel dat dit specifiek gericht is op vrouwen met een specifieke religieuze achtergrond, die wettelijk een beperking opgelegd krijgen in de manier waarop zij zich in publieke ruimtes kleden. Klopt deze interpretatie, dat het wetsvoorstel met name de vrijheid van vrouwen niet vergroot, maar juist inperkt? Of heeft de regering ook andere groepen in de samenleving voor ogen die als gevolg van deze wet hun stijl van kleden moeten aanpassen?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** constateren dat voorzien wordt dat dit voorstel in de praktijk met name gevolgen heeft voor de draagsters van een niqab of boerka. Zij vragen of er andere groepen bekend zijn die onder dit verbod vallen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen verder of er contact is geweest met die overheidsinstellingen die met enige regelmaat burgers ontvangen die bij het in werking treden van dit verbod zich anders zullen moeten kleden. Zij vragen welke bevindingen dit heeft opgeleverd. Ook vragen deze leden naar het advies van de VNG over dit wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen ook of overwogen is om een uitzondering te maken voor de situatie dat bedoelde kledij met een educatief oogmerk voor een enkel ogenblik gedragen wordt en welke uitwerking het wetsvoorstel in dit opzicht heeft.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben ten slotte gelezen dat een dergelijk verbod reeds in Frankrijk, België en Zwitserland van kracht is. Zij vragen welke effecten het verbod in deze landen heeft. Nu in Nederland de KNMG haar zorgen heeft geuit over dit voorstel, vragen deze leden in het bijzonder of in voornoemde landen een toename van zorgmijding valt te constateren.

De tekst van het wetsvoorstel en de toelichting daarop lopen nogal wat uit elkaar, zo menen de leden van de **SGP**-fractie. Vanuit politiek oogpunt is dat wellicht begrijpelijk, maar de vraag is of het juridisch houdbaar is. Immers, het wetsvoorstel is in vrij algemene bewoordingen geschreven. In de toelichting wordt dan gezegd dat bepaalde aspecten er wel of niet onder vallen. Dit levert vragen op.

Op het terrein van het onderwijs: welke scholen vallen er wel of niet onder? Alleen bekostigde scholen? Bijzondere en/of openbare scholen?

Bij de overheidsgebouwen is het de vraag hoe breed deze te definiëren zijn. Is een gebouw waar een instelling is gevestigd die volledig door de overheid wordt gesubsidieerd een overheidsgebouw? Maakt het daarbij uit wat voor soort instelling het is? Is hierbij bijvoorbeeld het onderscheid van toepassing of de WNT-norm van toepassing is? Is er sprake van een overheidsgebouw als de gemeente bijvoorbeeld een deel van een bedrijfsverzamelgebouw huurt, en is dan de algemene receptioniste die zowel gasten voor de gemeente ontvangt als gasten van andere bedrijven of instellingen die in dit gebouw gevestigd zijn, in dienst van de overheid en werkzaam in een «overheidsgebouw»?

Bij verhuur van een gebouw aan de overheid voor bijvoorbeeld een stembureau of gemeentelijke receptie: is het dan automatisch een overheidsgebouw? Dat blijkt niet uit de wettekst. En hoe staat het met de verhuur van schoolgebouwen: er wordt in de toelichting en in de schriftelijke gedachteswisseling een onderscheid gemaakt tussen verhuur buiten de schooltijden aan een organisatie uit de onderwijssector of aan een andere organisatie. Dit blijkt nergens uit de tekst van het wetsvoorstel. Waarom niet? Is het dan wel juridisch houdbaar? In haar beantwoording in de Tweede Kamer¹¹ geeft de regering juist aan dat een verhuurd schoolgebouw een schoolgebouw blijft. Dit komt niet overeen met de schriftelijke beantwoording van de regering¹² waarin zij aangeeft dat het verbod bij verhuur buiten schooluren niet of in ieder geval niet altijd van toepassing is. Hoe moeten de leden van de SGP-fractie dit nu zien?

¹¹ Handelingen II 2016/17, nr. 26, item 7, p. 30.

¹² Kamerstukken II 2015/16, nr. 6, p. 18.

Er is een amendement ingediend over het ook van toepassing verklaren van de wet in stationsgebouwen¹³, zoals dat ook voor bijvoorbeeld overheidsgebouwen en zorginstellingen geldt. Volgens de regering is dit omdat je elkaar in een stationsgebouw ook kunt ontlopen, wat bijvoorbeeld in een trein of metro niet kan. Maar datzelfde geldt ook in andere gebouwen. Waarom dan toch dit verschil? Waarom geldt de wet niet voor stationsgebouwen? Is het dragen van een bivakmuts in een stationsgebouw niet evenzeer slecht voor de communicatie? Is het dragen van een bivakmuts bij een treinloket niet minstens zo bedreigend als iemand met bivakmuts in de trein? Waarom wel een verbod op de parkeerplaats van een ziekenhuis en niet in een drukbevolkt station?

Dan is er nog het punt van de mogelijkheid om in een lokale verordening een bepaald gebied als «boerkavrije zone» aan te wijzen, om bijvoorbeeld bij risicowedstrijden of bij evenementen te besluiten tot een dergelijk verbod, omdat er sprake is van ordeverstoring. Dit roept voor de leden van de fractie van de SGP de volgende vragen op. Wat als er geen sprake is van zo'n evenement? Kunnen gemeenten dan nog steeds besluiten om op basis van een plaatselijke verordening te besluiten dat het dragen van een bivakmuts op straat niet is toegestaan? Zo ja, hoe verhoudt zich dit dan tot de opmerkingen van de regering dat dit niet mogelijk is? Zo niet, betekent dat dan dat gemeenten die een dergelijk verbod op bivakmutsen hebben, dat verbod dan uit hun verordening moeten halen?

4. Grondrechtentoets

De Raad van State uit stevige kritiek op het wetsvoorstel, zo constateren de leden van de fractie van **GroenLinks**. Het recht om openlijk een geloof te belijden is een fundamenteel mensenrecht. Dit recht is niet absoluut, maar beperking ervan vergt wel een overtuigende argumentatie. Een centrale vraag van de Raad van State was daarom of dit voorstel de toets van artikel 9, tweede lid, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens doorstaat. Is de gegeven rechtvaardiging van de regering om inbreuk te maken op het recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst een juridisch sluitende opvatting? In de toelichting van de regering vinden de aan het woord zijnde leden daarvoor onvoldoende aanknopingspunten.

Kan de regering nog eens heel precies aangeven waarom zij vindt dat de beperking van het recht op geloofsuiting overtuigend en juridisch sluitend is geborgd in het wetsvoorstel? Dit te meer omdat een vergelijking met twee arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens betreffende Frankrijk en Turkije in de memorie van toelichting volgens bijvoorbeeld het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) niet zomaar opgaat. Kent de regering de opvatting van het NJCM? En kan de regering redenering van het NJCM, dat Nederland een wezenlijk andere rechtscultuur en democratische rechtsstaat kent, delen? In het verlengde daarvan vragen de leden van de fractie van GroenLinks de regering of het verbod op gezichtsbedekkende kleding zich in de ogen van de regering verhoudt tot Nederlandse fundamentele vrijheden? En wat is de verwachting van de regering aangaande een mogelijk oordeel van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over een Nederlandse inbreuk op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen waarom gekozen is voor deze invulling van het verbod. Zij merken op dat verschillend gedacht kan worden over de invloed van gezichtsbedekkende kleding op de onderlinge communicatie en dientengevolge de kwaliteit van dienst-

¹³ Kamerstukken II 2016/17, nr. 12.

verlening. Zij noemen dat die belemmeringen er eveneens zijn indien een arts een huisbezoek aflegt, of een docent, jongerenwerker of gemeente-ambtenaar op locatie met een ouder wil spreken. Zij vragen juist hierom of de huidige afbakening aansluit bij de oordelen van het College voor de Rechten van de Mens en indien er wordt afgeweken, op welke gronden dit gebeurt. Deze leden vragen of is overwogen een totaalverbod voor minderjarigen in te stellen en welke afweging daarbij is gemaakt.

5. Handhaving

De leden van de **VVD**-fractie stellen de volgende vragen. Welke mogelijkheden ziet de regering om (extra) voorzieningen te bieden gericht op bevordering van integratie opdat het voorgestelde verbod zal worden nageleefd? De regering heeft tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer op 23 november jl. aangegeven te verwachten dat handhaving door de politie en het OM nauwelijks zal plaatsvinden. Hierdoor wordt de plicht tot handhaven neergelegd bij niet-officiële handhavers bij de instellingen, het openbaar vervoer, bezoekers en burgers. De leden van de VVD-fractie vragen zich af in hoeverre dit realistisch en wenselijk is.

Biedt het strafrecht het meest geschikte handhavingsskader? Uiteindelijk leidt het strafrecht ingeval van voortdurende weigerachtigheid tot toepassing van dwangmaatregelen, bijvoorbeeld op de Franse stranden in de zomer van 2016. Heeft de regering ook andere handhavingsskaders overwogen, zoals het bestuursrecht (nota naar aanleiding van het verslag, p. 20, tweede alinea, laatste zin)?

Naar het oordeel van de regering dient buiten kijf te staan dat het hier gaat om alle vormen van gezichtsbedekking waarbij het gezicht zodanig wordt bedekt dat de drager ervan niet herkenbaar is. Het maakt daarbij niet uit of het gaat om een gezichtssluier, integraalhelm of een masker.¹⁴ De leden van de fractie van **D66** vragen zich af hoe dit criterium in de praktijk zal uitwerken. Een carnavalskostuum heeft maatschappelijk gezien een andere waarde dan een boerka. Ook in de wetshistorie zien deze leden de boerka als reden vaak terug komen, zoals bijvoorbeeld de aangenomen motie van het Tweede Kamerlid Wilders om specifiek het dragen van de boerka in openbare ruimte te verbieden. Ook de Raad van State wijst op deze geschiedenis.¹⁵ Kan de regering toelichten dat en hoe er in de uitvoering en handhaving van de wet zorg voor wordt gedragen dat geen onderscheid wordt gemaakt naar bepaalde vormen van gezichtsbedekkende kleding?

De leden van de **PvdA**-fractie vragen zich af hoe de uitvoering van de wet in de praktijk gestalte zal krijgen als iemand met gezichtsbedekkende kleding in een zorginstelling, onderwijsinstelling, bij de overheid of in het openbaar vervoer zijn kleding aanhoudt. Wie is dan aan zet om te zorgen voor de handhaving van de wet? Op welke wijze en wanneer komt de politie in beeld, hoe gaat zij dan te werk, legt zij alleen een boete op of gaat zij degene die gezichtsbedekkende kleding draagt sommeren om de gezichtsbedekkende kleding uit te doen c.q. het gezicht niet te meer bedekken. En wat gebeurt er als iemand zijn gezicht wel wil tonen om zich te identificeren maar niet bereid is om de kleding die het gezicht bedekt te verwijderen?

¹⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 3, p. 2.

¹⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 4 p. 3–4.

Uit de antwoorden van de regering, uit reacties van de lokale politiek, maatschappelijke organisaties en medewerkers binnen de politie komt ten slotte naar voren dat de geneigdheid om het verbod actief te handhaven klein zal zijn. Daarbij komt zowel aan de orde dat lokale partijen liever prioriteit geven aan andere – in hun ogen prangender -veiligheidsrisico's, dan wel vraagtekens zetten bij de praktische uitvoerbaarheid (wat doe je als iemand niet zelf zijn gezichtsbedekkende kleding afdoet). Dit kan enerzijds betekenen dat met het wetsvoorstel niet de beoogde eenduidigheid wordt geboden over het dragen van gezichtsbedekkende kleding, omdat er in het dagelijkse leven niet of nauwelijks ingegrepen wordt en er mogelijk weinig zal veranderen. Anderzijds kan het gevoel van veiligheid in gevaar komen. Niet doordat mensen gezichtsbedekkende kleding dragen, maar door de strijd en mogelijk agressie die aan de orde kunnen zijn als iemand de ene keer wel en de andere keer niet aangesproken wordt op het dragen van gezichtsbedekkende kleding. Graag ontvangen de leden van de PvdA-fractie een reactie van de regering.

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning ziet met belangstelling uit naar de memorie van antwoord en ontvangt deze graag zo spoedig mogelijk na vaststelling van dit voorlopig verslag.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Engels

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Bergman