

Vergaderjaar 2007–2008

31 200 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2008

Nr. 48

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, VAN JUSTITIE, VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE EN VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 februari 2008

1. Inleiding

In het coalitieakkoord is opgenomen dat ter bescherming van de openbare orde en veiligheid gelaatsbedekkende kleding kan worden verboden.¹ In deze brief berichten wij u onder meer over de uitkomst van de afweging die het kabinet hieromtrent heeft gemaakt.

Er bestaan reeds diverse mogelijkheden om het dragen van gelaatsbedekkende kleding tegen te gaan of anderszins gevolgen te verbinden aan het dragen van gelaatsbedekkende kleding. In paragraaf 3 wordt daarop ingegaan. Het kabinet komt dan ook tot de conclusie dat er op dit moment voldoende wettelijke mogelijkheden zijn om veiligheidsrisico's ten gevolge van het dragen van gelaatsbedekkende kleding in de openbare ruimte en in het openbaar vervoer op effectieve wijze tegemoet te treden. In dit verband wijst het kabinet met name op de mogelijkheid voor gemeenten tot het realiseren van een lokaal verbod en op de algemene voorwaarden van vervoerbedrijven in samenhang met de bevoegdheden op grond van de Wet Personenvervoer 2000. Op beide punten is het kabinet ook bereid om zonodig nadere maatregelen te nemen.

In aanvulling op deze bestaande mogelijkheden wil het kabinet komen tot invoering van een verbod op gelaatsbedekkende kleding in het onderwijs. Voorts zal het kabinet – mede gelet op de voorbeeldfunctie van de overheid – voor de openbare dienst een verbod effectueren.

Het kabinet is tot dit besluit gekomen omdat het open communicatie van essentieel belang acht voor een soepel en goed verlopend onderling verkeer tussen mensen in de samenleving. Wederzijdse acceptatie van verschil en gemeenschappelijkheid ontstaat wanneer mensen onbelemmerd elkaar kunnen leren kennen en met elkaar omgaan. Het dragen van

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 891 nr. 4, blz. 27.

gelaatsbedekkende kleding belemmert deze open communicatie in sterke mate. Het kabinet meent dat de overheid een verantwoordelijkheid heeft om die open communicatie te waarborgen waar dat essentieel is voor het ontwikkelen en het functioneren van de democratische rechtsstaat.

2. De rechtsstaat in een open samenleving stelt ook grenzen

Het kabinet staat voor een open Nederlandse samenleving waarin ruimte en onderling respect is voor verschillen in etniciteit, godsdienst, levensovertuiging en cultuur. Waardepluraliteit is een wezenskenmerk van onze democratische rechtsstaat. Zij vloeit noodzakelijkerwijs voort uit de vrijheid die door de democratische rechtsstaat en in het bijzonder de klassieke grondrechten wordt nagestreefd en gerealiseerd.¹

Onze samenleving verandert voortdurend. Sommige veranderingen worden haast geruisloos aanvaard, andere geven aanleiding tot wrijving en spanningen. Spanningen zijn met name merkbaar bij onderwerpen die in verband worden gebracht met (stromingen in) de islam en de reacties daarop. Dit maakt het noodzakelijk om bij de discussie over gelaatsbedekkende kleding ook in te gaan op islamitische gelaatsbedekkende kleding, zoals de boerka en nikaab.²

Tegen de achtergrond van de bredere discussie over het dragen van islamitische gelaatsbedekkende kleding en de discussie in de Tweede Kamer naar aanleiding van de motie-Wilders³ is nog onder het vorige kabinet besloten een deskundigenonderzoek te laten uitvoeren naar de mogelijkheid en wenselijkheid van een boerkaverbod en een verbod op andere gelaatsbedekkende kleding. Dit onderzoek is uitgemond in het rapport «Overwegingen bij een boerkaverbod», dat op 28 november 2006 is aangeboden aan uw Kamer.⁴ Hierin wordt onder meer ingegaan op de verschillende in het geding zijnde waarden en de nationaal en internationaalrechtelijke kaders waaraan dient te worden getoetst. Het dragen van gelaatsbedekkende kleding is een relatief nieuw verschijnsel in Nederland, dat vooralsnog een kleine groep vrouwen betreft⁵, maar wel leidt tot verhitte maatschappelijke discussies. Het betreft een kledingstuk dat anders dan bijvoorbeeld een hoofddoek evident de open communicatie belemmert. Deze gelaatsbedekkende kleding wordt bovendien als vrouwonvriendelijk beschouwd en staat voor velen symbool voor een fundamentalistische islam die niet past in de Nederlandse samenleving. Voorts roept deze kleding bij een groot deel van de bevolking een gevoel van onbehagen en onveiligheid op.

Het kabinet is van mening dat open communicatie tussen burgers, participatie en de gelijke kansen voor mannen en vrouwen essentiële waarden zijn van de Nederlandse samenleving en onze democratische rechtsstaat. Het dragen van gelaatsbedekkende kleding bemoeilijkt onmiskenbaar de positie van vrouwen in het Nederlandse maatschappelijk verkeer, op de arbeidsmarkt en in het onderwijs. Het kabinet vindt het dragen van dergelijke kleding dan ook onwenselijk, en zal dat waar nodig actief tegengaan. In deze brief lichten wij dit nader toe.

3. Huidige mogelijkheden

In deze paragraaf schetsen wij de mogelijkheden die bestaan om het dragen van gelaatsbedekkende kleding tegen te gaan of anderszins gevolgen te verbinden aan het dragen van gelaatsbedekkende kleding. Daarbij onderscheiden wij situaties waarin burgers (§ 3a t/m 3c) dan wel werknemers (§ 3d) betrokken zijn. We beginnen met een schets van het algemeen juridisch kader waarbinnen verboden kunnen worden gesteld.

¹ Zie ook *Kamerstukken II 2003/04*, 29 614, nr. 2, Nota grondrechten in een pluriforme samenleving.

² Conform de definitie in het rapport «Overwegingen bij een boerkaverbod» verstaat het kabinet onder boerka een kledingstuk dat het gehele vrouwelijke lichaam bedekt, inclusief het hoofd, waarbij zich op ooghoogte een klein venster van gaas bevindt. De term *boerka* kan ook staan voor een kledingstuk dat alleen het hoofd rondom bedekt en dat wel gaten voor de ogen heeft, of voor een kledingstuk dat als een gordijn voor het gezicht naar beneden hangt en voorhoofd en ogen vrijlaat. Verwant daarmee zijn andere kledingstukken die de ogen niet bedekken, maar de rest van het gezicht wel, en die meestal met de term *nikaab* worden aangeduid. In het navolgende zal worden gesproken over islamitisch gelaatsbedekkende kleding; hiermee worden zowel de boerka als de *nikaab* bedoeld.

³ *Kamerstukken II 2005/06*, 29 754, nr. 41.

⁴ *Kamerstukken II 2006/07*, 29 754, nr. 91.

⁵ Volgens de deskundigen van het rapport «Overwegingen bij een boerkaverbod» zou het gaan om een schatting van niet meer dan 100 vrouwen in Nederland.

De vrijheid van godsdienst en levensovertuiging garandeert de vrijheid van de burger om zijn eigen waarden te ontwikkelen en uit te dragen en is verankerd in artikel 6 van de Grondwet en artikel 9 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). De draagster van islamitisch gelaatsbedekkende kleding als een boerka of nikaab die zich beroept op de godsdienstvrijheid kan daaraan in beginsel bescherming ontleen, ook al kan de vraag worden opgeworpen of de veronderstelde religieuze plicht tot het dragen van dergelijke kleding slechts een bepaalde interpretatie van de islam weergeeft. Vanwege de scheiding van kerk en staat moet de overheid immers zeer terughoudend zijn bij een inhoudelijk dispuut over de al dan niet godsdienstige grondslag van het dragen van kledingstukken die een uitdrukking kunnen vormen van een bepaalde godsdienst of levensovertuiging.¹ Dit neemt niet weg dat de belijdenis of uiting van godsdienstvrijheid beperkt kan worden. Dit is juridisch mogelijk indien deze beperking is gebaseerd op een wettelijk voorschrift en indien deze in een democratische samenleving dringend noodzakelijk is met het oog op bepaalde omschreven doelen, zoals het handhaven van de openbare orde, publieke veiligheid, gezondheid of goede zeden en de rechten en vrijheden van anderen. Voor wat betreft een beperking van de belijdenis of uiting van godsdienstvrijheid binnen gebouwen vereist artikel 6 van de Grondwet dat deze beperking in de wet zelf is opgenomen.

Redenen in verband met de aard van een organisatie en/of functie die kunnen leiden tot de dringende noodzaak voor het stellen van neutraal geformuleerde kledingvoorschriften zijn veiligheid, functionaliteit (bijvoorbeeld communicatie) en onpersoonlijke gezagsuitoefening.² Regels om gelaatsbedekkende kleding te verbieden, zijn derhalve binnen dit kader mogelijk. Een verbod dat uitsluitend is gericht op *islamitische* gelaatsbedekkende kleding, zou in strijd zijn met gelijkheids- en anti-discriminatie-normen zoals neergelegd in artikel 1 Grondwet, artikel 14 EVRM en het 12e Protocol, artikel 26 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb).

3a. Gelaatsbedekkende kleding en de handhaving van de openbare orde en veiligheid

Voor de politie is het vraagstuk van een eventueel verbod op gelaatsbedekkende kleding vooral relevant in situaties waarbij fysieke of technische identificatie noodzakelijk is van een persoon die dergelijke kleding draagt. Ook kan het gaan om situaties waarin gemaskerde personen betogingen verstoren, of gemaskerde personen voor veel overlast in een bepaalde wijk zorgen. In veel gevallen betreft het personen die bivakmutsen of nylonkousen over het gelaat dragen waardoor identificatie onmogelijk is. In die gevallen is de Wet op de identificatieplicht van toepassing, die de burger verplicht om aan politieambtenaren en toezicht-houders onder omstandigheden – voor zover noodzakelijk ten behoeve van hun redelijke taakuitoefening – een geldig identiteitsbewijs te tonen. Identificatie vindt plaats door vergelijking van de foto op het identiteitsbewijs met de gelaatskenmerken van de houder en tenslotte door een controle van de echtheid van het identiteitsbewijs. Ook een drager van gelaatsbedekkende kleding is gehouden aan de identificatie mee te werken. Indien hij of zij dat nalaat, kan aanhouding op grond van overtreding van artikel 447e Wetboek van Strafrecht plaats vinden en maatregelen ter identificatie worden toegepast. Betrokkene kan in dat kader worden verplicht volledige identificatie mogelijk te maken door gelaatsbedekkende kleding af te leggen.

¹ *Kamerstukken II 2003/04, 29 614, nr. 2, p. 14–15.*

² *Vgl. Kamerstukken II 2003/04, 29 614, nr. 2, p. 16.*

Ook zijn situaties denkbaar waarin de openbare orde wordt verstoord en waarin personen gelaatsbedekkende kleding met slechts één doel gebruiken, namelijk het voorkomen van opsporing en vervolging, alsmede van aansprakelijkheid voor aangerichte schade. In dergelijke gevallen, zoals bij rellen rond voetbalwedstrijden of bij demonstraties, is identificatie in het kader van artikel 8a van de Politiewet 1993 van personen die zich schuldig maken aan ordeverstoring of andere strafbare feiten in alle gevallen mogelijk en gewenst. Daarnaast biedt ook de Wet op de openbare manifestaties (Wom) nog voldoende mogelijkheden voor de burgemeester om een vermommeningsverbod voor bepaalde plaatsen gedurende een bepaalde periode uit te vaardigen. Artikel 5 Wom geeft de burgemeester de bevoegdheid om naar aanleiding van een kennisgeving van een betoging, voorschriften en beperkingen te stellen of een verbod te geven. In dat kader, zo is reeds ter sprake gekomen tijdens de parlementaire behandeling van dat voorschrift, kan gelaatsbedekkende kleding tijdens een betoging worden verboden. Daarnaast kan de burgemeester een verbod baseren op de noodbevelen verordeningbevoegdheden als genoemd in de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet of bij ordeverstoringen op basis van de algemene plaatselijke verordening. Zo kan de burgemeester het noodbevel geven dat men op een bepaald moment in een bepaalde wijk verplicht is bivakmutsen, helmen, sjaals of daarop gelijkende voorwerpen waardoor de identificatie wordt belemmerd, te verwijderen zodat men herkenbaar is.

Het kabinet is gelet op het voorgaande van oordeel dat er op dit moment voldoende wettelijke mogelijkheden bestaan om te kunnen optreden tegen gelaatsbedekking in de openbare ruimte ter bescherming van de openbare orde en veiligheid. Deze bevinding wordt gestaafd door de adviezen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het College van procureurs-generaal en het Korpsbeheerdersberaad/Raad van Hoofdcommissarissen.

Het kabinet wijst in dit verband ook op de verordenende bevoegdheid van gemeenten. Artikel 149 van de Gemeentewet stelt gemeenten in staat waar dat nodig is voor de openbare orde en veiligheid binnen de lokale gemeenschap een verbod op gelaatsbedekkende kleding in te stellen. Mochten gemeenten hierbij op problemen in de toepassing stuiten dan zal het kabinet een wetswijziging overwegen.

3b. Gelaatsbedekkende kleding in het (openbaar) vervoer

In het rapport «Overwegingen bij een boerkaverbod» wordt de vraag gesteld of vervoersondernemingen voldoende armslag hebben om beperkende maatregelen te treffen, gelet op het feit dat het een kwetsbare sector betreft voor terroristische aanslagen. Met veiligheidsdeskundigen vanuit de luchtvaart, de spoorwegen en het busvervoer is daarom dit vraagstuk apart gezien.

Luchthavens

Op luchthavens dragen de Koninklijke marechaussee en de luchtvaartmaatschappijen zorg voor identiteitscontrole en veiligheidscontroles met fouillering van dragers van gelaatsbedekkende kleding aan de gate. Hierbij ontmoet men geen problemen. Op luchthavens heeft men ten aanzien van gelaatsbedekkende kleding hoofdzakelijk te maken met islamitische vrouwen uit het buitenland. Deze vrouwen worden terzijde genomen, zodat in een aparte ruimte door een vrouwelijke beambte de gelaatsbedekkende kleding tijdelijk kan worden weggenomen. Afhankelijk van de noodzakelijkheid daartoe kunnen de verschillende veiligheidsprocedures worden uitgebreid en geïntensiveerd.

Openbaar vervoer

Voor zover identificatie in het persoonsvervoer per trein, metro, tram of bus wordt verlangd, bijvoorbeeld bij een abonnement, is ook dit wettelijk voldoende geregeld. Indien men niet meewerkt aan identificatie en de «huisregels» overtreedt kan de toegang tot het vervoermiddel worden geweigerd. Mocht de passagier daar al hebben plaatsgenomen, dan is bij niet-medewerking aan identificatie voorzien in overdracht aan de politie. De politie wordt ook ingeschakeld bij de constatering van verdachte objecten of personen.

Vervoerbedrijven zijn bevoegd in hun vervoersvoorwaarden nadere regels te stellen inzake het gedrag van passagiers in het belang van een ordelijke gang van zaken tijdens het vervoer, in het bijzonder in het belang van de orde, rust en veiligheid. Op grond van de Wet Personenvervoer 2000 (artt. 72, 73 en 74) kunnen terzake regels worden gesteld. Gelet op de hinder en de veiligheidsrisico's die kunnen worden ondervonden bij het dragen van gelaatsbedekkende kleding en het onbeheerd achterlaten van bagage is het kabinet bereid zonodig nadere maatregelen te nemen. Met de vervoersondernemingen zal overlegd worden over het in algemene voorwaarden van vervoerbedrijven opnemen van verbodsbepalingen ten aanzien van gelaatsbedekkende kleding en het onbeheerd achterlaten van bagage in het openbaar vervoer.

3c. Gelaatsbedekkende kleding in de sociale zekerheid

In de sociale zekerheid staat werk boven uitkering. In dat kader geldt dat daar waar sprake is van werkloosheid degene die een beroep doet op de sociale zekerheid alles in het werk dient te stellen zo snel mogelijk terug te keren naar de arbeidsmarkt. Daarbij dient de belanghebbende zich te onthouden van gedragingen of handelingen die leiden tot verwijtbare werkloosheid of die de werkloosheid verwijtbaar in stand houden.

Een keuze voor een bepaalde kledingwijze kan gevolgen hebben voor het recht op uitkering, indien de arbeidsinschakeling hierdoor wordt belemmerd. Indien naar het oordeel van de gemeente of het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) sprake is van verwijtbare werkloosheid die voortvloeit uit het dragen van gelaatsbedekkende kleding, zal de uitkering worden gekort. Of dit in het individuele geval aan de orde is, is ter beoordeling van de gemeenten c.q. UWV en in laatste instantie van de rechter. Hiermee blijft het uitgangspunt dat verwijtbare werkloosheid consequenties heeft voor de uitkering, onverkort in stand.

Het kabinet zal alert blijven op signalen waaruit blijkt dat de uitvoeringsinstanties geen mogelijkheid hebben ingeval van verwijtbare werkloosheid de uitkering te korten in het algemeen, en daarmee ook op de signalen van verwijtbare werkloosheid wegens het dragen van gelaatsbedekkende kleding in het bijzonder.

In het standpunt met betrekking tot de bijstand ligt besloten dat het kabinet een gemotiveerde weigering van een werkgever om iemand aan te stellen die uitsluitend met gelaatsbedekkende kleding wenst te werken, in het algemeen kan billijken en niet als ongelijke behandeling beschouwt.

3d. Gelaatsbedekkende kleding op de werkvloer

In algemene zin geldt dat werkgevers bepaalde voorschriften aan hun medewerkers kunnen uitvaardigen omtrent het verrichten van de arbeid en ter bevordering van de goede orde in de onderneming. Hiertoe kunnen kledingsvoorschriften behoren, bijvoorbeeld als die nodig zijn in verband met de veiligheid binnen de onderneming of als het bedrijfsbelang een goede communicatie vereist. Wanneer een medewerker zich niet aan deze voorschriften houdt en zijn functioneren in het geding zou zijn, kan de werkgever daaraan arbeidsrechtelijke consequenties verbinden die in een

voorkomend geval aan de rechter ter toetsing voorgelegd kunnen worden. Als voorbeeld kan dienen dat de huidige bedrijfsregelingen van de openbaar vervoerbedrijven het uitvoerende personeel verplichten bedrijfskleding te dragen. Medewerkers die dit weigeren worden door de ov-bedrijven uit de uitvoerende dienst gehaald. In paragraaf 4b gaan wij nader in op de specifieke eisen die gelden ten aanzien van personeel in de openbare dienst.

4. Invoering van aanvullende verboden

4a. Verbod gelaatsbedekkende kleding in het onderwijs

Het kabinet wil dat gelaatsbedekkende kleding op alle onderwijsinstellingen wordt verboden, vooral vanwege het belang van goed onderwijs. Het kunnen waarnemen van gezichtsuitdrukkingen is namelijk een belangrijke factor in het onderwijsproces. Ook in verband met de zorg voor leerlingen moeten gezichtsuitdrukkingen te zien zijn. Verder wordt van scholen verwacht dat zij actief burgerschap en sociale integratie bevorderen en gelaatsbedekkende kleding vormt een barrière daarvoor.

Op sommige scholen geldt al een verbod op gelaatsbedekkende kleding. De Commissie gelijke behandeling heeft geoordeeld dat het dragen van gelaatsbedekkende kleding op school verboden mag worden als dit de communicatie en identificatie belemmert en de veiligheid op school aantast¹. Een verbod op gelaatsbedekkende kleding kan weliswaar indirect onderscheid naar godsdienst betekenen, maar dit onderscheid kan objectief gerechtvaardigd worden met het oog op de noodzaak van communicatie en identificatie op scholen en de wettelijke taken van scholen ten opzichte van hun leerlingen.

Thans worden de verschillende manieren verkend waarop een verbod op gelaatsbedekkende kleding in het onderwijs gerealiseerd kan worden. In het voorjaar ontvangt u een voorstel van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

4b. Verbod gelaatsbedekkende kleding voor het personeel in de openbare dienst

Het functioneren van de openbare dienst² brengt specifieke eisen met zich mee op het gebied van openheid en toegankelijkheid. Dit geldt in het bijzonder voor de werknemers in deze sector. Het kabinet is van oordeel dat het dragen van gelaatsbedekkende kleding niet verenigbaar is met goed ambtenaarschap. Door het dragen van dergelijke kleding worden niet alleen gelaatsuitdrukkingen verborgen, maar wordt ook afstand gecreëerd. Dit is in het algemeen, maar zeker voor werknemers in de openbare dienst, onwenselijk en houdt bovendien risico's in voor het functioneren van de openbare dienst als geheel. Tot dusver hebben zich in de praktijk op dit vlak geen problemen voorgedaan. Dit neemt niet weg dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om bovenstaande redenen de leidinggevenden en werknemers in de rijkdienst erop zal wijzen dat gelaatsbedekkende kleding niet op de werkvloer gedragen mag worden.

Voor overige organisaties binnen de openbare dienst (onder andere provincies, gemeenten) gaat het kabinet er vanuit dat het bevoegd gezag vergelijkbare regels aan het personeel zal stellen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal dit stimuleren.

¹ Commissie Gelijke Behandeling, Oordeel 2004-138.

² Onder openbare dienst wordt verstaan: de Staat en de openbare lichamen alsmede alle diensten en bedrijven die door deze organen worden beheerd.

5. Conclusie

Het kabinet is van oordeel dat in de Nederlandse samenleving nadere grenzen dienen te worden gesteld aan het dragen van gelaatsbedekkende kleding vanwege de belemmeringen in de open communicatie. De bestaande wettelijke voorzieningen bevatten verschillende mogelijkheden voor het optreden tegen of het weren van gelaatsbedekkende kleding vanuit het oogpunt van goed werkgeverschap en van rechtshandhaving. Het kabinet is van oordeel dat het dragen van gelaatsbedekkende kleding niet verenigbaar is met goed ambtenaarschap. Bovendien wil het kabinet dat gelaatsbedekkende kleding op alle onderwijsinstellingen wordt verboden. Met de vervoersondernemingen zal overlegd worden over het in de algemene voorwaarden van vervoerbedrijven opnemen van verbodsbepalingen ten aanzien van het dragen van gelaatsbedekkende kleding en het onbeheerd achterlaten van bagage in het openbaar vervoer. Alles afwegend meent het kabinet dat hiermee op adequate en zorgvuldige wijze maatregelen worden getroffen waar dat noodzakelijk is, in het bijzonder met het oog op het waarborgen van de open communicatie in de samenleving.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
C. P. Vogelaar

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R. H. A. Plasterk