



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van onder meer de wetten voor de onderscheiden onderwijssectoren in verband met een verbod op gelaatsbedekkende kleding in het onderwijs

Nader Rapport

Den Haag, 26 oktober 2009
Nr. WJZ/19326674(6613)
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van onder meer de wetten voor de onderscheiden onderwijssectoren in verband met een verbod op gelaatsbedekkende kleding in het onderwijs

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 december 2009, nr. 09.003411, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 21 mei 2010, nr. W05.09.0501/I, bied ik U hierbij aan. Het advies wordt hieronder integraal cursief weergegeven, met daaronder mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 2 december 2009, no. 09.003411, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens Staatssecretaris mevrouw S.A.M. Dijkema van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Staatssecretaris mevrouw M. van Bijsterveldt-Vliedhart van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van onder meer de wetten voor de onderscheiden onderwijssectoren in verband met een verbod op gelaatsbedekkende kleding in het onderwijs, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel verplicht het bevoegd gezag of instellingsbestuur (hierna: bevoegd gezag) van een school of onderwijsinstelling (hierna: school) ervoor zorg te dragen dat op locaties waarover zijn verantwoordelijkheid zich uitstrekt tijdens het onderwijsproces geen gelaatsbedekkende kleding wordt gedragen. Het verbod geldt voor alle onderwijssectoren en heeft betrekking op alle personen die zich ophouden in gebouwen en op terreinen die onder de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag vallen. Voor het personeel van de school geldt het verbod ook als zij hun functie – bijvoorbeeld in het kader van museumbezoek met de klas – op een andere locatie uitoefenen. Verder geldt het verbod in de lokalen waar examens worden afgenomen onder verantwoordelijkheid van het College voor examens.

Tijdelijke uitzonderingen op het verbod zijn mogelijk indien dat noodzakelijk is voor de veiligheid of de lichamelijke gezondheid, of vanwege culturele activiteiten die verband houden met het onderwijs.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot de aanleiding en de noodzaak van het voorstel, de daaraan verbonden constitutionele aspecten, de reikwijdte en de sanctionering. Hij is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen het voorstel nader dient te worden gezien.

Op de voet van artikel 22 van de Wet op de Raad van State heeft een delegatie van de Raad van State op 6 april 2010 met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mr A. Rouvoet, en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw M. van Bijsterveldt-Vliedhart, beraadslaagd over het wetsvoorstel.

1. Motivering en achtergrond van het voorstel

Doel van het voorgestelde verbod is het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs. Volgens de toelichting is het op school (en in met het onderwijsproces verbonden ruimten) dragen van gelaatsbedekkende kleding ongewenst, omdat het pedagogisch-didactische onderwijsproces vereist dat leraren en ander personeel de gelaatsuitdrukkingen van leerlingen kunnen zien en omgekeerd. Verder is



zichtbare communicatie essentieel voor het waarborgen van een schoolklimaat waarin de leerling zich veilig voelt.

De toelichting gaat er niet van uit dat de kwaliteit van het onderwijs op dit moment wordt aangetast doordat op bepaalde scholen gelaatsbedekkende kleding daadwerkelijk wordt toegelaten. Zij wijst er bovendien op dat het bevoegd gezag van scholen naar huidig recht waar nodig al een verbod op gelaatsbedekkende kleding kan invoeren. Niettemin wordt een wettelijk verbod zinvol geacht. De keuze voor een wettelijk verbod berust op drie overwegingen. In de eerste plaats de overweging dat een wettelijk verbod nodig is om te garanderen dat het verbod, dat nu nog een aangelegenheid van de scholen zelf is, op alle scholen op gelijke wijze geldt. Volgens de toelichting kan het tot onduidelijkheid en onbegrip leiden wanneer de scholen verschillende regels hanteren; ook kan de acceptatie van die regels daar onder lijden. In de tweede plaats is er de op 20 december 2005 door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen motie, die de regering verzoekt het openbaar gebruik van de boerka in Nederland te verbieden. Ten derde geeft de regering aan dat met een verbod de vrijheid van godsdienst als bedoeld in artikel 6 van de Grondwet in het geding is, welk grondrecht slechts bij wege van een formele wet beperkt kan worden.

De motie van 20 december 2005 was voor het toenmalige kabinet aanleiding om een deskundigenonderzoek te laten uitvoeren over de mogelijkheden voor een verbod op gelaatsbedekkende kleding, dat resulteerde in het rapport 'Overwegingen bij een boerkaverbod'.¹ Dat rapport geeft aan dat in bepaalde sectoren, zoals het onderwijs, een wettelijk verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding mogelijk en wenselijk is, aldus de toelichting.² Vervolgens heeft het kabinet in een drietal brieven zijn gedachten ontvouwd over de contouren van een wettelijk verbod op gelaatsbedekkende kleding. Aanvankelijk wilde het kabinet komen tot de invoering van een verbod in het onderwijs en voor de openbare rijksdienst.³

Later is dit voornemen beperkt tot het formuleren van een verbod voor het primair en voortgezet onderwijs.⁴ Thans wordt, mede naar aanleiding van een overleg met de Tweede Kamer⁵, een verbod voor het gehele onderwijs, inclusief het hoger onderwijs, voorgesteld.

2. Noodzaak van een wettelijk verbod

Het wetsvoorstel berust op de vooronderstellingen

- (a) dat het dragen van gelaatsbedekkende kleding in alle onderwijssectoren een serieus maatschappelijk probleem vormt in verband met de communicatie als aspect van de kwaliteit van het onderwijs, en
- (b) dat dit probleem onvoldoende, althans niet voldoende uniform, door de onderwijssectoren zelf aangepakt wordt. Een verbod op het dragen van die kleding is derhalve noodzakelijk, aldus de regering.

Hoewel het verbod neutraal geformuleerd is, is de aanleiding ervoor gelegen in verzoeken vanuit de Tweede Kamer aan de regering om het dragen van de boerka – een islamitische gelaatssluier – in de openbare ruimte te verbieden. De toelichting geeft daar ook blijk van, door erop te wijzen dat gelaatsbedekkende kleding vooral wordt gedragen door Islamitische vrouwen, en ingegeven is door (hun) godsdienstige motieven. 'Het verbod treft overwegend islamitische vrouwen en meisjes die vanwege hun geloof een gelaatssluier dragen', aldus de toelichting.⁶

De Raad heeft eerder benadrukt dat hij – nog daargelaten de symbolische lading die met de dracht van de gelaatsbedekkende sluijer is verbonden – het belang van open communicatie tussen burgers onderling, zowel visueel als verbaal, van groot belang acht voor de Nederlandse samenleving.⁷ Daarbij noemde de Raad specifiek het onderwijs. In zoverre onderschrijft de Raad de stelling in de toelichting dat het dragen van gelaatsbedekkende kleding tijdens het onderwijs onderling contact en communicatie kan belemmeren en in die zin niet functioneel is. Dat neemt niet weg dat de noodzaak om een wettelijk verbod in te stellen omwille van de kwaliteit van het onderwijs, mede gegeven de bevoegdheden die schoolbesturen ter zake al hebben en het gebruik dat zij er van maken, moet worden aangetoond.

De Raad gaat hierop in het navolgende in.

- a. In zijn brief van 8 februari 2008 schrijft het kabinet dat er reeds diverse mogelijkheden zijn om het

¹ Bijlage bij Kamerstukken 11 2006/07, 29 754, nr. 91.

² Zie echter hierna, onder adviesopmerking 2d.

³ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VIII, nr. 48.

⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VIII, nr. 209; kamerstukken II 2008/09, 31 700 VIII, nr. 12.

⁵ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VIII, nr. 127 herdruk.

⁶ Paragraaf 6.3 (Recht op gelijke behandeling op grond van godsdienst).

⁷ Kamerstukken 11 2007/08, 31 108, nr 4.



dragen van gelaatsbedekkende kleding tegen te gaan of anderszins gevolgen te verbinden aan het dragen van gelaatsbedekkende kleding.⁸

Het kabinet komt in deze brief 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 in het bijzonder 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. In de vervoersector is nadere regelgeving dan ook niet nodig. Op grond van eenzelfde redenering is ook afgezien van een wettelijk verbod voor de meeste andere sectoren waarin communicatie en zichtbaarheid met het oog op kwaliteit en veiligheid essentieel is, zoals de zorg, de rijksdienst, de provincies en de gemeenten. De regering gaat er derhalve van uit dat deze sectoren zelf in staat zijn regels te stellen en op adequate wijze van hun bevoegdheden daartoe gebruik (zullen) maken, en volstaat met de oproep om gelaatsbedekkende kleding te weren.⁹

Thans wordt niettemin een wetsvoorstel ingediend, uitsluitend gericht op het onderwijs, en primair ingegeven door overwegingen van kwaliteit. De vraag rijst evenwel waarom het in de voorgaande alinea geschetste uitgangspunt niet ook voor de onderwijssectoren kan en moet gelden, en waarom er niet – net als in die andere sectoren, waarin communicatie en zichtbaarheid evenzeer van belang zijn – van uitgegaan zou mogen worden dat het onderwijs de noodzakelijke maatregelen zal treffen opdat door het dragen van gelaatsbedekkende kleding de kwaliteit van het onderwijs niet in het gedrang komt.¹⁰ De Raad voegt hier aan toe dat in Nederland traditioneel juist aan het onderwijs een hoge mate van vrijheid wordt gelaten om zelf de nodige maatregelen te treffen, zodat een wettelijk afgedwongen verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding daarmee in strijd lijkt.

- b. *De Raad wijst erop dat er getalsmatig geen sprake is van een groot maatschappelijk probleem. In Nederland dragen naar schatting maximaal 200 tot 400 vrouwen gelaatsbedekkende kleding, maar een verantwoording van deze cijfers ontbreekt.¹¹ Slechts een klein deel van deze vrouwen volgt onderwijs (of zou werkzaam kunnen zijn in het onderwijs), aldus de toelichting. Er zijn geen aanwijzingen dat het aantal vrouwen met gelaatsbedekkende kleding dat onderwijs volgt, toeneemt. En er is geen indicatie dat er personeel in het onderwijs is dat gelaatsbedekkende kleding draagt. Het is daarom de vraag of scholen op enigszins relevante schaal met dit verschijnsel te maken zullen krijgen. En als zich dat alsnog zou voordoen, geldt dat het – zoals ook de regering zelf stelt – 'zeer de vraag is of er onderwijsinstellingen zijn die voorstander zijn van gelaatsbedekkende kleding op school'.¹² Daar komt het volgende bij. De beslissing om deze kleding te gaan dragen wordt in de regel niet voor het 18e levensjaar genomen.¹³ Indien de problematiek zich al voordoet, zal deze in hoofdzaak studentes in het hoger onderwijs betreffen. De meeste vrouwen met gelaatsbedekkende kleding genieten echter geen hoger onderwijs; er zijn tot nu toe slechts één of twee gevallen bekend, aldus de minister.¹⁴ Recent wetenschappelijk onderzoek noemt als laatst bekend geworden voorval een kwestie aan de Rijksuniversiteit Groningen in juni 2007.*

Hoewel het dragen van gelaatsbedekkende kleding onderwerp is van een maatschappelijke discussie, is het in het primair, voortgezet en beroepsonderwijs feitelijk geen maatschappelijk probleem. Voor het hoger onderwijs geldt hetzelfde, en betreft het slechts een beperkt aantal studentes.

- c. *Uit de toelichting leidt de Raad af dat het de regering niet zozeer gaat om het getalsmatige aspect – dat immers verwaarloosbaar is – doch dat zij in het bijzonder veel waarde hecht aan het gegeven dat het voorstel een garantie biedt dat het verbod op alle scholen en op gelijke wijze geldt. Doordat het wetsvoorstel scholen een uniform kader biedt, wordt een discussie over de toelaatbaarheid en de grenzen van een door een school ingesteld verbod voorkomen, wat ook uit een oogpunt van rechterlijke toetsing voordelen biedt, aldus de regering. Hier staat echter tegenover dat deze materie sinds 1994 bestreken wordt door de Algemene wet*

⁸ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 48.

⁹ Circulaire Gelaatsbedekkende kleding. Staatscourant 25 juni 2008, nr. 120.

¹⁰ Zie de aanwijzingen 7 en 8 van de Aanwijzingen voor de regelgeving: uitgangspunt dient te zijn het zelfregulerend vermogen van de betrokken sector.

¹¹ Het rapport Overwegingen bij een boerkaverbod noemt een aantal van 50 tot 100 vrouwen, de toelichting (paragraaf 1.3) heeft het over 100 tot 200 vrouwen. Een maximum van 200 tot 400 vrouwen wordt genoemd in een artikel van Samira Dahri en Suhayb Salam, 'Afschaffen die boerka' d.d. 15 december 2006, te vinden op www.niqaab.org. Volgens schattingen van het Franse Ministerie van Binnenlandse Zaken dragen in Frankrijk tussen de 400 en 2.000 vrouwen de boerka of nikab, op een populatie van vijf miljoen moslims.

¹² Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VIII, nr. 209, blz. 6.

¹³ A. Moors, Gelaatssluiers. Draagsters en debatten. Universiteit van Amsterdam 2009, blz. 29. Bijlage bij de Kamerstukken 11 2009/10, 2009D52810.

¹⁴ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VIII, nr. 127 herdruk, blz. 20.

gelijke behandeling en dat de Commissie gelijke behandeling (CGB) op basis van deze wet met haar oordeel 2003/40 een duidelijke en consistente koers heeft uitgezet over de toelaatbaarheid van een verbod op gelaatsbedekkende kleding op scholen; ook de regering wijst daar in paragraaf 6.3 van de toelichting op, en sluit zich daarbij aan. Volgens de CGB is een dergelijk verbod in het licht van de Algemene wet gelijke behandeling toelaatbaar, gezien het belang van nonverbale communicatie voor het onderwijs, de veiligheid op de school en de wettelijke taak om deelnemers op te leiden voor een plaats in de Nederlandse samenleving en een beroep in de Nederlandse maatschappij.¹⁵ In latere oordelen en adviezen heeft de CGB deze opvatting herhaald en nog onlangs van overeenkomstige toepassing geacht op het didactische proces in peuterspeelzalen, in een zaak waarin een vrouw haar kind niet bij een (met een islamitische school samenwerkende) peuterspeelzaal kon aanmelden omdat ze een gelaatssluier droeg.¹⁶ Hoewel zij nog geen oordeel heeft uitgesproken over een verbod van gelaatsbedekkende kleding van docenten – hetgeen een indicatie vormt dat een dergelijke casus zich tot op heden niet voordoet – is niet in te zien waarom de CGB hier niet – a fortiori – dezelfde lijn zou volgen als ten aanzien van leerlingen en ouders.¹⁷ Hoewel de regering de jurisprudentie van de CGB onderschrijft (paragraaf 6.3), acht zij het niettemin noodzakelijk om met wetgeving te komen, nu niet alle scholen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om een verbod in te stellen, en scholen die dat wel hebben gedaan dat verbod op uiteenlopende manieren hebben geformuleerd (toelichting, paragraaf 1.3). Dat sommige scholen geen verbod hebben ingesteld, vloeit echter ongetwijfeld voort uit het feit dat het fenomeen van gelaatsbedekkende kleding zich daar tot op heden niet heeft voorgedaan, en zij er terecht van uitgaan met hun interne ordebevoegdheden dit fenomeen als het zich toch voordoet genoegzaam tegemoet te kunnen treden. En het feit dat de scholen die wel een verbod hebben ingevoerd, dat mogelijk op verschillende wijzen hebben gedaan, lijkt evenmin een groot probleem op te roepen. Niet wordt aangevoerd dat bepaalde meer toegespitste verbodsvarianten de onderwijskwaliteit onvoldoende waarborgen. Slechts wordt gesteld dat de reikwijdte van het verbod van school tot school kan verschillen, dat dit tot onduidelijkheid en onbegrip kan leiden en dat de acceptatie van het verbod hieronder kan lijden. Deze stelling is evenwel niet gemotiveerd. Uit de praktijk zijn geen voorbeelden bekend waaruit blijkt dat de acceptatie en juridische gelding van een door de school opgelegd verbod ondergraven is doordat elders zo een verbod niet op dezelfde wijze is geformuleerd.

- d. Het voorstel heeft tot gevolg dat de bevoegdheid van scholen om eigen voorschriften ter zake van gelaatsbedekkende kleding te stellen, weggenomen wordt. Anders dan de toelichting suggereert, wijst het rapport Overwegingen bij een boerkaverbod niet in de richting van de noodzaak van een wettelijk verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding in het onderwijs, ten detrimente van de eigen orde-bevoegdheid van het onderwijs. Het rapport benadrukt dat door het bevoegd gezag geformuleerde verboden binnen de 'eigen sfeer' zonder aanvullende wetgeving mogelijk zijn, en dat dergelijke verboden veelal reeds ingevoerd zijn. Daarbij wordt in het bijzonder gewezen op de vigerende huisregels en ordemaatregelen in het onderwijs.¹⁸ De Raad herinnert er in dit verband aan dat het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen een aantal jaren geleden ten behoeve van de scholen en met het oog op inachtneming van de Algemene wet gelijke behandeling de 'Leidraad Kleding Scholen' heeft opgesteld.¹⁹ In de leidraad wordt met behulp van voorbeelden uit de praktijk duidelijk gemaakt welke eisen scholen wél en welke eisen ze niet aan kleding mogen stellen. Het advies van de CGB over gelaatssluiers en hoofddoeken van april 2003 is hierbij als richtlijn gebruikt. Uit de toelichting wordt niet duidelijk waarom het uitgangspunt dat scholen vrij zijn om zelf kledingvoorschriften te stellen, en tegelijkertijd verondersteld mag worden dat zij van die vrijheid een verstandig gebruik zullen maken, thans niet meer zou opgaan. Volgens de toelichting is een wettelijk verbod nodig, omdat lang niet alle scholen zijn overgegaan tot de instelling van een verbod op gelaatsbedekkende kleding. Daarmee wordt ongewild de suggestie gewekt dat er scholen zouden zijn die niet zouden willen optreden tegen gelaatsbedekkende kleding, ook al zou dat omwille van kwaliteit, orde en veiligheid nodig zijn. De gezamenlijke onderwijskoepels hebben echter in het overleg met de minister naar voren gebracht dat zij een wettelijke verplichting niet noodzakelijk vinden, omdat zij het doel – goed en veilig onderwijs – zelf kunnen realiseren.²⁰ Een illustratie hiervan vormt het feit dat de Nederlandse universiteiten al in 2003 hebben afgesproken dat studentes aan universiteiten geen gelaatssluiers mogen dragen.

Tegen een wettelijk verbod pleit verder, dat het – zoals ook de regering zelf stelt – 'zeer de vraag is

¹⁵ Oordeel 2003-40, AB 2003, 233.

¹⁶ Oordeel 2004-41 (Stichting voor bijzonder primair onderwijs); Oordeel 2006-239 (PC-scholengemeenschap voor VMB0-MAV0 en VBO); Oordeel 2008-145 (Stichting voor openbaar voortgezet onderwijs); Oordeel 2009-36 (SWS Welzijn Peuterspeelzaal El Furkan); Advies 2003/01, Gelaatssluiers en hoofddoeken op scholen.

¹⁷ Advies 2008/3, Naar een discriminatievrije school.

¹⁸ Overwegingen bij een boerkaverbod, blz. 38 e.v. en 52 e.v.

¹⁹ Circulaire van 2 juni 2003.

²⁰ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VIII, nr. 209, blz. 1.



of er onderwijsinstellingen zijn die voorstander zijn van gelaatsbedekkende kleding op school'.²¹ De Raad acht het dan ook plausibel dat het ontbreken van voorschriften op sommige onderwijsinstellingen er vooral mee te maken heeft dat gelaatsbedekkende kleding in het onderwijs zich vrijwel niet voordoet, en dat het waar het zich toch zou kunnen voordoen, alsnog door middel van een 'huisregel' – zoals bijvoorbeeld aanbevolen door de Vereniging van universiteiten – tegengegaan kan worden, of voor het incidentele geval door een concrete aanwijzing van het bevoegd gezag dan wel met een goed gesprek kan worden opgelost.

- e. *De toelichting voert als (derde) grond voor een uniform wettelijk verbod aan dat artikel 6, eerste lid, van de Grondwet (de vrijheid van godsdienst binnen gebouwen en besloten plaatsen) in geding is (paragrafen 1.3 en 6.1). Ingevolge deze bepaling kunnen beperkingen van de godsdienstvrijheid alleen plaatsvinden op grond van een wet in formele zin. Aldus worden wat betreft de noodzaak van een verbod op gelaatsbedekkende kleding evenwel twee gezichtspunten gehanteerd die elkaar uitsluiten. Enerzijds wordt door de regering opgemerkt dat het bevoegd gezag van scholen zelf mag en kan zorgen voor een verbod op gelaatsbedekkende kleding, en wordt derhalve voorondersteld dat zo een verbod (dat geen formele wet is maar slechts voortvloeit uit een intern-huishoudelijke regel/bevoegdheid) blijkbaar niet met de vrijheid van godsdienst, bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de Grondwet in strijd is. Anderzijds wordt betoogd dat artikel 6, eerste lid, van de Grondwet vereist dat een dergelijk verbod alleen door de formele wetgever kan worden ingesteld, omdat het verbod beperkingen kan opleveren voor het gebruik van kleding waarvan het dragen door sommigen als een religieuze plicht wordt ervaren, en daarmee de godsdienstvrijheid 'binnen gebouwen en besloten plaatsen' beperkt. Naar het oordeel van de Raad dient bij de beoordeling van de noodzaak van een wettelijk verbod het eerstgenoemde gezichtspunt te gelden, dat het bevoegd gezag van een school functionele kledingvoorschriften kan vaststellen in de vorm van huisregels en concrete bevelen kan geven in de vorm van ordemaatregelen. Voor het hoger onderwijs is de bevoegdheid tot het stellen van dergelijke interne voorschriften expliciet geregeld in artikel 7.57h van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Voor de andere onderwijssectoren – en ook voor het hoger onderwijs, los van genoemde bepaling – vloeit deze bevoegdheid voort uit de aan de onderwijsinstellingen toekomende pedagogisch-organisatorische autonomie, die niet alleen aan het bijzonder onderwijs (op grond van de vrijheid van inrichting) maar ook aan het openbaar onderwijs toekomt.²² De op grond van deze autonomie ingestelde algemene voorschriften en op basis daarvan gegeven concrete verboden, gericht tegen gelaatsbedekkende kleding, maken geen inbreuk op de vrijheid van godsdienst zoals gewaarborgd in artikel 6 van de Grondwet. Artikel 6 van de Grondwet is in casu immers niet van toepassing. Voor een uitgebreide motivering verwijst de Raad naar het door de regering genoemde rapport Overwegingen bij een boerkaverbod. Daarin wordt, samengevat, uiteengezet dat de grondwettelijke vrijheid van godsdienst primair is vormgegeven als een recht om binnen de eigen private sfeer of organisatie (huis, kerk, school) een godsdienst te beleven en uit te dragen.²³ Artikel 6 van de Grondwet omvat dan ook niet het recht om dat ook te doen binnen ruimten, instellingen en organisaties die 'van een ander' zijn. Veelal heeft 'die ander' – het bevoegd gezag – zelf op grond van zijn grondrechten (vrijheid van onderwijs, van vereniging en van godsdienst) de ruimte om met het oog op de eigen grondslag interne huisregels te stellen en maatregelen te treffen.²⁴ Maar ook als het bevoegd gezag geen beroep kan doen op een grondwettelijke vrijheid, heeft het – inclusief de overheid, waaronder begrepen de besturen in het openbaar onderwijs – niettemin een zekere interne autonomie. Op grond van die autonomie kan het bevoegd gezag binnen de marges van het redelijke – in de praktijk de Algemene wet gelijke behandeling – eigen voorschriften zoals een verbod op gelaatsbedekkende kleding stellen, zonder dat deze geacht worden de vrijheid van godsdienst in artikel 6 van de Grondwet te beperken, aldus het rapport. Deze gedachtegang – interne voorschriften en geboden raken niet aan artikel 6 van de Grondwet – ligt ook ten grondslag aan de Wet openbare manifestaties, de Ambtenarenwet en eerdere advisering door de Raad.²⁵*
- f. *Het voorstel is gestoeld op de gedachte dat het onderwijsproces op grond van pedagogisch-didactische overwegingen vereist dat leraren en ander personeel de gelaatsuitdrukkingen van leerlingen kunnen zien en omgekeerd. Wordt aan die eis niet voldaan, dan is de kwaliteit van het onderwijs in het geding, en daarmee de verantwoordelijkheid van de overheid. De toelichting*

²¹ Kamerstukken 11 2007/08, 31 200 VIII, nr. 209, blz. 6.

²² CRvB 7 mei 2009, AB 2009, 280.

²³ Overwegingen bij een boerkaverbod, blz. 37–40.

²⁴ Bovendien is artikel 6 van de Grondwet niet van toepassing in horizontale verhoudingen, in de zin dat deze bepaling niet door leerlingen en leerkrachten tegenover het bevoegd gezag van een bijzondere school kan worden ingeroepen.

²⁵ Advies van 6 mei 2008 over het voorstel van wet van het lid Kamp tot wijziging van de Wet op de identificatieplicht en het Wetboek van Strafrecht in verband met een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het openbaar en in voor het publiek openstaande gebouwen (no.W03.08.0028/11 (n.g)).

bevat op dit punt een uitvoerige schets van het pedagogisch en didactisch handelen van de leraar, waarbij vooral gedacht is aan het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. Zo stelt paragraaf 1.2. (Doel van het wetsvoorstel): 'Zichtbare verbale en non-verbale communicatie zijn in het onderwijs (...) essentieel voor het pedagogisch-didactische onderwijsproces, dat erop gericht moet zijn de jongere voor te bereiden op vervolgonderwijs of op de maatschappij, de persoonlijke ontplooiing te bevorderen en het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef te stimuleren.' De Raad acht de keuze van het begrip 'kwaliteit' als aangrijpingspunt voor een ongeclausuleerd wettelijk verbod niettemin problematisch. In de eerste plaats wijst hij erop dat de zorgplicht van de overheid voor de kwaliteit van het onderwijs niet voor elke onderwijssector op dezelfde wijze geldt. Erkend zij, dat een kenmerk van het basisonderwijs is dat het onderwijs betreft met een belangrijke opvoedkundige component, en dat op de overheid de grondwettelijke plicht rust om ervoor zorg te dragen dat dit onderwijs van een goede kwaliteit is en in voldoende mate beschikbaar is. Hetzelfde geldt, zij het met andere accenten, voor het voortgezet onderwijs. Voor het hoger onderwijs daarentegen heeft de verantwoordelijkheid van de overheid voor het onderwijs niet zozeer te maken met pedagogische en didactische keuzen, als wel met het aanbod en de kwaliteit van de onderwijsvoorzieningen. De volwassen studenten die hoger onderwijs volgen kiezen er zelf voor om onderwijs te volgen, en het is in eerste instantie dan ook aan hen om te beoordelen of zij gelaatsbedekkende kleding willen dragen respectievelijk in het dragen van deze kleding door anderen berusten, zoals het ook hun verantwoordelijkheid is of zij al dan niet verzuimen. Om deze reden zag het kabinet aanvankelijk dan ook af van een wettelijk verbod op gelaatsbedekkende kleding in het hoger onderwijs. Bovendien wordt in het hoger onderwijs op grote schaal gebruik gemaakt van onderwijsmethoden waar het persoonlijke contact en de interactie van minder belang zijn. In die gevallen springt het met direct contact verbonden kwaliteitsaspect minder in het oog, en hangt het vooral van de context af of een verbod functioneel is met het oog op de voortgang van het onderwijs.

Concluderend is de Raad van oordeel dat de toelichting onvoldoende motiveert dat een wettelijk verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding in de onderwijssectoren noodzakelijk is. Het onderwerp vormt weliswaar onderdeel van maatschappelijk debat, maar het verschijnsel is feitelijk niet omvangrijk. Bovendien heeft een wettelijke regel uit een oogpunt van geschilbeslechting slechts een geringe meerwaarde, omdat scholen in de praktijk voldoende mogelijkheden hebben om hetzij in de vorm van huisregels, hetzij toegespitst op het concrete geval, kledingvoorschriften te stellen. Verder is niet aannemelijk gemaakt dat scholen hun bevoegdheid om gelaatsbedekkende kleding met het oog op de onderwijskwaliteit zo nodig te verbieden of anderszins te reguleren, niet zullen hanteren wanneer dat vanuit overwegingen van kwaliteit wel vereist zou zijn. Tenzij alsnog aannemelijk kan worden gemaakt dat regulering niet aan de scholen kan worden overgelaten, is de Raad van oordeel dat een wettelijk verbod niet noodzakelijk is, en zo een verbod ten onrechte treedt in de autonomie van de onderwijsinstellingen.

3. Vrijheid van godsdienst in artikel 9 EVRM

In de toelichting wordt erop gewezen dat het verbod beperkingen kan opleveren voor het gebruik van kledingstukken waarvan het dragen door sommigen als een religieuze plicht wordt ervaren. In dit geval is de vraag aan de orde of het verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging zoals gewaarborgd door artikel 9 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) rechtmatig beperkt. De relevantie van artikel 6 van de Grondwet is reeds aan de orde geweest in punt 2e; de Raad heeft daar beargumenteerd dat deze bepaling op de onderhavige kwestie niet van toepassing is. Artikel 9 EVRM is gezien de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) hier wel relevant.²⁶ Hoewel een toetsing aan andere waarborgen ook mogelijk is,²⁷ concentreert de Raad zich in het navolgende enkel op de al dan niet verenigbaarheid met artikel 9 EVRM, daar deze bepaling het meest stringente toetsingskader bevat.²⁸

Bij het beperken van de vrijheid van godsdienst is de staat gehouden aan de grenzen die het tweede lid van artikel 9 EVRM stelt. Op grond daarvan kan een beperking slechts worden gesteld indien deze:

- is vastgelegd in een regel die toegankelijk en voorzienbaar is;
- een legitiem doel dient zoals genoemd in artikel 9, tweede lid, EVRM en
- met het oog daarop noodzakelijk is in een democratische samenleving.

Bij het laatste vereiste (noodzaak in een democratische samenleving met het oog op een legitiem doel)

²⁶ Anders dan artikel 6 van de Grondwet ziet artikel 9 EVRM ook op de positie van degene die zich 'binnen de sfeer van de ander' (bijvoorbeeld een openbare onderwijsinstelling) voegt: EHRM (Grote Kamer) 10 november 2005, NJ 2006, 170 (Sahin tegen Turkije).

²⁷ Te denken valt aan de artikelen 8, 10 en 14 EVRM en de artikelen 1, 7 en 10 van de Grondwet.

²⁸ Benadrukt zij dat anderszins het legaliteitsvereiste in artikel 9 EVRM weinig stringent is: onder het begrip 'wet' in het tweede lid vallen ook door het bevoegd gezag van een school gegeven interne reglementen, huishoudelijke voorschriften en verboden (vgl. EHRM 13 april 2006, NJ 2007, 214. (Kosteski tegen Macedonië)).



gaat het er om of de beperking tegemoetkomt aan een dringende maatschappelijke behoefte en in een redelijke verhouding staat tot het nagestreefde doel (proportionaliteitsvereiste).

Van een legitiem doel kan volgens het tweede lid van artikel 9 EVRM sprake zijn als de beperking wordt toegepast in het belang van de openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het EHRM heeft in zijn uitspraken doelen, zoals de bescherming van andermans rechten (waaronder naar het oordeel van de Raad ook het recht op – kwalitatief goed – onderwijs kan ressorteren) en de bescherming van de openbare orde (waaronder ook de orde en veiligheid binnen scholen), onder omstandigheden aanvaardbare gronden voor een beperking van de religieuze uitingsvrijheid geacht. Daarnaast moet de beperking met het oog op deze gronden noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat bij de beantwoording van de vraag of van een maatschappelijke noodzaak sprake is een belangenafweging plaatsvindt, waarin aan de staten een door het Hof te respecteren beoordelingsvrijheid (margin of appreciation) toekomt. Deze 'margin of appreciation' heeft evenwel specifiek betrekking op de toetsing door de internationale rechter (het EHRM) van handelingen en maatregelen van de verdragsstaten, en doet geen afbreuk aan de verplichting van de nationale autoriteiten om de dringende maatschappelijke behoefte aan een dergelijke beperking aan de hand van de concrete situatie in de eigen staat en maatschappij aan te tonen en zorgvuldig te motiveren. Zoals de Raad hiervoor in punt 2 heeft uiteengezet, acht hij het zonder nadere motivering niet aannemelijk dat een wettelijk verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding in het onderwijs nodig is, nu de onderwijsinstellingen daarin een eigen bevoegdheid en verantwoordelijkheid hebben die op de specifieke situatie gerichte regulering mogelijk maakt, en er op dit moment geen concrete aanwijzing is dat zij daarin tekortschieten. Daarbij zij benadrukt, dat er in het kader van de afweging of sprake is van verenigbaarheid in het licht van artikel 9 EVRM een wezenlijk verschil is tussen de situatie waarin scholen gelaatsbedekkende kleding weren op grond van hun bevoegdheid de interne orde zelf te regelen, en de situatie waarin de wetgever een onverkort verbod oplegt. Tenzij de vereiste motivering alsnog wordt gegeven, meent de Raad dan ook dat van een dringende maatschappelijke noodzaak tot het vaststellen van een wettelijk verbod op gelaatsbedekkende kleding geen sprake is, zodat alsdan het verbod met artikel 9 EVRM in strijd is.

4. Reikwijdte van het verbod

Onverminderd het voorgaande merkt de Raad het volgende op. Het voorgestelde verbod geldt voor alle locaties waarover de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag zich uitstrekt. De reden hiervoor is dat het onderwijsproces zich niet beperkt tot de klas, maar ook plaatsvindt in de rest van het gebouw, op het sportterrein en op de speelplaats. Volgens het voorstel omvat het onderwijsproces

- a) de onderwijsactiviteiten op de voor onderwijs bestemde tijden;
 - b) activiteiten buiten deze tijden die verband houden met het onderwijs en
 - c) andere activiteiten die in de tijd geheel of gedeeltelijk samenvallen met onderwijs of met activiteiten als bedoeld onder b).
- a. De Raad is van mening dat in deze omschrijving het begrip 'onderwijsproces' te ver wordt opgerekt. Indien het gaat om de kwaliteit van het onderwijs, wordt in de onderwijswetten meestal een relatie gelegd met de onderwijstijd. Daarbij gaat het om de tijd die effectief aan het onderwijs wordt besteed. Daaronder vallen de dagen waarop les wordt gegeven of examens worden afgenomen of anderszins sprake is van onderwijsactiviteiten. Weliswaar kan het bevoegd gezag onder zijn verantwoordelijkheid ook activiteiten organiseren buiten de onderwijstijd, maar het verband met de kwaliteit van het onderwijs ontbreekt daar. Gelet hierop adviseert de Raad de reikwijdte van het verbod te beperken tot de voor de school geldende onderwijstijd.
- b. Het verbod geldt voor eenieder die zich gedurende het onderwijsproces op het schoolterrein bevindt, dus ook voor ouders die hun kind bij school afzetten, voor onderhoudspersoneel en voor leveranciers. Indien het schoolplein een publiek karakter heeft en voor iedereen toegankelijk is, kan het wettelijke verbod om gelaatsbedekkende kleding te dragen naar het oordeel van de Raad echter niet als noodzakelijk worden aangemerkt. Hij verwijst daartoe naar CGB-oordeel 2004-41. Voor zover sprake is van een besloten plaats lijkt het verbod niet proportioneel, omdat er alternatieven denkbaar zijn, zoals de mogelijkheid tot identificatie bij de ingang van het schoolterrein.²⁹

5. Sanctionering

Omdat het verbod op gelaatsbedekkende kleding de vorm heeft van een inrichtingsvoorschrift, valt een overtreding ervan automatisch onder het bereik van de bestaande sanctiebevoegdheden. De

²⁹ Zie ook Oordeel 2009-36 (SWS Welzijn Peuterspeelzaal El Furkan).



toelichting wijst erop dat de minister maatregelen kan nemen, indien de bevindingen van de Onderwijsinspectie daartoe aanleiding geven. Als ultimum remedium kan de minister de bekostiging van scholen of instellingen inhouden of opschorten en de aanwijzing of erkenning intrekken, dan wel besluiten dat de rechten aan een opleiding worden ontnomen.

Hiervoor heeft de Raad reeds opgemerkt dat hij de keuze van het begrip 'kwaliteit' als aangrijpingspunt voor een onverkort geldend wettelijk verbod problematisch acht. Zijn bezwaren komen er ten eerste op neer, dat het oordeel of ter zake opgetreden moet worden primair aan het bevoegd gezag gelaten kan en moet worden. Vervolgens zij erop gewezen dat de relatie die het voorstel legt tussen het pedagogisch-didactisch proces en de kwaliteit van het onderwijs niet altijd even sterk is, met name in die gevallen waarin van interactie tussen leraar en leerling nauwelijks sprake is, of waarin op geen enkele wijze een daadwerkelijke pedagogische relatie op het spel staat (schoolbezoek van ouders, aflevering door leveranciers). Het ligt veel meer voor de hand om de regulering ter zake aan het bevoegd gezag van de onderwijsinstelling te laten, dat immers veel beter in staat is om een op de concrete verhoudingen toegesneden regeling te formuleren.

Los van het voorgaande acht de Raad het onjuist om in gevallen waarin gelaatsbedekkende kleding niet evident aan de functionaliteit van het onderwijsproces in de weg staat, te voorzien in de mogelijkheid van dermate ingrijpende sancties. Zo vermag hij niet in te zien waarom de aanwezigheid in een opleiding in het hoger onderwijs van een enkele studente met gelaatsbedekkende kleding ertoe zou moeten kunnen leiden dat de rechten aan de desbetreffende opleiding worden ontnomen – een sanctie waardoor overigens ook vele andere studenten worden gedupeerd.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het voorgaande rekening is gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,
Tjeenk Willink

Na de ontvangst van het advies van de afdeling Advisering van de Raad van State werd de indiening van onderhavig wetsvoorstel opgehouden in verband met de aankondiging van een algemeen verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het regeerakkoord 'Vrijheid en Verantwoordelijkheid' van 30 september 2010.³⁰ Een wetsvoorstel ter uitwerking hiervan is uiteindelijk ingediend bij de Tweede Kamer. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel staat dat het verbod op gelaatsbedekkende kleding in onderwijsinstellingen 'nu onderdeel [is] van dit wetsvoorstel, aangezien dit wetsvoorstel een algemeen geldend verbod behelst'.³¹

In het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte II 'Bruggen slaan' van 29 oktober 2012 is afgesproken dat gezichtsbedekkende kleding wordt verboden in het onderwijs, de zorg, het openbaar vervoer en overheidsgebouwen. Vervolgens is het wetsvoorstel met het algemene verbod ingetrokken.³²

Op 1 augustus 2019 is de 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) in werking getreden (Stb. 2018, 222). Het beoogde verbod op gelaatsbedekkende kleding in het onderwijs is daarin opgenomen, waardoor indiening van het onderhavige wetsvoorstel niet meer nodig is.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U verzoeken goed te vinden dat het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State buiten verdere behandeling wordt gelaten en dat het onderhavige nader rapport tezamen met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het voorstel van wet en de daarbij behorende memorie van toelichting zoals deze aan de Afdeling advisering van de Raad van State zijn voorgelegd, openbaar wordt gemaakt.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven.

³⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33 165, nr. 4; zie ook Kamerstukken II 2007/08 31 200 VII, nr. 48, p. 7.

³¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 165, nr. 3.

³² Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 3; Kamerstukken II 2015/16, 33 165, nr. 6.



Advies Raad van State

No. W05.09.0501/1

's-Gravenhage, 21 mei 2010

Aan de Koningin

Bij Kabinetsmissive van 2 december 2009, no. 09.003411, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens Staatssecretaris mevrouw S.A.M. Dijkzma van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Staatssecretaris mevrouw M. van Bijsterveldt-Vliegenthart van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van onder meer de wetten voor de onderscheiden onderwijssectoren in verband met een verbod op gelaatsbedekkende kleding in het onderwijs, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel verplicht het bevoegd gezag of instellingsbestuur (hierna: bevoegd gezag) van een school of onderwijsinstelling (hierna: school) ervoor zorg te dragen dat op locaties waarover zijn verantwoordelijkheid zich uitstrekt tijdens het onderwijsproces geen gelaatsbedekkende kleding wordt gedragen. Het verbod geldt voor alle onderwijssectoren en heeft betrekking op alle personen die zich ophouden in gebouwen en op terreinen die onder de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag vallen. Voor het personeel van de school geldt het verbod ook als zij hun functie – bijvoorbeeld in het kader van museumbezoek met de klas – op een andere locatie uitoefenen. Verder geldt het verbod in de lokalen waar examens worden afgenomen onder verantwoordelijkheid van het College voor examens. Tijdelijke uitzonderingen op het verbod zijn mogelijk indien dat noodzakelijk is voor de veiligheid of de lichamelijke gezondheid, of vanwege culturele activiteiten die verband houden met het onderwijs.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot de aanleiding en de noodzaak van het voorstel, de daaraan verbonden constitutionele aspecten, de reikwijdte en de sanctionering. Hij is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen het voorstel nader dient te worden gezien.

Op de voet van artikel 22 van de Wet op de Raad van State heeft een delegatie van de Raad van State op 6 april 2010 met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mr A. Rouvoet, en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw M. van Bijsterveldt-Vliegenthart, beraadslaagd over het wetsvoorstel.

1. Motivering en achtergrond van het voorstel

Doel van het voorgestelde verbod is het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs. Volgens de toelichting is het op school (en in met het onderwijsproces verbonden ruimten) dragen van gelaatsbedekkende kleding ongewenst, omdat het pedagogisch-didactische onderwijsproces vereist dat leraren en ander personeel de gelaatsuitdrukkingen van leerlingen kunnen zien en omgekeerd. Verder is zichtbare communicatie essentieel voor het waarborgen van een schoolklimaat waarin de leerling zich veilig voelt.

De toelichting gaat er niet van uit dat de kwaliteit van het onderwijs op dit moment wordt aangetast doordat op bepaalde scholen gelaatsbedekkende kleding daadwerkelijk wordt toegelaten. Zij wijst er bovendien op dat het bevoegd gezag van scholen naar huidig recht waar nodig al een verbod op gelaatsbedekkende kleding kan invoeren. Niettemin wordt een wettelijk verbod zinvol geacht. De keuze voor een wettelijk verbod berust op drie overwegingen. In de eerste plaats de overweging dat een wettelijk verbod nodig is om te garanderen dat het verbod, dat nu nog een aangelegenheid van de scholen zelf is, op alle scholen op gelijke wijze geldt. Volgens de toelichting kan het tot onduidelijkheid en onbegrip leiden wanneer de scholen verschillende regels hanteren; ook kan de acceptatie van die regels daar onder lijden. In de tweede plaats is er de op 20 december 2005 door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen motie, die de regering verzoekt het openbaar gebruik van de boerka in Nederland te verbieden. Ten derde geeft de regering aan dat met een verbod de vrijheid van godsdienst als bedoeld in artikel 6 van de Grondwet in het geding is, welk grondrecht slechts bij wege van een formele wet beperkt kan worden.

De motie van 20 december 2005 was voor het toenmalige kabinet aanleiding om een deskundigenonderzoek te laten uitvoeren over de mogelijkheden voor een verbod op gelaatsbedekkende kleding, dat resulteerde in het rapport *Overwegingen bij een boerkaverbod*.¹ Dat rapport geeft aan dat in bepaalde

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 29 754, nr. 91.



sectoren, zoals het onderwijs, een wettelijk verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding mogelijk en wenselijk is, aldus de toelichting.² Vervolgens heeft het kabinet in een drietal brieven zijn gedachten ontvouwd over de contouren van een wettelijk verbod op gelaatsbedekkende kleding. Aanvankelijk wilde het kabinet komen tot de invoering van een verbod in het onderwijs en voor de openbare rijksdienst.³

Later is dit voornemen beperkt tot het formuleren van een verbod voor het primair en voortgezet onderwijs.⁴ Thans wordt, mede naar aanleiding van een overleg met de Tweede Kamer⁵, een verbod voor het gehele onderwijs, inclusief het hoger onderwijs, voorgesteld.

2. Noodzaak van een wettelijk verbod

Het wetsvoorstel berust op de vooronderstellingen

- (a) dat het dragen van gelaatsbedekkende kleding in alle onderwijssectoren een serieus maatschappelijk probleem vormt in verband met de communicatie als aspect van de kwaliteit van het onderwijs, en
- (b) dat dit probleem onvoldoende, althans niet voldoende uniform, door de onderwijssectoren zelf aangepakt wordt. Een verbod op het dragen van die kleding is derhalve noodzakelijk, aldus de regering.

Hoewel het verbod neutraal geformuleerd is, is de aanleiding ervoor gelegen in verzoeken vanuit de Tweede Kamer aan de regering om het dragen van de *boerka* – een islamitische gelaatssluier – in de openbare ruimte te verbieden. De toelichting geeft daar ook blijk van, door erop te wijzen dat gelaatsbedekkende kleding vooral wordt gedragen door Islamitische vrouwen, en ingegeven is door (hun) godsdienstige motieven. 'Het verbod treft overwegend islamitische vrouwen en meisjes die vanwege hun geloof een gelaatssluier dragen', aldus de toelichting.⁶

De Raad heeft eerder benadrukt dat hij – nog daargelaten de symbolische lading die met de dracht van de gelaatsbedekkende sluijer is verbonden – het belang van open communicatie tussen burgers onderling, zowel visueel als verbaal, van groot belang acht voor de Nederlandse samenleving.⁷ Daarbij noemde de Raad specifiek het onderwijs. In zoverre onderschrijft de Raad de stelling in de toelichting dat het dragen van gelaatsbedekkende kleding tijdens het onderwijs onderling contact en communicatie kan belemmeren en in die zin niet functioneel is. Dat neemt niet weg dat de noodzaak om een wettelijk verbod in te stellen omwille van de kwaliteit van het onderwijs, mede gegeven de bevoegdheden die schoolbesturen ter zake al hebben en het gebruik dat zij er van maken, moet worden aangetoond.

De Raad gaat hierop in het navolgende in.

- a. In zijn brief van 8 februari 2008 schrijft het kabinet dat er reeds diverse mogelijkheden zijn om het dragen van gelaatsbedekkende kleding tegen te gaan of anderszins gevolgen te verbinden aan het dragen van gelaatsbedekkende kleding.⁸ Het kabinet komt in deze brief 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 in het bijzonder 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. In de vervoerssector is nadere regelgeving dan ook niet nodig. Op grond van eenzelfde redenering is ook afgezien van een wettelijk verbod voor de meeste andere sectoren waarin communicatie en zichtbaarheid met het oog op kwaliteit en veiligheid essentieel is, zoals de zorg, de rijksdienst, de provincies en de gemeenten. De regering gaat er derhalve van uit dat deze sectoren zelf in staat zijn regels te stellen en op adequate wijze van hun bevoegdheden daartoe gebruik (zullen) maken, en volstaat met de oproep om gelaatsbedekkende kleding te weren.⁹ Thans wordt niettemin een wetsvoorstel ingediend, uitsluitend gericht op het onderwijs, en primair ingegeven door overwegingen van kwaliteit. De vraag rijst evenwel waarom het in de voorgaande alinea geschetste uitgangspunt niet ook voor de onderwijssectoren kan en moet gelden, en waarom er niet – net als in die andere sectoren, waarin communicatie en zichtbaarheid evenzeer van belang zijn – van uitgaan zou mogen worden dat het onderwijs de noodzakelijke

² Zie echter hierna, onder adviesopmerking 2d.

³ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 48.

⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VIII, nr. 209; kamerstukken II 2008/09, 31 700 VIII, nr. 12.

⁵ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VIII, nr. 127 herdruk.

⁶ Paragraaf 6.3 (Recht op gelijke behandeling op grond van godsdienst).

⁷ Kamerstukken II 2007/08, 31 108, nr. 4.

⁸ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 48.

⁹ Circulaire Gelaatsbedekkende kleding, Staatscourant 25 juni 2008, nr. 120.



maatregelen zal treffen opdat door het dragen van gelaatsbedekkende kleding de kwaliteit van het onderwijs niet in het gedrang komt.¹⁰ De Raad voegt hier aan toe dat in Nederland traditioneel juist aan het onderwijs een hoge mate van vrijheid wordt gelaten om zelf de nodige maatregelen te treffen, zodat een wettelijk afgedwongen verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding daarmee in strijd lijkt.

- b. De Raad wijst erop dat er getalsmatig geen sprake is van een groot maatschappelijk probleem. In Nederland dragen naar schatting maximaal 200 tot 400 vrouwen gelaatsbedekkende kleding, maar een verantwoording van deze cijfers ontbreekt.¹¹ Slechts een klein deel van deze vrouwen volgt onderwijs (of zou werkzaam *kunnen* zijn in het onderwijs), aldus de toelichting. Er zijn geen aanwijzingen dat het aantal vrouwen met gelaatsbedekkende kleding dat onderwijs volgt, toeneemt. En er is geen indicatie dat er personeel in het onderwijs is dat gelaatsbedekkende kleding draagt. Het is daarom de vraag of scholen op enigszins relevante schaal met dit verschijnsel te maken zullen krijgen. En als zich dat alsnog zou voordoen, geldt dat het – zoals ook de regering zelf stelt – ‘zeer de vraag is of er onderwijsinstellingen zijn die voorstander zijn van gelaatsbedekkende kleding op school’.¹² Daar komt het volgende bij. De beslissing om deze kleding te gaan dragen wordt in de regel niet voor het 18^e levensjaar genomen.¹³ Indien de problematiek zich al voordoet, zal deze in hoofdzaak studentes in het hoger onderwijs betreffen. De meeste vrouwen met gelaatsbedekkende kleding genieten echter geen hoger onderwijs; er zijn tot nu toe slechts één of twee gevallen bekend, aldus de minister.¹⁴ Recent wetenschappelijk onderzoek noemt als laatst bekend geworden voorval een kwestie aan de Rijksuniversiteit Groningen in juni 2007. Hoewel het dragen van gelaatsbedekkende kleding onderwerp is van een maatschappelijke discussie, is het in het primair, voortgezet en beroepsonderwijs feitelijk geen maatschappelijk probleem. Voor het hoger onderwijs geldt hetzelfde, en betreft het slechts een beperkt aantal studentes.
- c. Uit de toelichting leidt de Raad af dat het de regering niet zozeer gaat om het getalsmatige aspect – dat immers verwaarloosbaar is – doch dat zij in het bijzonder veel waarde hecht aan het gegeven dat het voorstel een garantie biedt dat het verbod op alle scholen en op gelijke wijze geldt. Doordat het wetsvoorstel scholen een uniform kader biedt, wordt een discussie over de toelaatbaarheid en de grenzen van een door een school ingesteld verbod voorkomen, wat ook uit een oogpunt van rechterlijke toetsing voordelen biedt, aldus de regering. Hier staat echter tegenover dat deze materie sinds 1994 bestreken wordt door de Algemene wet gelijke behandeling en dat de Commissie gelijke behandeling (CGB) op basis van deze wet met haar oordeel 2003/40 een duidelijke en consistente koers heeft uitgezet over de toelaatbaarheid van een verbod op gelaatsbedekkende kleding op scholen; ook de regering wijst daar in paragraaf 6.3 van de toelichting op, en sluit zich daarbij aan. Volgens de CGB is een dergelijk verbod in het licht van de Algemene wet gelijke behandeling toelaatbaar, gezien het belang van nonverbale communicatie voor het onderwijs, de veiligheid op de school en de wettelijke taak om deelnemers op te leiden voor een plaats in de Nederlandse samenleving en een beroep in de Nederlandse maatschappij.¹⁵ In latere oordelen en adviezen heeft de CGB deze opvatting herhaald en nog onlangs van overeenkomstige toepassing geacht op het didactische proces in peuterspeelzalen, in een zaak waarin een vrouw haar kind niet bij een (met een islamitische school samenwerkende) peuterspeelzaal kon aanmelden omdat ze een gelaatssluier droeg.¹⁶ Hoewel zij nog geen oordeel heeft uitgesproken over een verbod van gelaatsbedekkende kleding van docenten – hetgeen een indicatie vormt dat een dergelijke casus zich tot op heden niet voordoet – is niet in te zien waarom de CGB hier niet – *a fortiori* – dezelfde lijn zou volgen als ten aanzien van leerlingen en ouders.¹⁷ Hoewel de regering de jurisprudentie van de CGB onderschrijft (paragraaf 6.3), acht zij het niettemin noodzakelijk om met wetgeving te komen, nu niet alle scholen gebruik hebben gemaakt

¹⁰ Zie de aanwijzingen 7 en 8 van de Aanwijzingen voor de regelgeving : uitgangspunt dient te zijn het zelfregulerend vermogen van de betrokken sector.

¹¹ Het rapport Overwegingen bij een boerkaverbod noemt een aantal van 50 tot 100 vrouwen, de toelichting (paragraaf 1.3) heeft het over 100 tot 200 vrouwen. Een maximum van 200 tot 400 vrouwen wordt genoemd in een artikel van Samira Dahri en Suhayb Salam, ‘Afschaffen die boerka’ d.d. 15 december 2006, te vinden op www.niqaab.org. Volgens schattingen van het Franse Ministerie van Binnenlandse Zaken dragen in Frankrijk tussen de 400 en 2.000 vrouwen de boerka of nikab, op een populatie van vijf miljoen moslims.

¹² Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VIII, nr. 209, blz. 6.

¹³ A. Moors, Gelaatssluiers. Draagsters en debatten, Universiteit van Amsterdam 2009, blz. 29. Bijlage bij de Kamerstukken II 2009/10, 2009D52810.

¹⁴ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VIII, nr. 127 herdruk, blz. 20.

¹⁵ Oordeel 2003-40, AB 2003, 233.

¹⁶ Oordeel 2004-41 (Stichting voor bijzonder primair onderwijs); Oordeel 2006-239 (PC-scholengemeenschap voor VMBO-MAVO en VBO); Oordeel 2008-145 (Stichting voor openbaar voortgezet onderwijs); Oordeel 2009-36 (SWS Welzijn Peuterspeelzaal El Furkan); Advies 2003/01, Gelaatssluiers en hoofddoeken op scholen.

¹⁷ Advies 2008/3, Naar een discriminatievrije school.



van de mogelijkheid om een verbod in te stellen, en scholen die dat wel hebben gedaan dat verbod op uiteenlopende manieren hebben geformuleerd (toelichting, paragraaf 1.3). Dat sommige scholen geen verbod hebben ingesteld, vloeit echter ongetwijfeld voort uit het feit dat het fenomeen van gelaatsbedekkende kleding zich daar tot op heden niet heeft voorgedaan, en zij er terecht van uitgaan met hun interne ordebevoegdheden dit fenomeen als het zich toch voordoet genoegzaam tegemoet te kunnen treden. En het feit dat de scholen die wel een verbod hebben ingevoerd, dat mogelijk op verschillende wijzen hebben gedaan, lijkt evenmin een groot probleem op te roepen. Niet wordt aangevoerd dat bepaalde meer toegespitste verbodsvarianten de onderwijskwaliteit onvoldoende waarborgen. Slechts wordt gesteld dat de reikwijdte van het verbod van school tot school kan verschillen, dat dit tot onduidelijkheid en onbegrip kan leiden en dat de acceptatie van het verbod hieronder kan lijden. Deze stelling is evenwel niet gemotiveerd. Uit de praktijk zijn geen voorbeelden bekend waaruit blijkt dat de acceptatie en juridische gelding van een door de school opgelegd verbod ondergraven is doordat elders zo een verbod niet op dezelfde wijze is geformuleerd.

- d. Het voorstel heeft tot gevolg dat de bevoegdheid van scholen om eigen voorschriften ter zake van gelaatsbedekkende kleding te stellen, weggenomen wordt. Anders dan de toelichting suggereert, wijst het rapport *Overwegingen bij een boerkaverbod* niet in de richting van de noodzaak van een wettelijk verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding in het onderwijs, ten detrimente van de eigen orde-bevoegdheid van het onderwijs. Het rapport benadrukt dat door het bevoegd gezag geformuleerde verboden binnen de 'eigen sfeer' zonder aanvullende wetgeving mogelijk zijn, en dat dergelijke verboden veelal reeds ingevoerd zijn. Daarbij wordt in het bijzonder gewezen op de vigerende huisregels en ordemaatregelen in het onderwijs.¹⁸ De Raad herinnert er in dit verband aan dat het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen een aantal jaren geleden ten behoeve van de scholen en met het oog op inachtneming van de Algemene wet gelijke behandeling de 'Leidraad Kleding Scholen' heeft opgesteld.¹⁹ In de leidraad wordt met behulp van voorbeelden uit de praktijk duidelijk gemaakt welke eisen scholen wèl en welke eisen ze niet aan kleding mogen stellen. Het advies van de CGB over gelaatssluiers en hoofddoeken van april 2003 is hierbij als richtlijn gebruikt. Uit de toelichting wordt niet duidelijk waarom het uitgangspunt dat scholen vrij zijn om zelf kledingvoorschriften te stellen, en tegelijkertijd verondersteld mag worden dat zij van die vrijheid een verstandig gebruik zullen maken, thans niet meer zou opgaan. Volgens de toelichting is een wettelijk verbod nodig, omdat lang niet alle scholen zijn overgegaan tot de instelling van een verbod op gelaatsbedekkende kleding. Daarmee wordt ongewild de suggestie gewekt dat er scholen zouden zijn die niet zouden willen optreden tegen gelaatsbedekkende kleding, ook al zou dat omwille van kwaliteit, orde en veiligheid nodig zijn. De gezamenlijke onderwijskoepels hebben echter in het overleg met de minister naar voren gebracht dat zij een wettelijke verplichting niet noodzakelijk vinden, omdat zij het doel – goed en veilig onderwijs – zelf kunnen realiseren.²⁰ Een illustratie hiervan vormt het feit dat de Nederlandse universiteiten al in 2003 hebben afgesproken dat studentes aan universiteiten geen gelaatssluiers mogen dragen. Tegen een wettelijk verbod pleit verder, dat het – zoals ook de regering zelf stelt – 'zeer de vraag is of er onderwijsinstellingen zijn die voorstander zijn van gelaatsbedekkende kleding op school'.²¹ De Raad acht het dan ook plausibel dat het ontbreken van voorschriften op sommige onderwijsinstellingen er vooral mee te maken heeft dat gelaatsbedekkende kleding in het onderwijs zich vrijwel niet voordoet, en dat het waar het zich toch zou kunnen voordoen, alsnog door middel van een 'huisregel' – zoals bijvoorbeeld aanbevolen door de Vereniging van universiteiten – tegengegaan kan worden, of voor het incidentele geval door een concrete aanwijzing van het bevoegd gezag dan wel met een goed gesprek kan worden opgelost.
- e. De toelichting voert als (derde) grond voor een uniform wettelijk verbod aan dat artikel 6, eerste lid, van de Grondwet (de vrijheid van godsdienst binnen gebouwen en besloten plaatsen) in geding is (paragrafen 1.3 en 6.1). Ingevolge deze bepaling kunnen beperkingen van de godsdienstvrijheid alleen plaatsvinden op grond van een wet in formele zin. Aldus worden wat betreft de noodzaak van een verbod op gelaatsbedekkende kleding evenwel twee gezichtspunten gehanteerd die elkaar uitsluiten. Enerzijds wordt door de regering opgemerkt dat het bevoegd gezag van scholen zelf mag en kan zorgen voor een verbod op gelaatsbedekkende kleding, en wordt derhalve voorondersteld dat zo een verbod (dat geen formele wet is maar slechts voortvloeit uit een intern-huishoudelijke regel/bevoegdheid) blijkbaar niet met de vrijheid van godsdienst, bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de Grondwet in strijd is. Anderzijds wordt betoogd dat artikel 6, eerste lid, van de Grondwet vereist dat een dergelijk verbod alleen door de formele wetgever kan worden

¹⁸ *Overwegingen bij een boerkaverbod*, blz. 38 e.v. en 52 e.v.

¹⁹ Circulaire van 2 juni 2003.

²⁰ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VIII, nr. 209, blz. 1.

²¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VIII, nr. 209, blz. 6.



ingesteld, omdat het verbod beperkingen kan opleveren voor het gebruik van kleding waarvan het dragen door sommigen als een religieuze plicht wordt ervaren, en daarmee de godsdienstvrijheid 'binnen gebouwen en besloten plaatsen' beperkt.

Naar het oordeel van de Raad dient bij de beoordeling van de noodzaak van een wettelijk verbod het eerstgenoemde gezichtspunt te gelden, dat het bevoegd gezag van een school functionele kledingvoorschriften kan vaststellen in de vorm van huisregels en concrete bevelen kan geven in de vorm van ordemaatregelen.

Voor het hoger onderwijs is de bevoegdheid tot het stellen van dergelijke interne voorschriften expliciet geregeld in artikel 7.57h van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Voor de andere onderwijssectoren – en ook voor het hoger onderwijs, los van genoemde bepaling – vloeit deze bevoegdheid voort uit de aan de onderwijsinstellingen toegekende pedagogisch-organisatorische autonomie, die niet alleen aan het bijzonder onderwijs (op grond van de vrijheid van inrichting) maar ook aan het openbaar onderwijs toekomt.²² De op grond van deze autonomie ingestelde algemene voorschriften en op basis daarvan gegeven concrete verboden, gericht tegen gelaatsbedekkende kleding, maken geen inbreuk op de vrijheid van godsdienst zoals gewaarborgd in artikel 6 van de Grondwet.

Artikel 6 van de Grondwet is in casu immers niet van toepassing. Voor een uitgebreide motivering verwijst de Raad naar het door de regering genoemde rapport *Overwegingen bij een boerkaverbod*. Daarin wordt, samengevat, uiteengezet dat de grondwettelijke vrijheid van godsdienst primair is vormgegeven als een recht om binnen de eigen private sfeer of organisatie (huis, kerk, school) een godsdienst te beleven en uit te dragen.²³ Artikel 6 van de Grondwet omvat dan ook niet het recht om dat ook te doen binnen ruimten, instellingen en organisaties die 'van een ander' zijn. Veelal heeft 'die ander' – het bevoegd gezag – zelf op grond van zijn grondrechten (vrijheid van onderwijs, van vereniging en van godsdienst) de ruimte om met het oog op de eigen grondslag interne huisregels te stellen en maatregelen te treffen.²⁴ Maar ook als het bevoegd gezag geen beroep kan doen op een grondwettelijke vrijheid, heeft het – inclusief de overheid, waaronder begrepen de besturen in het openbaar onderwijs – niettemin een zekere interne autonomie. Op grond van die autonomie kan het bevoegd gezag binnen de marges van het redelijke – in de praktijk de Algemene wet gelijke behandeling – eigen voorschriften zoals een verbod op gelaatsbedekkende kleding stellen, zonder dat deze geacht worden de vrijheid van godsdienst in artikel 6 van de Grondwet te beperken, aldus het rapport. Deze gedachtegang – interne voorschriften en geboden raken niet aan artikel 6 van de Grondwet – ligt ook ten grondslag aan de Wet openbare manifestaties, de Ambtenarenwet en eerdere advisering door de Raad.²⁵

- f. Het voorstel is gestoeld op de gedachte dat het onderwijsproces op grond van pedagogisch-didactische overwegingen vereist dat leraren en ander personeel de gelaatsuitdrukkingen van leerlingen kunnen zien en omgekeerd. Wordt aan die eis niet voldaan, dan is de kwaliteit van het onderwijs in het geding, en daarmee de verantwoordelijkheid van de overheid. De toelichting bevat op dit punt een uitvoerige schets van het pedagogisch en didactisch handelen van de leraar, waarbij vooral gedacht is aan het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. Zo stelt paragraaf 1.2. (Doel van het wetsvoorstel): 'Zichtbare verbale en non-verbale communicatie zijn in het onderwijs (...) essentieel voor het pedagogisch-didactische onderwijsproces, dat erop gericht moet zijn de jongere voor te bereiden op vervolgonderwijs of op de maatschappij, de persoonlijke ontplooiing te bevorderen en het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef te stimuleren.' De Raad acht de keuze van het begrip 'kwaliteit' als aangrijpingspunt voor een ongeclausuleerd wettelijk verbod niettemin problematisch. In de eerste plaats wijst hij erop dat de zorgplicht van de overheid voor de kwaliteit van het onderwijs niet voor elke onderwijssector op dezelfde wijze geldt. Erkend zij, dat een kenmerk van het basisonderwijs is dat het onderwijs betreft met een belangrijke opvoedkundige component, en dat op de overheid de grondwettelijke plicht rust om ervoor zorg te dragen dat dit onderwijs van een goede kwaliteit is en in voldoende mate beschikbaar is. Hetzelfde geldt, zij het met andere accenten, voor het voortgezet onderwijs. Voor het hoger onderwijs daarentegen heeft de verantwoordelijkheid van de overheid voor het onderwijs niet zozeer te maken met pedagogische en didactische keuzen, als wel met het aanbod en de kwaliteit van de onderwijsvoorzieningen. De volwassen studenten die hoger onderwijs volgen kiezen er zelf voor om onderwijs te volgen, en het is in eerste instantie dan ook aan hen om te beoordelen of zij gelaatsbedekkende kleding willen dragen respectievelijk in het dragen van deze kleding door anderen berusten, zoals het ook hun verantwoordelijkheid is of zij al dan niet verzuimen. Om deze reden zag het kabinet aanvankelijk

²² CRvB 7 mei 2009, AB 2009, 280.

²³ Overwegingen bij een boerkaverbod, blz. 37–40.

²⁴ Bovendien is artikel 6 van de Grondwet niet van toepassing in horizontale verhoudingen, in de zin dat deze bepaling niet door leerlingen en leerkrachten tegenover het bevoegd gezag van een bijzondere school kan worden ingeroepen.

²⁵ Advies van 6 mei 2008 over het voorstel van wet van het lid Kamp tot wijziging van de Wet op de identificatieplicht en het Wetboek van Strafrecht in verband met een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het openbaar en in voor het publiek openstaande gebouwen (no.W03.08.0028/11 (n.g)).



dan ook af van een wettelijk verbod op gelaatsbedekkende kleding in het hoger onderwijs. Bovendien wordt in het hoger onderwijs op grote schaal gebruik gemaakt van onderwijsmethoden waar het persoonlijke contact en de interactie van minder belang zijn. In die gevallen springt het met direct contact verbonden kwaliteitsaspect minder in het oog, en hangt het vooral van de context af of een verbod functioneel is met het oog op de voortgang van het onderwijs.

Concluderend is de Raad van oordeel dat de toelichting onvoldoende motiveert dat een wettelijk verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding in de onderwijssectoren noodzakelijk is. Het onderwerp vormt weliswaar onderdeel van maatschappelijk debat, maar het verschijnsel is feitelijk niet omvangrijk. Bovendien heeft een wettelijke regel uit een oogpunt van geschilbeslechting slechts een geringe meerwaarde, omdat scholen in de praktijk voldoende mogelijkheden hebben om hetzij in de vorm van huisregels, hetzij toegespitst op het concrete geval, kledingvoorschriften te stellen. Verder is niet aannemelijk gemaakt dat scholen hun bevoegdheid om gelaatsbedekkende kleding met het oog op de onderwijskwaliteit zo nodig te verbieden of anderszins te reguleren, niet zullen hanteren wanneer dat vanuit overwegingen van kwaliteit wel vereist zou zijn. Tenzij alsnog aannemelijk kan worden gemaakt dat regulering niet aan de scholen kan worden overgelaten, is de Raad van oordeel dat een wettelijk verbod niet noodzakelijk is, en zo een verbod ten onrechte treedt in de autonomie van de onderwijsinstellingen.

3. Vrijheid van godsdienst in artikel 9 EVRM

In de toelichting wordt erop gewezen dat het verbod beperkingen kan opleveren voor het gebruik van kledingstukken waarvan het dragen door sommigen als een religieuze plicht wordt ervaren. In dit geval is de vraag aan de orde of het verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging zoals gewaarborgd door artikel 9 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) rechtmatig beperkt. De relevantie van artikel 6 van de Grondwet is reeds aan de orde geweest in punt 2e; de Raad heeft daar beargumenteerd dat deze bepaling op de onderhavige kwestie niet van toepassing is. Artikel 9 EVRM is gezien de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) hier wel relevant.²⁶ Hoewel een toetsing aan andere waarborgen ook mogelijk is,²⁷ concentreert de Raad zich in het navolgende enkel op de al dan niet verenigbaarheid met artikel 9 EVRM, daar deze bepaling het meest stringente toetsingskader bevat.²⁸

Bij het beperken van de vrijheid van godsdienst is de staat gehouden aan de grenzen die het tweede lid van artikel 9 EVRM stelt. Op grond daarvan kan een beperking slechts worden gesteld indien deze:

- is vastgelegd in een regel die toegankelijk en voorzienbaar is;
- een legitiem doel dient zoals genoemd in artikel 9, tweede lid, EVRM en
- met het oog daarop noodzakelijk is in een democratische samenleving.

Bij het laatste vereiste (noodzaak in een democratische samenleving met het oog op een legitiem doel) gaat het er om of de beperking tegemoetkomt aan een dringende maatschappelijke behoefte en in een redelijke verhouding staat tot het nagestreefde doel (proportionaliteitsvereiste).

Van een legitiem doel kan volgens het tweede lid van artikel 9 EVRM sprake zijn als de beperking wordt toegepast in het belang van de openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het EHRM heeft in zijn uitspraken doelen, zoals de bescherming van andermans rechten (waaronder naar het oordeel van de Raad ook het recht op – kwalitatief goed – onderwijs kan ressorteren) en de bescherming van de openbare orde (waaronder ook de orde en veiligheid binnen scholen), onder omstandigheden aanvaardbare gronden voor een beperking van de religieuze uitingsvrijheid geacht. Daarnaast moet de beperking met het oog op deze gronden noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat bij de beantwoording van de vraag of van een maatschappelijke noodzaak sprake is een belangenafweging plaatsvindt, waarin aan de staten een door het Hof te respecteren beoordelingsvrijheid (margin of appreciation) toekomt. Deze ‘margin of appreciation’ heeft evenwel specifiek betrekking op de toetsing door de internationale rechter (het EHRM) van handelingen en maatregelen van de verdragsstaten, en doet geen afbreuk aan de verplichting van de nationale autoriteiten om de dringende maatschappelijke behoefte aan een dergelijke beperking aan de hand van de concrete situatie in de eigen staat en maatschappij aan te tonen en zorgvuldig te motiveren. Zoals de Raad hiervoor in punt 2 heeft uiteengezet, acht hij het zonder nadere motivering niet aannemelijk dat een wettelijk verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding in het

²⁶ Anders dan artikel 6 van de Grondwet ziet artikel 9 EVRM ook op de positie van degene die zich ‘binnen de sfeer van de ander’ (bijvoorbeeld een openbare onderwijsinstelling) voegt: EHRM (Grote Kamer) 10 november 2005, NJ 2006, 1 70 (*Sahin tegen Turkije*).

²⁷ Te denken valt aan de artikelen 8, 10 en 14 EVRM en de artikelen 1, 7 en 10 van de Grondwet.

²⁸ Benadrukt zij dat anderszins het legaliteitsvereiste in artikel 9 EVRM weinig stringent is: onder het begrip ‘wet’ in het tweede lid vallen ook door het bevoegd gezag van een school gegeven interne reglementen, huishoudelijke voorschriften en verboden (vgl. EHRM 13 april 2006, NJ 2007, 214. (*Kosteski tegen Macedonië*)).



onderwijs nodig is, nu de onderwijsinstellingen daarin een eigen bevoegdheid en verantwoordelijkheid hebben die op de specifieke situatie gerichte regulering mogelijk maakt, en er op dit moment geen concrete aanwijzing is dat zij daarin tekortschieten. Daarbij zij benadrukt, dat er in het kader van de afweging of sprake is van verenigbaarheid in het licht van artikel 9 EVRM een wezenlijk verschil is tussen de situatie waarin scholen gelaatsbedekkende kleding weren op grond van hun bevoegdheid de interne orde zelf te regelen, en de situatie waarin de wetgever een onverkort verbod oplegt. Tenzij de vereiste motivering alsnog wordt gegeven, meent de Raad dan ook dat van een dringende maatschappelijke noodzaak tot het vaststellen van een wettelijk verbod op gelaatsbedekkende kleding geen sprake is, zodat alsdan het verbod met artikel 9 EVRM in strijd is.

4. Reikwijdte van het verbod

Onverminderd het voorgaande merkt de Raad het volgende op. Het voorgestelde verbod geldt voor alle locaties waarover de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag zich uitstrekt. De reden hiervoor is dat het onderwijsproces zich niet beperkt tot de klas, maar ook plaatsvindt in de rest van het gebouw, op het sportterrein en op de speelplaats. Volgens het voorstel omvat het onderwijsproces

- a) de onderwijsactiviteiten op de voor onderwijs bestemde tijden;
 - b) activiteiten buiten deze tijden die verband houden met het onderwijs en
 - c) andere activiteiten die in de tijd geheel of gedeeltelijk samenvallen met onderwijs of met activiteiten als bedoeld onder b).
- a. De Raad is van mening dat in deze omschrijving het begrip 'onderwijsproces' te ver wordt opgerekt. Indien het gaat om de kwaliteit van het onderwijs, wordt in de onderwijswetten meestal een relatie gelegd met de onderwijstijd. Daarbij gaat het om de tijd die effectief aan het onderwijs wordt besteed. Daaronder vallen de dagen waarop les wordt gegeven of examens worden afgenomen of anderszins sprake is van onderwijsactiviteiten. Weliswaar kan het bevoegd gezag onder zijn verantwoordelijkheid ook activiteiten organiseren buiten de onderwijstijd, maar het verband met de kwaliteit van het onderwijs ontbreekt daar. Gelet hierop adviseert de Raad de reikwijdte van het verbod te beperken tot de voor de school geldende onderwijstijd.
- b. Het verbod geldt voor eenieder die zich gedurende het onderwijsproces op het schoolterrein bevindt, dus ook voor ouders die hun kind bij school afzetten, voor onderhoudspersoneel en voor leveranciers. Indien het schoolplein een publiek karakter heeft en voor iedereen toegankelijk is, kan het wettelijke verbod om gelaatsbedekkende kleding te dragen naar het oordeel van de Raad echter niet als noodzakelijk worden aangemerkt. Hij verwijst daartoe naar CGB-oordeel 2004-41. Voor zover sprake is van een besloten plaats lijkt het verbod niet proportioneel, omdat er alternatieven denkbaar zijn, zoals de mogelijkheid tot identificatie bij de ingang van het schoolterrein.²⁹

5. Sanctionering

Omdat het verbod op gelaatsbedekkende kleding de vorm heeft van een inrichtingsvoorschrift, valt een overtreding ervan automatisch onder het bereik van de bestaande sanctiebevoegdheden. De toelichting wijst erop dat de minister maatregelen kan nemen, indien de bevindingen van de Onderwijsinspectie daartoe aanleiding geven. Als *ultimum remedium* kan de minister de bekostiging van scholen of instellingen inhouden of opschorten en de aanwijzing of erkenning intrekken, dan wel besluiten dat de rechten aan een opleiding worden ontnomen.

Hiervoor heeft de Raad reeds opgemerkt dat hij de keuze van het begrip 'kwaliteit' als aangrijpingspunt voor een onverkort geldend wettelijk verbod problematisch acht. Zijn bezwaren komen er ten eerste op neer, dat het oordeel of ter zake opgetreden moet worden primair aan het bevoegd gezag gelaten kan en moet worden. Vervolgens zij erop gewezen dat de relatie die het voorstel legt tussen het pedagogisch-didactisch proces en de kwaliteit van het onderwijs niet altijd even sterk is, met name in die gevallen waarin van interactie tussen leraar en leerling nauwelijks sprake is, of waarin op geen enkele wijze een daadwerkelijke pedagogische relatie op het spel staat (schoolbezoek van ouders, aflevering door leveranciers). Het ligt veel meer voor de hand om de regulering ter zake aan het bevoegd gezag van de onderwijsinstelling te laten, dat immers veel beter in staat is om een op de concrete verhoudingen toegesneden regeling te formuleren.

Los van het voorgaande acht de Raad het onjuist om in gevallen waarin gelaatsbedekkende kleding niet evident aan de functionaliteit van het onderwijsproces in de weg staat, te voorzien in de mogelijkheid van dermate ingrijpende sancties. Zo vermag hij niet in te zien waarom de aanwezigheid in een opleiding in het hoger onderwijs van een enkele studente met gelaatsbedekkende kleding ertoe zou moeten kunnen leiden dat de rechten aan de desbetreffende opleiding worden ontnomen – een sanctie waardoor overigens ook vele andere studenten worden gedupeerd.

²⁹ Zie ook Oordeel 2009-36 (SWS Welzijn Peuterspeelzaal El Furkan).



De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorengaande rekening is gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H.D. Tjeenk Willink.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van Staat: Wijziging van onder meer de wetten voor de onderscheiden onderwijssectoren in verband met een verbod op gelaatsbedekkende kleding in het onderwijs

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het in het bijzonder voor de kwaliteit van het bekostigd en het niet-bekostigd onderwijs wenselijk is, te komen tot een verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding in het onderwijs;

dat daartoe wijzigingen dienen te worden aangebracht in de wetten voor de onderscheiden onderwijssectoren, de Leerplichtwet 1969 en de Wet College voor examens;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I. WIJZIGING WET OP HET PRIMAIR ONDERWIJS

In de Wet op het primair onderwijs worden de volgende wijzigingen aangebracht:

A

Na artikel 8 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 8a Gelaatsbedekkende kleding

1. Het bevoegd gezag zorgt ervoor dat op locaties waarover zijn verantwoordelijkheid zich uitstrekt, tijdens het onderwijsproces geen gelaatsbedekkende kleding wordt gedragen. Onder gelaatsbedekkende kleding wordt verstaan, kledingstukken of andere voorwerpen waarmee het gelaat geheel of gedeeltelijk wordt bedekt zodanig dat gezichtsuitdrukkingen en daarbij behorende gevoelens niet meer of zeer slecht zichtbaar zijn.
2. Het onderwijsproces omvat:
 - a. de onderwijsactiviteiten op de voor onderwijs bestemde tijden,
 - b. activiteiten buiten deze tijden die verband houden met het onderwijs, en
 - c. andere activiteiten die in de tijd geheel of gedeeltelijk samenvallen met het onderwijs of met activiteiten als bedoeld onder b.
3. Het bevoegd gezag zorgt ervoor dat ook op andere dan in het eerste lid bedoelde locaties geen gelaatsbedekkende kleding wordt gedragen door de personeelsleden van de school bij de uitoefening van hun functie.
4. Het bevoegd gezag kan toestaan dat op locaties als bedoeld in het eerste of derde lid, tijdelijk gelaatsbedekkende kleding wordt gedragen in gevallen waarin dat noodzakelijk is voor de veiligheid of de lichamelijke gezondheid of in verband met tijdelijke culturele activiteiten die verband houden met het onderwijs.

B

Aan artikel 13, eerste lid, wordt onder vervanging van de slotpunt van onderdeel j door ', en' toegevoegd een onderdeel k, luidend:

- k. de wijze waarop er zorg voor wordt gedragen dat op de locaties en tijdens het onderwijsproces, bedoeld in artikel 8a, eerste en tweede lid, geen gelaatsbedekkende kleding wordt gedragen, en de in artikel 8a, vierde lid, bedoelde tijdelijke uitzonderingen die hierop worden gemaakt.

ARTIKEL II. WIJZIGING WET OP DE EXPERTISECENTRA

A

Na artikel 11 wordt een artikel ingevoegd, luidend:



Artikel 11a. Gelaatsbedekkende kleding

1. Het bevoegd gezag zorgt ervoor dat op locaties waarover zijn verantwoordelijkheid zich uitstrekt, tijdens het onderwijsproces geen gelaatsbedekkende kleding wordt gedragen. Onder gelaatsbedekkende kleding wordt verstaan, kledingstukken of andere voorwerpen waarmee het gelaat geheel of gedeeltelijk wordt bedekt zodanig dat gezichtsuitdrukkingen en daarbij behorende gevoelens niet meer of zeer slecht zichtbaar zijn.
2. Het onderwijsproces omvat:
 - a. de onderwijsactiviteiten op de voor onderwijs bestemde tijden,
 - b. activiteiten buiten deze tijden die verband houden met het onderwijs, en
 - c. andere activiteiten die in de tijd geheel of gedeeltelijk samenvallen met het onderwijs of met activiteiten als bedoeld onder b.
3. Het bevoegd gezag zorgt ervoor dat ook op andere dan in het eerste lid bedoelde locaties geen gelaatsbedekkende kleding wordt gedragen door de personeelsleden van de school bij de uitoefening van hun functie.
4. Het bevoegd gezag kan toestaan dat in afwijking van het eerste of derde lid, tijdelijk tijdelijk gelaatsbedekkende kleding wordt gedragen in gevallen waarin dat noodzakelijk is voor de veiligheid of de lichamelijke gezondheid of in verband met tijdelijke culturele activiteiten die verband houden met het onderwijs.

B

In artikel 22, eerste lid, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1. In onderdeel g vervalt aan het slot ' en '
2. Onder vervanging van de slotpunt van onderdeel h door ', en ' wordt na dat onderdeel een onderdeel i toegevoegd, luidend:
 - i. de wijze waarop er zorg voor wordt gedragen dat op de locaties en tijdens het onderwijsproces, bedoeld in artikel 11a, eerste en tweede lid, geen gelaatsbedekkende kleding wordt gedragen, en de in artikel 11a, vierde lid, bedoelde tijdelijke uitzonderingen die hierop worden gemaakt.

ARTIKEL III. WIJZIGING WET OP HET VOORTGEZET ONDERWIJS

In de Wet op het voortgezet onderwijs worden de volgende wijzigingen aangebracht:

A

Na artikel 17 wordt een artikel ingevoegd, luidend:

Artikel 17a. Gelaatsbedekkende kleding

1. Het bevoegd gezag zorgt ervoor dat op locaties waarover zijn verantwoordelijkheid zich uitstrekt, tijdens het onderwijsproces geen gelaatsbedekkende kleding wordt gedragen. Onder gelaatsbedekkende kleding wordt verstaan, kledingstukken of andere voorwerpen waarmee het gelaat geheel of gedeeltelijk wordt bedekt zodanig dat gezichtsuitdrukkingen en daarbij behorende gevoelens niet meer of zeer slecht zichtbaar zijn.
2. Het onderwijsproces omvat:
 - a. de onderwijsactiviteiten op de voor onderwijs bestemde tijden,
 - b. activiteiten buiten deze tijden die verband houden met het onderwijs, en
 - c. andere activiteiten die in de tijd geheel of gedeeltelijk samenvallen met het onderwijs of met activiteiten als bedoeld onder b.
3. Het bevoegd gezag zorgt ervoor dat ook op andere dan in het eerste lid bedoelde locaties geen gelaatsbedekkende kleding wordt gedragen door de personeelsleden van de school bij de uitoefening van hun functie.
4. Het bevoegd gezag kan toestaan dat op locaties als bedoeld in het eerste of derde lid, tijdelijk gelaatsbedekkende kleding wordt gedragen in gevallen waarin dat noodzakelijk is voor de



veiligheid of de lichamelijke gezondheid of in verband met tijdelijke culturele activiteiten die verband houden met het onderwijs.

B

In artikel 24a, eerste lid, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1. In onderdeel f vervalt aan het slot ' en '
2. Onder vervanging van de slotpunt van onderdeel g door ', en ' wordt na dat onderdeel een onderdeel h toegevoegd, luidend:
 - h. de wijze waarop er zorg voor wordt gedragen dat op de locaties en tijdens het onderwijsproces, bedoeld in artikel 17a, eerste en tweede lid, geen gelaatsbedekkende kleding wordt gedragen, en de in artikel 17a, vierde lid, bedoelde tijdelijke uitzonderingen die hierop worden gemaakt.

C

In artikel 58, eerste lid, wordt na '12 tot en met 15' ingevoegd: 17a,.

ARTIKEL IV. WIJZIGING WET EDUCATIE EN BEROEPSONDERWIJS

In de Wet educatie en beroepsonderwijs worden de volgende wijzigingen aangebracht:

A

In artikel 1.1.3, eerste en tweede lid, wordt na '1.3.6,' telkens ingevoegd: 1.3.6a,.

B

Na artikel 1.3.6 wordt een artikel ingevoegd, luidend:

Artikel 1.3.6a. Gelaatsbedekkende kleding

1. Het bevoegd gezag zorgt ervoor dat op locaties waarover zich zijn verantwoordelijkheid uitstrekt, tijdens het onderwijsproces geen gelaatsbedekkende kleding wordt gedragen. Onder gelaatsbedekkende kleding wordt verstaan, kledingstukken of andere voorwerpen waarmee het gelaat geheel of gedeeltelijk wordt bedekt zodanig dat gezichtsdrukkingen en daarbij behorende gevoelens niet meer of zeer slecht zichtbaar zijn.
2. Het onderwijsproces omvat:
 - a. de onderwijsactiviteiten op de voor onderwijs bestemde tijden,
 - b. activiteiten buiten deze tijden die verband houden met het onderwijs, en
 - c. andere activiteiten die in de tijd geheel of gedeeltelijk samenvallen met het onderwijs of met activiteiten als bedoeld onder b.
3. Het bevoegd gezag zorgt ervoor dat ook op andere dan in het eerste lid bedoelde locaties geen gelaatsbedekkende kleding wordt gedragen door de personeelsleden van de instelling bij de uitoefening van hun functie.
4. Het bevoegd gezag kan toestaan dat op locaties als bedoeld in het eerste of derde lid, tijdelijk gelaatsbedekkende kleding wordt gedragen in gevallen waarin dat noodzakelijk is voor de veiligheid of de lichamelijke gezondheid of in verband met tijdelijke culturele activiteiten die verband houden met het onderwijs.
5. Het bevoegd gezag informeert de bij de instelling betrokkenen over de wijze waarop toepassing wordt gegeven aan het eerste en derde lid, en over tijdelijke uitzonderingen als bedoeld in het vierde lid.

C

In artikel 1.4.1 wordt 'bedoeld in artikel 1.3.6' vervangen door: bedoeld in de artikelen 1.3.6 en 1.3.6a.



D

In artikel 1.4a.1 wordt 'bedoeld in artikel 1.3.6' vervangen door: bedoeld in de artikelen 1.3.6 en 1.3.6a.

E

In artikel 1.6.1 wordt 'bedoeld in artikel 1.3.6' vervangen door: bedoeld in de artikelen 1.3.6 en 1.3.6a.

ARTIKEL V. WIJZIGING WET OP HET HOGER ONDERWIJS EN WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK

A

In artikel 1.10, eerste lid, onderdeel a, en tweede lid, onderdeel a, wordt 'artikel 1.18' telkens vervangen door: de artikelen 1.18 en 1.19.

B

Na artikel 1.18 wordt een artikel ingevoegd, luidend:

Artikel 1.19. Gelaatsbedekkende kleding

1. Het instellingsbestuur van een in artikel 1.2, onder a of b, bedoelde instelling zorgt ervoor dat op de locaties waarover zijn verantwoordelijkheid zich uitstrekt, tijdens het onderwijsproces geen gelaatsbedekkende kleding wordt gedragen. Onder gelaatsbedekkende kleding wordt verstaan, kledingstukken of andere voorwerpen waarmee het gelaat geheel of gedeeltelijk wordt bedekt zodanig dat gezichtsuitdrukkingen en daarbij behorende gevoelens niet meer of zeer slecht zichtbaar zijn.
2. Het onderwijsproces omvat:
 - a. de onderwijsactiviteiten op de voor onderwijs bestemde tijden,
 - b. activiteiten buiten deze tijden die verband houden met het onderwijs, en
 - c. andere activiteiten die in de tijd geheel of gedeeltelijk samenvallen met het onderwijs of met activiteiten als bedoeld onder b.
3. Het instellingsbestuur zorgt ervoor dat ook op andere dan in het eerste lid bedoelde locaties geen gelaatsbedekkende kleding wordt gedragen door de personeelsleden van de instelling bij de uitoefening van hun functie.
4. Het instellingsbestuur kan toestaan dat op locaties als bedoeld in het eerste of in het derde lid, tijdelijk gelaatsbedekkende kleding wordt gedragen in gevallen waarin dat noodzakelijk is voor de veiligheid of de lichamelijke gezondheid of in verband met tijdelijke culturele activiteiten die verband houden met het onderwijs.

C

Aan artikel 7.57h wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. De maatregelen, bedoeld in het eerste lid, van een instellingsbestuur van een in artikel 1.2, onder a of b, bedoelde instelling omvatten in elk geval de wijze waarop toepassing wordt gegeven aan artikel 1.19.

ARTIKEL VI. WIJZIGING LEERPLICHTWET 1969

In artikel 1a1, eerste lid, van de Leerplichtwet 1969 worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1. In onderdeel a wordt na 'de artikelen 8, eerste, tweede, derde, vierde, zevende lid onderdeel a, achtste en negende lid,' ingevoegd '8a,' en wordt 'bedoeld in artikel 8, derde lid,' vervangen door: bedoeld in de artikelen 8, derde lid, en 8a.
2. In onderdeel b wordt na 'de artikelen 6a' ingevoegd ', 170' en wordt 'bedoeld in artikel 17' vervangen door: bedoeld in de artikelen 17 en 17a.

ARTIKEL VII. WET COLLEGE VOOR EXAMENS

Na artikel 3 van de Wet College voor examens wordt een artikel ingevoegd, luidend:



Artikel 3a

1. Het College voor examens zorgt ervoor dat tijdens het afnemen van een staatsexamen als bedoeld in artikel 2, derde of vierde lid, geen gelaatsbedekkende kleding wordt gedragen in de lokalen waarin deze examens worden afgenomen. Onder gelaatsbedekkende kleding wordt verstaan, kledingstukken of andere voorwerpen waarmee het gelaat geheel of gedeeltelijk wordt bedekt zodanig dat gezichtsuitdrukkingen en daarbij behorende gevoelens niet meer of zeer slecht zichtbaar zijn.
2. Het eerste lid is niet van toepassing voor zover het dragen van gelaatsbedekkende kleding noodzakelijk is voor de veiligheid of de gezondheid.
3. Het College voor examens informeert de bij het staatsexamen betrokkenen over de wijze waarop toepassing wordt gegeven aan het eerste en in voorkomende gevallen tweede lid.

ARTIKEL VIII. INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,



MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

1.1. Beknopte inhoud van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel verplicht het bevoegd gezag of instellingsbestuur (hierna: bevoegd gezag) van een school onderscheidenlijk van een onderwijsinstelling (hierna: school) ervoor te zorgen dat op schoollocaties geen gelaatsbedekkende kleding wordt gedragen gedurende het onderwijsproces: een verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding. Bij gelaatsbedekkende kleding gaat het om kleding, accessoires of andere bedekkingen waardoor gezichtsuitdrukkingen en de daarbij behorende gevoelens niet meer of zeer slecht zichtbaar zijn: de gehele of gedeeltelijke bedekking van het gelaat. Het verbod heeft betrekking op personen die zich ophouden in gebouwen en op terreinen die onder de verantwoordelijkheid vallen van het bevoegd gezag. Het verbod geldt ook voor personeel dat op andere locaties in functie is en voor leerlingen die op andere locaties deelnemen aan onderwijsactiviteiten.

Verder mag geen gelaatsbedekkende kleding worden gedragen in lokalen waar examens worden afgenomen onder verantwoordelijkheid van het College voor examens. Tijdelijke uitzonderingen op het verbod zijn mogelijk, vanwege de lichamelijke gezondheid of de veiligheid van betrokkenen bij de school, zoals bij bepaalde scheikundepróeven, of vanwege tijdelijke culturele activiteiten.

Het verbod zal gelden voor alle onderwijssectoren: van het basisonderwijs tot en met het hoger onderwijs, en mede omvattend het landbouwonderwijs.

Deze memorie van toelichting wordt ingediend mede namens de beide Staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

1.2. Doel van het wetsvoorstel

Een verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding is een wettelijk instrument om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. Zichtbare verbale en non-verbale communicatie zijn in het onderwijs immers essentieel voor het pedagogisch-didactische onderwijsproces, dat erop moet zijn gericht de jongere voor te bereiden op het vervolgonderwijs of op de maatschappij, de persoonlijke ontplooiing te bevorderen en het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef te stimuleren. Voorts is deze communicatie essentieel voor het waarborgen van een schoolklimaat waarin een leerling, deelnemer of student (hierna: leerling) zich veilig voelt.

Alleen op deze manier kunnen de scholen hun wettelijke taken waarmaken.

1.3. Aanleiding tot en noodzaak van het wetsvoorstel

Het dragen van gelaatsbedekkende kleding in welke vorm dan ook is ongewenst op scholen, omdat bezien vanuit de zorg voor leerlingen en de zorg voor een goed schoolklimaat de gezichten van allen die zich op een schoollocatie bevinden, in beginsel zichtbaar moeten zijn. Het is daarom in het algemeen ongewenst dat gezichten op school onherkenbaar zijn door gelaatsbedekkende kleding. Vast staat dat kwalitatief goed onderwijs problematisch is zonder zichtbare communicatie: succes en rendement van het onderwijsproces worden grotendeels bepaald door de kwaliteit van de interactie tussen leraar en leerling. Voor optimale overdracht van kennis en vaardigheden zijn verbale en non-verbale communicatie – ook in combinatie – onontbeerlijk. Een onbelemmerde communicatie is voorwaardenscheppend voor de onderwijskwaliteit en rechtvaardigt daarom opnemning van een verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding in wet- en regelgeving, net zoals het geval is met andere eveneens cruciale kwaliteitsvoorwaarden. Van groot belang is ook de relatie tot de veiligheid op de school: men moet elkaar kunnen herkennen, ook om indringers en vreemden te kunnen opmerken.

Het bevoegd gezag van een school kan zelf al zorgen voor een verbod op gelaatsbedekkende kleding.¹ Lang niet alle scholen maken echter gebruik van deze mogelijkheid. Uit overleg met verscheidene onderwijsbelangenorganisaties² is naar voren gekomen dat scholen op zich geen bezwaar hebben tegen het instellen van een verbod op gelaatsbedekkende kleding. Scholen die al een verbod op gelaatsbedekkende kleding hebben ingesteld, hebben dat echter veelal op uiteenlopende manieren gedaan. Daardoor kan de reikwijdte van het verbod verschillen van school tot school. Het kan tot onduidelijkheid en onbegrip leiden wanneer op de ene school iets mag wat op de school ernaast niet is toegestaan. Daar kan ook de acceptatie van het verbod onder lijden. Ook daarom meent het kabinet dat een wettelijk verbod op scholen noodzakelijk is: het waarborgt immers dat een dergelijk verbod op alle scholen op gelijke wijze geldt. Iedereen weet dan waar hij zich aan te houden heeft. Dit bevordert kwalitatief goed onderwijs, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 48.

² PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, HBO-raad, PAEPON en VSNU.



De keuze voor wetgeving als instrument wordt mede ingegeven door de op 20 december 2005 door de Tweede Kamer aangenomen motie die de regering verzoekt, het openbaar gebruik van de boerka in Nederland te verbieden.³ De indiening van deze motie was voor het toenmalige kabinet aanleiding om een deskundigenonderzoek te laten uitvoeren. Dat resulteerde in het rapport 'Overwegingen bij een boerkaverbod'.⁴ In dit rapport geven deskundigen aan dat een algemeen boerkaverbod of een algemeen verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding in het openbaar, juridisch niet mogelijk en maatschappelijk onwenselijk is. In bepaalde sectoren, zoals het onderwijs, is een verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding echter wel mogelijk en wenselijk. Gelaatsbedekkende kleding wordt vooral gedragen door Islamitische vrouwen uit godsdienstige motieven (zie hierover meer in paragraaf 6.1). Op dit moment draagt een zeer gering aantal vrouwen gelaatsbedekkende kleding. Geschat wordt dat het gaat om 100 tot 300 vrouwen. Een klein deel hiervan volgt onderwijs (of zou werkzaam kunnen zijn in het onderwijs) in de zin van de onderwijswetten. In verband met dit aspect van een verbod vormt de vrijheid van godsdienst nog een reden voor de wettelijke verankering van het verbod. Daar wordt op teruggekomen in paragraaf 6.3. In het najaar van 2008 schetste het kabinet de contouren van een verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding in twee brieven aan de Tweede Kamer.⁵ De weging van de verschillende aspecten en belangen binnen deze contouren is in een algemeen overleg op 26 november 2008 besproken. De Tweede Kamer kan zich in grote lijnen vinden in deze voorstellen. De Kamer sprak wel nadrukkelijk de wens uit dat het verbod – uit het oogpunt van communicatie – zich ook zal uitstrekken tot het hoger onderwijs, omdat de argumenten voor het verbod ook daar van toepassing zijn. Deze wens is gehonoreerd in dit wetsvoorstel. De academische vrijheid is overigens niet in het geding: de docenten en de onderzoekers aan de universiteiten behouden ook bij een verbod op gelaatsbedekkende kleding een zeer grote vrijheid om onderzoek te verrichten en om in de uitoefening van hun functies hun mening te uiten.

1.4. Leeswijzer

Het algemene deel van deze memorie van toelichting bestaat uit 10 hoofdstukken. In hoofdstuk 2 wordt de doelstelling van dit wetsvoorstel nader uiteengezet aan de hand van het pedagogisch-didactische onderwijsproces (paragraaf 2.1) in verbinding met de wettelijke taken van het bevoegd gezag (paragraaf 2.2), en aan de hand van het schoolklimaat (paragraaf 2.3). Hoofdstuk 3 beschrijft vervolgens de reikwijdte van het wetsvoorstel. Het verbod op gelaatsbedekkende kleding zal gelden voor alle onderwijssectoren, op openbare en bijzondere scholen (paragraaf 3.1), op bekostigde en niet-bekostigde scholen (paragraaf 3.2), op alle plaatsen waar het onderwijsproces zich afspeelt (paragraaf 3.3), gedurende de tijd dat het onderwijsproces zich afspeelt (paragraaf 3.4) en voor alle personen die zich bevinden op schoollocaties (paragraaf 3.5). De paragrafen 3.6 en 3.7. betreffen locaties buiten de school en activiteiten buiten het onderwijsproces. Paragraaf 3.8 beschrijft de ruimte voor noodzakelijke tijdelijke uitzonderingen. Paragraaf 3.9 tenslotte behandelt de informatieverstrekking aan belanghebbenden over de uitvoering van het verbod. De manieren waarop het verbod op gelaatsbedekkende kleding kan worden gehandhaafd, staan in hoofdstuk 4. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen handhaving door het bevoegd gezag (paragraaf 4.1), door het College voor examens (paragraaf 4.2) en door de minister (paragraaf 4.3). De alternatieven voor het verbod op gelaatsbedekkende kleding als inrichtingsvoorschrift – kwaliteitseis – komen in hoofdstuk 5 aan de orde. Hoofdstuk 6 gaat voorts in op de nationale en internationale grondrechten: de vrijheid van godsdienst (paragraaf 6.1), de vrijheid van onderwijs (paragraaf 6.2) en het recht op gelijke behandeling op grond van godsdienst (paragraaf 6.3). Op de uitvoeringsconsequenties wordt ingegaan in hoofdstuk 7, het gevoerde overleg wordt besproken in hoofdstuk 8, de financiële gevolgen in hoofdstuk 9 en de administratieve lasten in hoofdstuk 10.

De voorgestelde wetswijzigingen worden technisch toegelicht in het artikelsgewijze deel.

2. Doelstelling nader uiteengezet

Dit wetsvoorstel strekt ertoe een bijdrage te leveren aan het waarborgen van kwalitatief goed onderwijs. Wezenlijk daarvoor is de communicatie. Niet alleen mondelinge communicatie maar ook zichtbare gelaatsuitdrukkingen maken deel uit van goed kwalitatief onderwijs. Zonder zichtbare communicatie:

- wordt het pedagogisch-didactische onderwijsproces gehinderd (zie paragraaf 2.1),

³ Kamerstukken II 2005/06, 29 754, nr. 41 en Handelingen II 2005/06, p. 36-2546.

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

⁵ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VIM, nr. 209 en Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VIII, nr. 12.



- kan het bevoegd gezag zijn daarmee verbonden wettelijke taken niet goed uitvoeren (zie paragraaf 2.2), en
- kan het bevoegd gezag niet optimaal zorgen voor een goed schoolklimaat (zie paragraaf 2.3).

2.1. Pedagogisch-didactisch onderwijsproces

Een goed pedagogisch-didactisch onderwijsproces is een samenspel van factoren, waarbij een onderscheid is te maken tussen het pedagogisch en het didactisch handelen van een leraar. Het pedagogisch handelen van leraren leidt tot een fysiek en psychisch veilige en ondersteunende leeromgeving. Hierbij staan respectvolle omgangsvormen (waaronder correct taalgebruik) tussen leraar en leerlingen en tussen leerlingen onderling centraal. Dit komt onder meer tot uiting in positieve persoonlijke aandacht. Van een leraar wordt bijvoorbeeld verwacht dat hij benaderbaar is en leerlingen op een positieve manier aanspreekt: weten wat leerlingen bezighoudt en belangstelling tonen voor wat een leerling te zeggen heeft (goed voorbeeld doet goed volgen). Het is niet de bedoeling dat iemand in de klas wordt genegeerd of met cynisme of sarcasme wordt bejegend. Verder dient een leraar leerlingen te behandelen zonder blijk te geven van antipathie jegens een bepaalde leerling. Ook zorgen leraren ervoor dat leerlingen elkaar accepteren zoals ze zijn (ieder met zijn eigen achtergrond, uiterlijk en capaciteiten) en met elkaar omgaan volgens algemeen aanvaarde normen. Zij tolereren niet dat leerlingen worden uitgelachen, geïntimideerd of gediscrimineerd. Voorts stimuleren leraren dat leerlingen samenwerken, naar elkaar luisteren, zorg voor elkaar hebben, enzovoorts. Ten slotte begeleiden leraren leerlingen bij het zelf oplossen van ruzies en misverstanden. Zij worden geacht onmiddellijk en adequaat op te treden bij concurrentie- of pestgedrag en bij verbaal en non-verbaal geweld.

Het didactisch handelen van een leraar ondersteunt het leren van een leerling. Bij ondersteuning zijn het realiseren van een taakgerichte werksfeer en het zorgen voor een goede structuur in de onderwijsactiviteiten van belang. Leraren zorgen voor een ordelijk verloop van het onderwijsproces en een doelmatig klassenmanagement. Zij maken daarbij aan leerlingen duidelijk welke leerhouding (luisterend of actief) van hen wordt verwacht. Daardoor heersen rust en orde in de klas en kan daar goed worden geluisterd en geconcentreerd worden gewerkt. Verder maken een duidelijke uitleg door leraren en het nagaan of de leerlingen de uitleg of de opdracht begrijpen, onderdeel uit van het didactisch handelen. Ter toetsing kan de leraar controlevragen stellen of de leerlingen de uitleg of de opdracht laten samenvatten. Minstens zo belangrijk is de expressie die de leerlingen daarbij tonen. Het pedagogisch-didactische onderwijsproces vereist dus dat leraren – en ook ander personeel – de gezichtsuitdrukkingen van leerlingen kunnen zien en leerlingen de gezichtsuitdrukkingen van het personeel. Niet-zichtbare gezichtsuitdrukkingen bemoeilijken de communicatie, in het bijzonder in de interpretatie van de boodschappen. De non-verbale wijze waarop een boodschap wordt gecommuniceerd, heeft veel meer impact op de ontvanger en wordt daardoor ook beter onthouden dan alleen de feitelijke inhoud van de boodschap.

Verder is de taal onlosmakelijk verbonden met het pedagogisch-didactische onderwijsproces. Hierbij is niet alleen de vorming van klanken en het goed uitspreken van woorden van belang, maar ook het kunnen zien van de spraakbewegingen. Beide maken immers onderdeel uit van de articulatie. Voorts zijn gezichtsuitdrukkingen een aanwijzing voor hoe het met iemand gaat. En vooral hoe de boodschap is bedoeld of moet worden begrepen. Dit is niet alleen van belang bij het overdragen van kennis, maar ook bij de zorg voor leerlingen. Lichaamstaal is vaak sprekender dan gesproken taal. Ten slotte is het zichtbaar zijn van het gezicht belangrijk voor personen die doof of slechthorend zijn. Gezichtsuitdrukkingen en de bewegingen van de mond zijn essentieel voor deze groep personen. Zo kan een dove of slechthorende leerling geen onderwijs (of een deel daarvan) ontvangen indien de docent of docente zijn of haar gezicht zou bedekken.

2.2. Wettelijke taken van bevoegde gezagsorganen

Het bevoegd gezag van een school heeft als wettelijke taak de leerlingen zo goed mogelijk voor te bereiden op het vervolgonderwijs of op de maatschappij, om de persoonlijke ontplooiing van leerlingen te bevorderen of het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef te stimuleren. In de diverse onderwijswetten zijn deze taken specifiek omschreven in verband met de ontwikkelings- of leeftijdsfase waarin een leerling zich bevindt. In die wetten zijn als taken van de school geregeld het bevorderen van:

- een ononderbroken ontwikkelingsproces (artikel 8, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs en artikel 11, eerste lid, van de Wet op de expertisecentra),
- actief burgerschap, sociale integratie en opgroeien in een pluriforme samenleving (artikel 8, derde lid, van de Wet op het primair onderwijs, artikel 11, derde lid, van de Wet op de expertisecentra en artikel 17 van de Wet op het voortgezet onderwijs),
- algemene vorming (artikelen 7, eerste lid, 8, 9 en 10a van de Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 1.2.1, tweede lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs),
- het uitoefenen van functies of beroepen op de arbeidsmarkt (artikel 10f, derde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs respectievelijk artikel 1.2.1, tweede lid, van de Wet educatie en beroeps-



- onderwijs), persoonlijke ontplooiing (artikel 1.2.1, eerste en tweede lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs en artikel 1.3, vierde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek),
- maatschappelijk functioneren (artikel 1.2.1, eerste en tweede lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs), en
 - maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef (artikel 1.3, vierde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek).

Deze wettelijke taken hebben betrekking op het overbrengen van kennis of het bijbrengen van sociale of maatschappelijke vaardigheden en overlappen grotendeels het pedagogisch-didactische onderwijsproces. Net als bij dit onderwijsproces is voor de uitvoering van deze wettelijke taken onderlinge open communicatie een noodzakelijke voorwaarde.

2.3. Het schoolklimaat

Het schoolklimaat blijkt onder andere uit de relaties tussen de leraren, het onderwijsondersteunende personeel, de leerlingen en de ouders. Ook de inrichting van het gebouw en van de ruimten waarin de lessen en andere activiteiten plaatsvinden, speelt een rol. Onder schoolklimaat valt tevens de veiligheid van de school, zowel wat fysieke aspecten – gebruik van veilig materiaal, meubilair, looproutes – als wat de sociale aspecten aangaat.⁶ Het onderwijs moet immers leerlingen de kans geven het beste uit zichzelf te halen. Daarom is – naast het aanleren van kennis – het ontwikkelen van sociale vaardigheden een belangrijk onderdeel van de veiligheid op school.⁷ Vooral het actief luisteren op non-verbaal gebied (knikken, glimlachen, oogcontact, enzovoorts) wordt belemmerd door gelaatsbedekkende kleding.

Personen moeten ook herkenbaar zijn in verband met de orde en veiligheid op school. Het schoolpersoneel moet leerlingen op school steeds kunnen herkennen, zodat men bijvoorbeeld kan zien of een leerling zich ergens bevindt waar hij op dat moment niet zou moeten zijn. Het schoolpersoneel moet ook voortdurend kunnen zien of er zich personen bevinden op het schoolterrein die daar niet thuishoren. Zij dienen te worden geweerd, voor een zo veilig mogelijk schoolklimaat. Daarom ook mogen uitzonderingen op het verbod alleen een tijdelijk karakter hebben. Onderhoudspersoneel bij voorbeeld dat voor het werk een gelaatsbedekking nodig heeft, moet wanneer het door de gangen van de school loopt en deze bedekking op dat moment niet nodig heeft, het gelaat weer tonen. Ook moet het schoolpersoneel gemakkelijk kunnen zien of een kind van school wordt opgehaald door iemand die daartoe gerechtigd is.

Zoals in paragraaf 2.1 al is vermeld, zijn gezichtsuitdrukkingen een aanwijzing voor het welbevinden van leerlingen en dus ook voor het schoolklimaat. Bij het tegengaan van pesten op school kan dit bijvoorbeeld van groot belang zijn. Bevoegde gezagsorganen hebben niet alleen de taak om kennis over te dragen maar ook om – samen met de ouders – bij te dragen aan de ontwikkeling van sociale competenties en waarden en normen.⁸ Het dragen van gelaatsbedekkende kleding staat daaraan in de weg.

3. Reikwijdte wetsvoorstel

Het bevoegd gezag van een school moet er op grond van dit wetsvoorstel voor zorgen dat Been gelaatsbedekkende kleding wordt gedragen:

1. op locaties (gebouw, terrein, enzovoorts) die onder zijn verantwoordelijkheid vallen (zie paragraaf 3.3), en
2. gedurende het onderwijsproces (zie paragraaf 3.4), behoudens een aantal uitzonderingen (hierover meer in paragraaf 3.6).

Het verbod geldt dus voor iedereen die zich tijdens het onderwijsproces op zo'n locatie bevindt. Voor personeel in functie geldt in algemene zin een verbod op het dragen van die kleding, dus bij voorbeeld ook op ouderavonden en in vergaderingen of bijeenkomsten buiten het onderwijsproces en op een andere locatie.

Dit wetsvoorstel voegt een kwaliteitseis toe aan:

- de Wet op het primair onderwijs (WPO),
- de Wet op de expertisecentra (WEC),
- de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO),
- de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB), en
- de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW).

Het verbod op gelaatsbedekkende kleding geldt daarmee in alle onderwijssectoren. Verder wordt in de

⁶ Kamerstukken II 2000/01, 27 783, nr. 3, p. 49.

⁷ Zie ook Kamerstukken II 2003/04, 29 240, nr. 1, p. 2.

⁸ Kamerstukken II 2003/04, 29 240, nr. 1, p. 4.



Leerplichtwet 1969 deze plicht opgenomen als voorwaarde om een school te zijn in de zin van deze wet. Ook wordt een voorziening getroffen in de Wet College voor examens.

Het verbod op gelaatsbedekkende kleding zal gelden:

- op openbare en bijzondere scholen (zie paragraaf 3.1),
- op bekostigde en niet-bekostigde scholen waarvoor de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap of de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op enigerlei wijze verantwoordelijk is (zie paragraaf 3.2),
- op alle plaatsen waar het onderwijsproces zich afspeelt (zie paragraaf 3.3),
- gedurende het onderwijsproces (zie paragraaf 3.4),
- voor alle personen die zich bevinden op een locatie die behoort tot de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van de school (zie paragraaf 3.5), en
- voor personeel in functie: een verbod ook voor andere locaties, bij voorbeeld op ouderavonden en in vergaderingen of bijeenkomsten buiten het onderwijsproces (zie paragraaf 3.6).

Het dragen van gelaatsbedekkende kleding is toegestaan indien dit noodzakelijk is voor de veiligheid, om medische redenen en tijdens incidentele (culturele) gelegenheden (zie paragraaf 3.8).

3.1. Geen gelaatsbedekkende kleding op openbare en bijzondere scholen

Het verbod op gelaatsbedekkende kleding zal gelden op zowel openbare als bijzondere scholen. Het kabinet ziet, zoals gezegd, een verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding als een noodzakelijke minimumeis aan de inrichting van het onderwijs. Wordt aan die eis niet voldaan, dan is de kwaliteit van het onderwijs in het geding.

Dit verbod raakt de vrijheid van richting van bijzondere scholen als bedoeld in artikel 23, tweede en vijfde lid, van de Grondwet. Deze vrijheid is niet absoluut bepaald, maar kan in een afweging met andere belangen worden betrokken. In de loop der tijd heeft de (onderwijs) wetgever zich een aantal malen genoodzaakt gezien een dergelijke afweging te maken. Artikel 23 van de Grondwet biedt daarvoor de ruimte (zie verder paragraaf 6.2).

3.2. Geen gelaatsbedekkende kleding op bekostigde en niet-bekostigde scholen

Het bekostigd en het niet-bekostigd onderwijs vallen onder het toezicht van de Inspectie van het onderwijs. Dit toezicht is direct verbonden met de verantwoordelijkheid die de overheid heeft voor kwalitatief goed onderwijs, ongeacht of de school die het verzorgt bekostigd of niet-bekostigd is.

3.3. Een verbod op gelaatsbedekkende kleding op alle schoollocaties

Een verbod op gelaatsbedekkende kleding op scholen beperkt zich in beginsel niet tot het klaslokaal of het schoolgebouw: het onderwijsproces is niet beperkt tot de klas, maar vindt ook plaats elders in het gebouw en op het sportterrein, de speelplaats van de school, bibliotheek, practicumruimte, enzovoorts. Onder het verbod vallen bijvoorbeeld terreinen en gebouwen waar het bevoegd gezag – ook nu al – handavingsbevoegdheden heeft: eisen in verband met de naleving of uitvoering van de onderwijswetten waaronder de instelling valt (zie verder paragraaf 4.1). Afgeschermd terreinen en gebouwen die wel onder de verantwoordelijkheid vallen van een bevoegd gezag maar waar zich geen onderwijsproces afspeelt en waar in beginsel geen leerlingen kunnen komen, vallen niet onder het verbod op gelaatsbedekkende kleding. Te denken valt aan een administratiekantoor voor erkende opleidingen of een gebouw waar uitsluitend onderzoek wordt verricht. Voor de vraag of het verbod geldt, zal dus steeds het volgende moeten worden nagegaan: is sprake van een locatie die onder de verantwoordelijkheid van een bevoegd gezag valt? Zo ja, is op die locatie sprake van een onderwijsproces als bedoeld in dit wetsvoorstel? Pas indien beide voorwaarden zijn vervuld, geldt het verbod (uiteraard behoudens de uitzonderingsgevallen).

Een verbod dat geldt voor de schoollocatie maakt het mogelijk dat de identiteit van degenen die zich bevinden op het schoolterrein wordt vastgesteld, met het oog op de veiligheid op school, de zorg voor de leerlingen en het voorkomen van fraudemogelijkheden bij examens of bij aanwezigheidseisen. Een 'algemeen' verbod op gelaatsbedekkende kleding is eenduidiger dan een situatie waarin uiteenlopende regels zouden gelden voor verschillende plaatsen. Een algemeen verbod dient daarmee ook de handhaving.

3.4. Een verbod op gelaatsbedekkende kleding tijdens het onderwijsproces

Tijdens het onderwijsproces zoals dit wetsvoorstel dat duidt, is het dragen van gelaatsbedekkende kleding niet toegestaan. Het gaat bij het 'onderwijsproces' in elk geval om:

- a. onderwijsactiviteiten op de voor het geven van onderwijs bestemde tijden (de periode op een dag die is gelegen tussen aanvang en einde van het verzorgen van onderwijs), dat wil zeggen het geven van onderwijs, het afnemen van tentamens of examens, en het uitvoeren van andere

activiteiten die uitgaan van het bevoegd gezag en bedoeld zijn voor leerlingen van de school. Pauzes vallen er dus onder, schoolvakanties niet. Wanneer de schooltijden aanvangen of eindigen, hangt of van het soort onderwijs. In het basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs vinden lessen en andere onderwijsactiviteiten veelal overdag plaats. In de educatie (bijvoorbeeld voortgezet algemeen volwassenenonderwijs), het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs worden ook 's avonds lessen/colleges gegeven. De schooltijd begint bij de aanvang van de lessen en de overige onderwijsactiviteiten en duurt tot het einde hiervan. Dat betekent bijvoorbeeld dat het onderwijs op een school voor basisonderwijs alleen gedurende de ochtend en middag wordt verzorgd en op een universiteit ook 's avonds nog kan worden gegeven. Verzorgt de school op niet-schooldagen activiteiten die niet aangemerkt kunnen worden als onderwijs(activiteit) in de zin van de onderwijswetten, dan geldt daarvoor geen verbod op gelaatsbedekkende kleding. Verhuurt het bevoegd gezag van een school lokalen buiten de schooluren – dat wil zeggen als er feitelijk geen onderwijs wordt verzorgd – aan amateur-orkesten, toneelverenigingen en dergelijke, dan geldt het gelaatsbedekkende kledingverbod in de zin van de onderwijswetgeving niet;

- b. activiteiten buiten deze tijden die verband houden met het onderwijs. Het gaat hierbij om het nablijven van leerlingen, het stellen van nadere vragen aan de leraar na afloop of het uitvoeren van individuele opdrachten na de lessen. Het brengen van jonge kinderen naar de klas of het ophalen van kinderen op het schoolplein door ouders valt hier ook onder, voor zover dit al niet gebeurt binnen de voor onderwijs bestemde tijd;
- c. andere activiteiten die in de tijd geheel of gedeeltelijk samenvallen met het onderwijs of met activiteiten als bedoeld onder b. Omdat bijvoorbeeld de tussenschoolse opvang op een school niet voor alle leerlingen tegelijkertijd hoeft te beginnen en gelet op de korte tijdspanne ervan, is het uit handhavingsoogpunt ondoenlijk voor een bevoegd gezag om het verbod op gelaatsbedekkende kleding tegelijkertijd wel en niet te hanteren. Hetzelfde geldt voor de voor- en naschoolse opvang, ook wel buitenschoolse opvang genoemd. Indien de buitenschoolse opvang plaatsvindt op het schoolterrein en in schooltijd, is het praktisch niet goed mogelijk om voor die periode het verbod niet van toepassing te laten zijn.

Een bezoek aan een museum door een klas leerlingen is eveneens onderdeel van het onderwijsproces, moer de locatie valt niet onder de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Wel moet het bevoegd gezag er in zulke gevallen voor zorgen dat personeel dan evenmin gelaatsbedekkende kleding draagt. Ook hier zijn weer uitzonderingen mogelijk vanwege veiligheid, lichamelijke gezondheid of wegens tijdelijke culturele activiteiten.

Indien een bevoegd gezag een lokaal huurt in het gebouw van een derde, is het bevoegd gezag wel verantwoordelijk voor wat er in dat lokaal gebeurt.

Ouderavonden in het basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs vallen in beginsel niet onder het onderwijsproces. Deze avonden zijn bedoeld om ouders te informeren over de voortgang van hun kind of kinderen en om leraren in staat te stellen zich (beter) voor te bereiden op het vervolg van het onderwijsproces, dus niet om onderwijsactiviteiten uit te voeren. Wel geldt hier voor personeelsleden in functie het verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding. Het voert te ver om ook de ouders aan zo'n verbod te onderwerpen. De relatie met het pedagogisch-didactisch proces en de onderwijskwaliteit is daarvoor te indirect. Bovendien zou zo'n verbod voor ouders in bepaalde gevallen een bezoek aan ouderavonden kunnen ontmoedigen.

Indien tijdens het onderwijsproces een vergadering van een medezeggenschapsraad of een leerlingenorganisatie wordt gehouden, geldt het verbod op gelaatsbedekkende kleding eveneens voor deze raad of organisatie als geheel.

Indien zo'n vergadering buiten het onderwijsproces plaatsvindt of op een locatie die niet onder de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag valt, geldt dat de personeelsleden in functie ook daar geen gelaatsbedekkende kleding mogen dragen.

In een aantal gevallen worden examens niet afgenomen door de school maar door het College voor examens. Kort gezegd neemt het College voor examens staatsexamens af, bedoeld in artikel 2, derde en vierde lid, van de Wet College voor examens. Dit gebeurt op een door het College voor examens aangewezen locatie. Het verbod op gelaatsbedekkende kleding geldt ook tijdens het afnemen hiervan door dit college op de betreffende locatie (zie artikel VII van dit wetsvoorstel).

Geen verbod op gelaatsbedekkende kleding voor scholen/instellingen in de zin van art. 1, onderdelen b.4 en c.2, van de Leerplichtwet 1969

Het verbod op gelaatsbedekkende kleding moet niet gelden voor de scholen of instellingen die de Minister op grond van artikel 1, onder b.4 en c.2, van de Leerplichtwet 1969 heeft aangewezen als leerplichtschool of leerplichtinstelling:

1. Bij de 'b.4-scholen' gaat het om buitenlandse scholen. Deze worden vaak in stand gehouden door een buitenlandse overheid, en het toezicht gebeurt ook door een buitenlandse inspectie. Het is dan niet opportuun om als 'gastoverheid' aanvullende regels te stellen. Deze scholen zijn ook



uitgezonderd van de werking van de WPO (zie artikel 7 WPO). Voorts vallen ook internationale scholen onder b.4;

2. Wat de 'c.2-scholen' aangaat: daarbij gaat het om 'cursussen of instellingen waar onderwijs of vorming wordt gegeven dan wel groepen daarvan'. Deze kunnen door de Minister worden aangewezen als instelling, bedoeld in artikel 1, onderdeel c.2, van de Leerplichtwet 1969 (anders dan bij 'b.4' gaat het bij 'c.2' dus om instellingen). Aan een instelling (niet aan een school) kan men zijn partiële leerplicht vervullen. Omdat er geen toepassing is gegeven aan het aanwijzingsartikel voor instellingen, zijn voor zulke instellingen ook geen voorschriften over gelaatsbedekkende kleding opgenomen.

Geen verbod op gelaatsbedekkende kleding voor instellingen als bedoeld in de Wet op de erkende onderwijsinstellingen

Het verbod op gelaatsbedekkende kleding moet evenmin gelden voor instellingen die zijn erkend op grond van de Wet op de erkende onderwijsinstellingen (WEO).

De WEO richt zich op het toeleiden naar het afleggen van een extraneusexamen als bedoeld in artikel 30 WVO of een staatsexamen als bedoeld in artikel 60 WVO. Cursisten aan erkende instellingen zijn niet meer leerplichtig. Het onderwijs wordt schriftelijk of mondeling gegeven. De overheid staat bij de borging van de kwaliteit in de sfeer van de inrichting van het onderwijs op grote afstand: het accent in de WEO ligt nadrukkelijk op de toeleiding naar examens door andere dan de eigen instelling en niet op de invulling van de weg daarheen. Die invulling is vrijwel volledig een verantwoordelijkheid van de instelling. Het zou niet bij die specifieke rol van de overheid passen om alsnog kwaliteitsvoorschriften toe te voegen aan de WEO.

Ten overvloede wordt nog opgemerkt dat de cursisten zelf kiezen en zelf betalen voor zo'n niet door de overheid bekostigde opleiding. Aangenomen moet worden dat ze zelf goed kunnen beoordelen of het dragen van gelaatsbedekkende kleding (voor zover sprake is van mondeling onderwijs) in de weg staat aan de kwaliteit van de opleiding. De instelling zelf heeft een zakelijk belang en zal het personeel dus ook niet licht toestaan, gelaatsbedekkende kleding te dragen.

Academische ziekenhuizen

Een academisch ziekenhuis is een plaats waar diverse functies samenkomen. Het ziekenhuis staat ingevolge de WHW ten dienste van het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en -onderzoek (werkplaatsfunctie) en heeft soms ook in fysieke zin een directe band met de medische faculteit, die deel uitmaakt van de universiteit. Tegelijkertijd kan de positie van een academisch ziekenhuis worden vergeleken met die van een algemeen ziekenhuis, een bedrijf of een organisatie, waar een leerling stage loopt. Een combinatie van verschillende rollen dus.

In het academische ziekenhuis wordt voor de opleiding geneeskunde onderwijs verzorgd in de vorm van colleges en practica. Dat leidt ertoe dat deze ziekenhuizen voor deze onderwijsactiviteiten onder de werking van dit wetsvoorstel vallen. Daarnaast hebben delen van de opleiding de vorm van coöperaties. De coöperaties vinden plaats buiten het onderwijsproces zoals dat ingevolge dit wetsvoorstel is gedefinieerd in artikel 1.19, eerste lid, van de WHW en worden gevolgd op een andere locatie dan die waar het onderwijsproces plaatsvindt. Deze studenten vallen niet onder de werking van dit wetsvoorstel. Het verbod op gelaatsbedekkende kleding geldt uiteraard wel indien een student van een andere opleiding (een deel van) zijn of haar stage in het academische ziekenhuis volgt.

Een academisch ziekenhuis functioneert ook als 'gewoon' ziekenhuis. Voor de patiëntenzorg geldt geen verbod op gelaatsbedekkende kleding: het wetsvoorstel gaat niet over de gezondheidszorg. Voor personen die niet onder het verbod op gezichtsbedekkende kleding vallen zoals geregeld in dit wetsvoorstel, kunnen regels gelden die feitelijk wel tot een verbod op gelaatsbedekkende kleding leiden, bij voorbeeld regels in verband met de hygiëne die moet worden betracht bij de behandeling van patiënten (zogenaamde bedside-manners).

3.5. Een verbod op gelaatsbedekkende kleding voor iedereen op het schoolterrein

In paragraaf 3.3 is al beschreven dat een 'algemeen' verbod op de betreffende schoollocatie eenduidiger is dan wanneer er uiteenlopende regels zouden gelden. Om deze reden is het ook onwenselijk dat uiteenlopende regels voor verschillende personen op een locatie zouden gaan gelden. Het moet voor iedereen die zich om welke reden dan ook op het terrein van een school bevindt, duidelijk zijn dat gelaatsbedekkende kleding daar in beginsel niet is toegestaan.

Het onderwijsproces, waarin zichtbare communicatie een belangrijke rol speelt, beperkt zich niet tot de klas. Daarom geldt het verbod op gelaatsbedekkende kleding ook voor bijvoorbeeld ouders en leveranciers die zich op schoollocaties begeven, ook al maken zij niet actief deel uit van het onderwijsproces. Het actief deelnemen aan het onderwijsproces is niet bepalend voor het vallen onder het verbod, maar wel dat dit proces kan worden belemmerd vanuit pedagogisch-didactisch oogpunt omdat ouders en leveranciers zich tijdens het onderwijsproces op het schoolterrein bevinden. Het voordeel van een algemeen wettelijk verbod is dat eenieder weet waar hij of zij aan toe is en dus



kan anticiperen op het verbod bij het betreden van een schoollocatie. Een moeder die om religieuze redenen gelaatsbedekkende kleding draagt en die haar kind naar bijvoorbeeld een basisschool brengt of daar komt ophalen, zal haar gezicht moeten tonen bij het betreden van het schoolterrein. Wil zij het gezicht niet tonen, dan zal zij haar kind tot aan het schoolterrein moeten brengen of bij dat terrein moeten ophalen. Met de school kunnen hierover individuele afspraken worden gemaakt.

3.6. Personeel in functie

Het verbod is in algemene zin van toepassing op personeelsleden in functie, zoals op ouderavonden en in vergaderingen of bijeenkomsten.

3.7. Leerlingen op andere locaties

Bij een aantal opleidingen vindt (een deel van) het praktijkgedeelte plaats bij een bedrijf of instelling. Het bevoegd gezag van een school kan daar geen gezag doen gelden en niet afdwingen dat de stagiaire afziet van gelaatsbedekkende kleding. Het is aan het bedrijf waar de stagiaire werkzaamheden verricht om te bepalen of gelaatsbedekkende kleding wordt toegestaan.

Een andere reden om voor deze situatie het verbod op gelaatsbedekkende kleding niet op te leggen is dat het verbod zich dan – hoewel voor een kleine groep – toch verder zou uitstreken dan tot het onderwijs. Ook de handhaving zou voor de school waar de leerling staat ingeschreven, een onmogelijke taak worden.

Deelnemers aan een stage binnen de school, zoals studenten aan een lerarenopleiding, zullen wel onderworpen zijn aan het verbod: zij bevinden zich immers op locaties waar een verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding geldt.

3.8. Noodzakelijke uitzonderingen

Het is noodzakelijk om ook uitzonderingen te regelen op het verbod. Soms is gelaatsbedekkende kleding immers nodig, juist vanwege de veiligheid of de fysieke gezondheid. Zo moet een lasbril worden gedragen bij laswerkzaamheden en kan bij een verwonding aan het gezicht gezichtsbedekkend verband nodig zijn. Daarom maakt een uitzonderingsmogelijkheid deel uit van de regels over gelaatsbedekkende kleding. Deze uitzonderingsmogelijkheid geldt ook voor incidentele activiteiten zoals toneel, cabaret, carnaval op school.

Alleen in deze gevallen kan het bevoegd gezag van een school tijdelijk toestemming geven voor het bedekken van het gezicht. Het bevoegd gezag moet de wijze van invulling van deze bevoegdheid opnemen in de schoolgids e.d., zodat daarover geen misverstand kan ontstaan.

3.9. Duidelijke informatieverstrekking aan belanghebbenden over uitvoering verbod

Het is voor een goede en transparante uitvoering van het verbod op gelaatsbedekkende kleding van belang dat scholen tegenover belanghebbenden duidelijk zijn over de manier waarop de scholen het verbod zullen uitvoeren. Daarom schrijft het wetsvoorstel ten aanzien van het primair en voortgezet onderwijs voor dat de schoolgids informatie bevat over de uitvoering van het verbod en over het gebruik van de uitzonderingsgronden. Op overeenkomstige wijze is deze informatieplicht geregeld voor de overige onderwijssectoren die onder het wetsvoorstel vallen en voor het College voor examens.

4. Handhaving

4.1. Handhaving door scholen

Handhaving ten aanzien van leerlingen

De wijze van handhaving van het verbod op gelaatsbedekkende kleding zal aansluiten bij de wijze van handhaving van de overige wettelijke kwaliteitsregels in de onderwijssectoren, met inachtneming van de systematiek van de desbetreffende onderwijswet.

Door het opnemen van het verbod op gelaatsbedekkende kleding in artikel 8a van de WPO, artikel 11a van de WEC en artikel 17a van de WVO behoort dit voorschrift tot de 'wettelijke opdrachten voor het onderwijs' in het basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs. Deze opdrachten zijn regels voor het openbaar onderwijs en bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs. Zij moeten op grond van artikel 12 van de WPO, artikel 21 van de WEC en artikel 24, tweede lid, van de WVO worden uitgewerkt in de onderdelen van het schoolplan met betrekking tot het (onderwijskundig) beleid van de school. De schoolgids zal vervolgens voor ouders en leerlingen informatie moeten bevatten over de werkwijze van de school, waaronder informatie over de invulling van de wijze waarop het verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding gestalte krijgt, en over



de toepassing van de uitzonderingsbevoegdheid (artikel 13 van de WPO, artikel 22 van de WEC en artikel 24a van de WVO).⁹

In het middelbaar beroepsonderwijs en de educatie sluit een leerling (deelnemer) een onderwijsovereenkomst met het bevoegd gezag van de school. Deze overeenkomst regelt de rechten en verplichtingen van partijen inclusief de verplichtingen die voortvloeien uit de wet (artikel 8.1.3, eerste en derde lid, van de WEB). Verder moet het bevoegd gezag de rechten en plichten van de deelnemer opnemen in het deelnemersstatuut (artikel 7.4.8, vierde lid, van de WEB). Het bevoegd gezag moet de bij de instelling betrokkenen informeren over invulling van het verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding. Het bevoegd gezag bepaalt zelf de vorm van deze informatieverstrekking.

Het bevoegd gezag van een instelling voor hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs kan voorschriften geven en maatregelen nemen met betrekking tot de goede gang van zaken in de gebouwen en terreinen van de instelling, de zogenaamde huisregels en ordemaatregelen (artikel 7.57h van de WHW). Aan deze bevoegdheid wordt de verplichting toegevoegd om het treffen van maatregelen om het verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding, bedoeld in artikel 1.19 van de WHW, uit te voeren en de verplichting om aan te geven hoe de uitzonderingsbevoegdheid wordt gebruikt.

Het bevoegd gezag zal vanzelfsprekend ook moeten aangeven welke maatregelen worden getroffen indien een leerling in voorkomende gevallen de 'huisregels' niet naleeft.

Handhaving ten aanzien van het personeel van de school

Het bevoegd gezag van een school is – met inachtneming van wettelijke voorschriften – belast met benoeming, schorsing en ontslag van het personeel. Indien een personeelslid het voor het bevoegd gezag onmogelijk maakt zijn wettelijke verplichtingen na te komen, kan dat reden zijn om het personeelslid te schorsen of te ontslaan. Net als bij de handhaving van het verbod op gelaatsbedekkende kleding ten aanzien van leerlingen wordt bij de handhaving ten aanzien van het personeel aangesloten bij de huidige wettelijke systematiek. Dat betekent dat een leraar of lerares uiteindelijk kan worden ontslagen als hij of zij weigert zijn of haar gezicht te tonen.

Handhaving ten aanzien van leveranciers en ouders

Dit wetsvoorstel legt op het bevoegd gezag van een school de plicht, ervoor te zorgen dat Been gelaatsbedekkende kleding wordt gedragen op schoollocaties tijdens het onderwijsproces. Deze plicht kan worden gezien als een direct uit de onderwijswet vloeiende 'huisregel'. Leveranciers, ouders en anderen moeten zich aan het verbod houden als zij zich begeven op het schoolterrein. Ook het bevoegd gezag zal hieraan uitvoering moeten geven: bij voorbeeld door met leveranciers, ouders of anderen afspraken te maken. Indien deze derden zich niet willen houden aan de regels die Belden op de schoollocatie, zal het bevoegd gezag hen daarop moeten aanspreken. Indien dat niet het gewenste effect heeft, zal hen de toegang moeten worden ontzegd. Zoals nu ook al mogelijk is, kan in het uiterste geval de bijstand van de politie worden ingeroepen indien een bedreigende en onveilige situatie ontstaat.

4.2. Handhaving door het College voor examens

Tijdens het afnemen van een staatsexamen door het College voor examens geldt een verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding in het desbetreffende lokaal, omdat het afleggen van examens onderdeel is van het onderwijsproces (zie paragraaf 3.4). De uitvoering en handhaving van dit rechtstreeks geldende verbod zullen in het bestuursreglement van het College voor examens kunnen worden uitgewerkt; dat bevat de regels over de werkwijze en de procedures (artikel 7 van de Wet College voor examens). Dit bestuursreglement wordt overigens ter goedkeuring voorgelegd aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (artikel 11 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen).

Het wetsvoorstel legt op het College voor examens ook de plicht, de bij het staatsexamen betrokkenen te informeren over de wijze waarop wordt bereikt dat geen gelaatsbedekkende kleding wordt gedragen in de examenlokalen.

4.3. Handhaving door minister

In het basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en de educatie ziet de Inspectie van het onderwijs toe op de kwaliteit van het onderwijs door

⁹ Zie ook Kamerstukken II 2004/05, 29 666, nr.10 p. 4 en 5.



onderzoek te doen naar de naleving van wettelijke voorschriften en naar andere aspecten van kwaliteit. Als instrument voor de beoordeling van de kwaliteit zijn toezichtkaders ontwikkeld. De Inspectie van het onderwijs kan in haar toezichthoudende taak meenemen of bevoegde gezagsorganen van scholen daadwerkelijk het verbod op gelaatsbedekkende kleding naleven.

De inspectie zal er allereerst op toezien dat de scholen in schoolplan en – gids of anderszins het verbod hebben neergelegd op een wijze die recht doet aan de strekking van dit wetsvoorstel. Op de naleving van dergelijke ‘huisregels’ zal de Inspectie toezien in verbinding met het risicogestuurd toezicht. Bij incidenten rond het verbod kan de inspecteur een bemiddelende rol spelen, zoals ook het geval is bij andere schoolkwesties.

Indien de bevindingen van de Inspectie van het onderwijs daartoe aanleiding geven, kan de minister maatregelen treffen. Als ultimum remedium kan de minister de bekostiging van bekostigde scholen (geheel of) gedeeltelijk inhouden of opschorten en de aanwijzing of erkenning intrekken van aangewezen respectievelijk erkende niet-bekostigde scholen. Deze sanctiemogelijkheden zijn al geregeld in de onderscheiden onderwijswetten; de bepalingen die het voorliggende wetsvoorstel toevoegt, vallen automatisch onder het bereik van die al bestaande sanctievoorschriften.

Verder kan de minister besluiten dat een school geen school meer is in de zin van de Leerplichtwet 1969. Dat laatste alleen nadat de Inspectie van het onderwijs in het kader van artikel 14 van de Wet op het onderwijstoezicht meldt dat de school niet langer aan de kwaliteitseisen voldoet (artikel 1a1, derde lid, van de Leerplichtwet 1969). Voordat het zo ver komt, heeft er al een zorgvuldig interventieproces plaatsgevonden.

In het hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs ziet de Inspectie van het onderwijs onder meer toe op de naleving van de voorschriften over kwaliteitszorg door instellingen (zie artikel 19 van de Wet op het onderwijstoezicht). De rol van de inspectie richt zich daarbij op de naleving van wat artikel 1.9 van de WHW regelt, waartoe naast onder andere planning, bekostiging, bestuur en inrichting, ook de kwaliteitszorg behoort. Indien het inspectierapport daartoe aanleiding geeft, kan de minister als het een bekostigde instelling betreft, bepalen dat de rijksbijdrage, een voorschot daaronder begrepen, geheel of gedeeltelijk wordt ingehouden dan wel wordt opgeschort. Als het gaat om een aangewezen instelling, kan de minister besluiten dat de rechten aan een opleiding, bedoeld in artikel 1.12, eerste lid, van de WHW worden ontnomen.

Voor het College voor examens zijn de sturingsinstrumenten van de minister geregeld in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en in de Wet College voor examens.

5. Alternatieven

Als alternatief voor het nu voorgestelde inrichtingsvoorschrift/verbod is overwogen om het verbod op gelaatsbedekkende kleding slechts van toepassing te laten zijn op bekostigde scholen en niet op het niet-bekostigde onderwijs dat onder de onderwijswetten valt. Bepalend voor het al dan niet gelden van het verbod zou dan zijn het al dan niet hebben van een bekostigingsrelatie met de overheid. Maar omdat de inhoudelijke redenen voor een verbod op gelaatsbedekkende kleding zoals al gezegd gelijkelijk gelden voor bekostigd en niet-bekostigde onderwijs, valt dit alternatief af.

In theorie is het ook denkbaar dat het dragen van gezichtsbedekkende kleding op scholen strafbaar wordt gesteld met een (lichte) boete, bijvoorbeeld een geldboete van de eerste categorie. Dan moet het echter wel gaan om strafwaardig gedrag: gedrag dat de samenleving een straf waard vindt. Het is nog meer de vraag of dat hier het geval is. Het voordeel van een strafrechtelijke bepaling zou wel zijn dat er dan een eenduidige norm is die rechtstreeks van toepassing is op eenieder die zich tijdens het onderwijsproces bevindt binnen het schoolgebouw, op het schoolterrein of op een afgeschermd locatie. Het nadeel zou echter zijn dat het dragen van gelaatsbedekkende kleding dan in de strafrechtelijke sfeer wordt getrokken terwijl dat niet noodzakelijk is, gelet op de primair pedagogisch-didactische redenen voor het instellen van het verbod; die redenen geven geen aanleiding voor een strafrechtelijke benadering. Het doel van dit wetsvoorstel – het bevorderen van goed kwalitatief onderwijs – kan op een andere manier worden bereikt. Bovendien intervenueert het strafrecht in de persoonlijke levenssfeer van de veroordeelde (hierbij valt te denken aan stigmatisering). In de relatie school-leraar, school-ouders of school-leerling is dat niet proportioneel. Een strafrechtelijk verbod kan dan het doel van dit wetsvoorstel voorbij streven. De nadruk van dit wetsvoorstel ligt op het beëindigen van de overtreding (het bedekken van het gelaat) en op het herstel van de situatie van zichtbare verbale en non-verbale communicatie, niet op het straffen van de overtreder. Daarom is er voor gekozen het verbod vorm te geven als een inrichtingsvoorschrift – een kwaliteitseis – in de onderwijswetgeving. Hierdoor wordt ook aangesloten bij de bestaande onderwijssystematiek.

6. Nationale en internationale grondrechten

6.1 Vrijheid van godsdienst

De draagster van gelaatsbedekkende kleding die zich beroept op de godsdienstvrijheid, zoals



gewaarborgd in artikel 6 Grondwet en artikel 9 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en fundamentele vrijheden (EVRM), kan daaraan in beginsel bescherming ontleen. De godsdienstige belijdenis- of manifestatievrijheid beschermt handelingen die 'op zichzelf' zijn aan te merken als 'een praktische toepassing van de godsdienst of overtuiging' van de betrokkene, dat wil zeggen als een gedraging waardoor hij 'naar objectieve maatstaven een directe uitdrukking geeft aan zijn godsdienst of levensovertuiging'.¹⁰ Regels die het dragen van gezichtsbedekkende sluiers beogen te verbieden, moeten worden beschouwd als een beperking van de grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde godsdienstvrijheid.¹¹ Hieraan doet niet of dat godsdienstige voorschriften op verschillende manieren worden nageleefd en dat over het dragen van de gezichtssluier – net als over de hoofddoek – in moslimkringen verschillend wordt gedacht.¹²

Volgens artikel 6, eerste lid, van de Grondwet heeft een ieder het recht zijn godsdienst te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Deze laatste bewoordingen betekenen dat (alleen) de wet in formele zin beperkingen kan stellen aan de uitoefening van de godsdienstvrijheid.¹³ Dat geldt, mede bezien in samenhang met artikel 6, tweede lid, Grondwet, ten aanzien van de uitingsvrijheid binnen gebouwen en besloten plaatsen. Het verbod op gelaatsbedekkende kleding wordt daarom door dit wetsvoorstel opgenomen in de onderwijswetten.

Bij het beperken van de godsdienstvrijheid is de staat ook gehouden aan onder andere artikel 9 EVRM. Op grond daarvan kan een beperking worden gesteld indien deze:

- is vastgelegd in een repel die toegankelijk en voorzienbaar is,
- een legitiem doel dient zoals genoemd in artikel 9 EVRM, en
- noodzakelijk is in een democratische samenleving.

Bij het laatste (noodzaak in een democratische samenleving) gaat het er om of de beperking tegemoetkome aan een dringende maatschappelijke behoefte en in een redelijke verhouding staat tot het nagestreefde doel (proportionaliteitsvereiste).¹⁴

Een legitiem doel is volgens het tweede lid van artikel 9 EVRM het belang van openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het EHRM acht in zijn uitspraken doelen als de bescherming van andermans rechten (het recht op – goed kwalitatief – onderwijs) en de bescherming van de openbare orde derengevend voor een beperking van de religieuze uitingsvrijheid.¹⁵

Daarnaast moet de beperking noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat bij beantwoording van de vraag of daarvan sprake is, een sterke belangenafweging plaatsvindt, waarin aan de staten een grote beoordelingsvrijheid (margin of appreciation) toekomt.¹⁶ Vanuit de behoefte om goed kwalitatief onderwijs voor een ieder te waarborgen, legt dit wetsvoorstel op het bevoegd gezag de plicht, ervoor te zorgen dat geen gelaatsbedekkende kleding wordt gedragen tijdens het onderwijsproces op de betreffende locatie.

Op de noodzaak van dit wetsvoorstel, te weten tegemoet komen aan een dringende maatschappelijke behoefte, is al ingegaan in hoofdstuk 1, waarin de aanleiding voor dit wetsvoorstel is beschreven. De proportionaliteit komt zowel in hoofdstuk 2 als in hoofdstuk 5 ('Alternatieven') aan de orde. Zie ook de tekst onder 'Objectieve rechtvaardiging' in paragraaf 6.3.

6.2. Vrijheid van onderwijs

Artikel 23, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat het geven van onderwijs vrij is behoudens het

¹⁰ Vgl. o.a. rapport 'Overwegingen bij een boerkaverbod', bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 29 754, nr. 91, p. 30, verwijzend naar HR 13 april 1960, NJ 1960, 435 (AOW); HR 26 april 2000, NJB 2000, blz 1300; ARRvS 20 januari 1983, AB 1983, 389; ARRvS 7 april 1983, AB 1983, 430; CRvB 4 juni 1986, RSV 1987, 16.

¹¹ Rapport 'Overwegingen bij een boerkaverbod', bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 29 754, nr. 91, p. 30. Zie verwijzingen in voetnoten 25 t/m 27 van dat rapport naar EHRM 15 februari 2001 (ontvankelijkheidsbeslissing) (Dahlab/Zwitserland) en EHRM 10 november 2005 (Grote Kamer) (Sahin/Turkije); VN-Mensenrechtencomité, General Comment No. 22, § 4; HR 13 april 1960, NJ 1960, 435 (AOW); HR 26 april 2000, NJB 2000, p. 1300; ARRvS 20 januari 1983, AB 1983, 389; ARRvS 7 april 1983, AB 1983, 430; CRvB 4 juni 1986, RSV 1987, 16.

¹² Vgl. voor de hoofddoek overweging 3.11, CGB-oordeel 2006-239, verwijzend naar CGB-oordeel 2006-70.

¹³ Zie de Nota Grondrechten in een pluriforme samenleving, Kamerstukken II 2003/04, 29 614, nr. 2, p. 27.

¹⁴ Vaste jurisprudentie van het EHRM. Zie ook Rapport 'Overwegingen bij een boerkaverbod', bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 29 754, nr. 91, p. 33

¹⁵ Zie verwijzingen in voetnoten 31 en 32 van Rapport 'Overwegingen bij een boerkaverbod' naar EHRM 13 februari 2003, Reports 2003-11 (Refah Partisi e.a./Turkije), EHRC 2003/28 m.nt. H.L. Janssen; EHRM 15 december 1999, Reports 1999-IX (Serif/Griekenland), par. 53, AB 2000, 73 m.nt. Sewandono; EHRM 17 oktober 2002 (Agga/Griekenland), par. 55; EHRM 27 juni 2000, Reports 2000-VII (Chaâre Shalom Ve Tsedek/Frankrijk), par. 84, AB 2001, 116, m.nt. Vermeulen; EHRM 15 februari 2001 (ontvankelijkheidsbeslissing) (Dahlab/Zwitserland).

¹⁶ Zie verwijzingen in voetnoten 33 en 34 van Rapport 'Overwegingen bij een boerkaverbod' naar EHRM 10 november 2005 (Grote Kamer) (Sahin/Turkije), over het Turkse hoofdoekenverbod op universiteiten; EHRM 15 februari 2001 (ontvankelijkheidsbeslissing) (Dahlab/Zwitserland); zie voorts Nota Grondrechten in een pluriforme samenleving, Kamerstukken II 2003/04, 29 614, nr. 2, p. 34; M.D. Evans, Manual on the wearing of religious Symbols in Public Areas, Martinus Nijhoff Publishers Leiden/Boston, 2009.



toezicht van de overheid. Dit betekent dat de vrijheid van onderwijs geen ongelimiteerd recht is. Het tweede lid van artikel 23 van de Grondwet stelt twee randvoorwaarden aan kwalitatief goed onderwijs: de verplichting van het bevoegd gezag om schooltoezicht toe te staan, en om docenten te benoemen die voldoen aan voorgeschreven bekwaamheids- en zedelijkheidseisen. Deze eisen gelden op het moment dat een school onderdeel is van het stelsel van onderwijsvoorzieningen, al dan niet uit de openbare kas bekostigd.¹⁷ In het belang van het waarborgen van kwalitatief goed onderwijs – dat onderwerp is van toezicht – mag de wetgever op grond van artikel 23, tweede lid, van de Grondwet (kwaliteits)eisen stellen.¹⁸ Zoals uiteen is gezet in de hoofdstukken 1 en 2, zijn voor het waarborgen hiervan zichtbare verbale en non-verbale communicatie van belang. Gelaatsbedekkende kleding bemoeilijkt dat.

Bijzonder onderwijs

Het verbod op gelaatsbedekkende kleding kan de vrijheid van bijzondere onderwijsinstellingen raken om het onderwijs in te richten naar eigen goeddunken (artikel 23, vijfde lid, van de Grondwet). De wetgever zal wat de vrijheid van richting betreft steeds naar een synthese moeten zoeken van het door haar te dienen algemene belang van een goede en doelmatige inrichting van het onderwijs en het belang van instellingen voor bijzonder onderwijs om eigen inzichten en opvattingen in de inrichting van het onderwijs tot uitdrukking te brengen.¹⁹ Met andere woorden: bepalend is of de voorwaarden die de inrichtingsvrijheid – waarin de vrijheid van richting tot uitdrukking komt – beperken, noodzakelijk en aanvaardbaar zijn met het oog op het goed functioneren van het bijzonder onderwijs.²⁰

De vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs is dus – net als de vrijheid van onderwijs, bedoeld in het tweede lid van artikel 23 Grondwet – niet onbeperkt. Zo gelden er wettelijke voorwaarden bij stichting van nieuwe scholen en uniforme wettelijke deugdelijkheidseisen die de inrichting van het onderwijs nader bepalen. Respectering van de vrijheid van richting houdt in dat de beperking van stichting of inrichting niet zo ver mag gaan dat het wezen van deze vrijheid wordt aangetast. De vrijheid van richting kan in een afweging met andere belangen worden betrokken. In de loop der tijd heeft de (onderwijs) wetgever veel van deze afwegingen verricht. Het gaat bij bijzondere scholen immers om Nederlandse scholen met een bijzondere signatuur waar in beginsel onderwijs in het Nederlands wordt gegeven door leraren aan wie kwaliteitseisen worden gesteld. De Onderwijsraad merkte hierover op dat artikel 23 Grondwet voldoende flexibel is gebleken om mee te gaan met de tijd. Ook wordt van de scholen verwacht dat zij de Nederlandse grondwettelijk verankerde waarborgen van de democratische rechtsstaat in acht nemen en uitdragen. Daarbij kan worden gedacht aan democratische rechten, gelijkheid van mannen en vrouwen, vrijheid van meningsuiting, enzovoorts.²¹

Eén van de hierboven bedoelde afwegingen is hier aan de orde: het kabinet ziet een verbod op gelaatsbedekkende kleding als een noodzakelijke minimumeis voor de inrichting van het onderwijs (zie de hoofdstukken 1 en 2). Wordt aan die eis niet voldaan, dan is de kwaliteit van het onderwijs in het geding. Dit maakt de eis – binnen de grenzen van artikel 23 van de Grondwet – noodzakelijk, aanvaardbaar en van invloed op de ruimte van bijzondere scholen in verband met hun vrijheid van richting.

Artikel 2 Protocol 1 EVRM

Artikel 2 van Protocol 1 EVRM bepaalt dat niemand het recht op onderwijs mag worden ontnomen. Daarnaast moet de staat het recht van ouders eerbiedigen om te kunnen kiezen voor de opvoeding en het onderwijs die overeenstemmen met hun eigen godsdienstige en filosofische overtuigingen. Het recht op onderwijs, opgevat als een gelijk recht op toegang tot bestaande onderwijsvoorzieningen, veronderstelt dat de staat ten minste een stelsel van basisvoorzieningen (voor eenieder toegankelijke scholen voor leerplichtig onderwijs) in stand houdt.²² De rechten van de ouders hierbij zijn echter niet absoluut. Volgens het EHRM betekent 'eerbiedigen' meer dan slechts een negatieve verplichting voor de staat: het impliceert ook een positieve verplichting. Het gaat hierbij om het in stand houden van een evenwicht tussen de bevoegdheid van de staat het onderwijs in te richten en te reguleren

¹⁷ Zie D. Mentink en B.P. Vermeulen, Artikel 23 Grondwet, Toelichting op het grondwetsartikel over onderwijs mede aan de hand van ontwikkelingen in wetgeving, internationaal recht en jurisprudentie. Reed Business bv, 's Gravenhage 2007, p. 81.

¹⁸ De Wet op het onderwijstoezicht en de regeling van de eindtermen en de kerndoelen zijn voorbeelden waarbij de wetgever in het belang van goed kwalitatief onderwijs kwaliteitseisen stelt aan het bevoegd gezag van een school.

¹⁹ zie B.P. Vermeulen, Constitutioneel onderwijsrecht, Elsevier Den Haag 1999, p. 65

²⁰ Vermeulen, a.w., verwijzend naar TK 1985/86, 19 032, nr.9, p.II

²¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 536, nr. 1, blz. 20. Zie ook Kamerstukken II 2003/04, 29 454, nr. 2, p. 6.

²² Mentink, a.w., p.123 en 124.



enerzijds en de verplichting de rechten van ouders te respecteren anderzijds.²³ Ouders zijn dan ook verplicht een zekere bemoeienis van de staat te accepteren als het gaat om het verschaffen van kwalitatief goed onderwijs aan hun kinderen.

6.3. Recht op gelijke behandeling op grond van godsdienst

Een neutraal geformuleerd verbod op gelaatsbedekkende kleding treft overwegend Islamitische meisjes en vrouwen die vanwege hun geloof een gezichtssluier dragen. Het gaat dan om indirect onderscheid op grond van godsdienst in de zin van de Algemene wet gelijke behandeling. Een verbod op gelaatsbedekkende kleding is alleen toegestaan als de doelstellingen voor dit verbod legitiem zijn en dit verbod noodzakelijk is om die doelen te bereiken (subsidiariteit en proportionaliteit: de zo genoemde objectieve rechtvaardigingstoets).

Objectieve rechtvaardiging

Doel van dit wetsvoorstel is zoals al gezegd het waarborgen en bevorderen van kwalitatief goed onderwijs. Zichtbaarheid van het gezicht is daarvoor van belang om uiteenlopende redenen: zichtbare verbale en non-verbale communicatie zijn essentieel voor het pedagogisch-didactische onderwijsproces, voor de wettelijke taken van het bevoegd gezag en voor het waarborgen van een schoolklimaat waarin een leerling zich veilig voelt. Een wettelijk verbod is nodig om te garanderen dat het verbod op gelaatsbedekkende kleding op alle scholen op gelijke wijze geldt. Dit bevordert kwalitatief goed onderwijs, de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid (zie ook hoofdstuk 2). In hoofdstuk 5 zijn de alternatieven aan de orde gekomen. Een optie is om het verbod op gelaatsbedekkende kleding slechts van toepassing te laten zijn op bekostigde verbod op gelaatsbedekkende kleding slechts van toepassing te laten zijn op bekostigde scholen en niet op het niet-bekostigde onderwijs dat onder de onderwijswetten valt. Aangezien de redenen voor een verbod op gelaatsbedekkende kleding zoals gezegd in gelijke mate gelden voor het bekostigd en het niet-bekostigde onderwijs, valt deze optie af: het doel wordt dan gedeeltelijk niet bereikt. Verder geeft hoofdstuk 5 aan dat het dragen van gezichtsbedekkende kleding op scholen strafbaar kan worden gesteld met een (lichte) boete. Bij deze optie is al aangegeven dat dan het dragen van gelaatsbedekkende kleding in de strafrechtelijke sfeer wordt getrokken terwijl dat niet noodzakelijk is. In de relatie school-leraar, school-ouders of school-leerling is dat ook niet proportioneel. Daarom is gekozen voor een inrichtingsvoorschrift – een kwaliteitseis – in de onderwijswetgeving. Hierdoor wordt aangesloten bij de bestaande onderwijssystematiek

Jurisprudentie Commissie gelijke behandeling

De jurisprudentie van de Commissie gelijke behandeling (Cgb) ondersteunt bovenstaande redenering. In 2003 heeft de Cgb geoordeeld dat een verbod op gelaatsbedekkende kleding op een regionaal opleidingscentrum toelaatbaar was, gezien de doelstellingen van die onderwijsinstelling.²⁴ Dit verbod leverde weliswaar indirect onderscheid op naar godsdienst, maar was wel objectief te rechtvaardigen, vanwege het belang van de onderlinge communicatie, het kunnen vaststellen van de identiteit van degenen die zich bevinden op het schoolterrein en vanwege de naleving van de op de onderwijsinstelling rustende wettelijke taken. De Cgb oordeelde dat een verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding noodzakelijk is om deze drie doelen te bereiken, aangezien het verbod in verhouding staat tot de aangegeven doelen en deze doelen niet kunnen worden bereikt op een andere manier. Daarmee is voldaan aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit.

In latere uitspraken is deze redenering bevestigd: 'Volgens vaste oordelenlijn van de Commissie is het mogelijk dat het verbieden van gezichtsbedekkende kleding in schoolsituaties onder omstandigheden, gelet op het belang van open communicatie en identificatie in het onderwijs, een objectief gerechtvaardigd en derhalve niet verboden onderscheid is'²⁵ en 'Verzoekster wil de burqa verbieden met het oog op praktische problemen bij de communicatie. De Commissie acht dit doel binnen het onderwijs zwaarwegend. Het is immers in het belang van het onderwijsleerproces wanneer er op een onderwijsinstelling een goede communicatie plaatsvindt tussen docenten en deelnemers en tussen deelnemers onderling (...). Tevens is aan dit doel alle discriminatie vreemd'.²⁶

7. Uitvoeringsgevolgen

Het wetsvoorstel is voor een uitvoeringstoets voorgelegd aan het agentschap Centrale financiën instellingen (CFI) van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De uitvoeringstoets omvat

²³ A.P.M. Coomans, P. van Weerelt, S.C.M. Kossen, De internationale regeling van het recht op onderwijs, Inventarisatie, analyse en betekenis voor de Nederlandse rechtsorde, Utrecht 2002, p. 174; zie ook EHRM 24 januari 2006, nr. 26625/02, Köse e.a. vs Turkije, ECHR 2006/05, m.nt. P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt.

²⁴ Oordeel 2003-40.

²⁵ Overweging 3.23, oordeel 2008-145.

²⁶ Overweging 3.22, oordeel 2006-239.



behalve de bevindingen van CFI ook die van de Inspectie van het onderwijs, de Directie Rekenschap en de Accountantsdienst van het Ministerie van OCW.

Het wetsvoorstel heeft voor CFI geen (directe) uitvoeringsconsequenties. Alleen in geval van een eventuele financiële sanctie komt CFI in beeld.

CFI heeft verder een aantal opmerkingen gemaakt over volledigheid, leesbaarheid, begrijpelijkheid en uitvoerbaarheid voor het onderwijsveld. Allereerst wordt ervoor gepleit, in het wetsvoorstel definities op te nemen van de begrippen 'gelaatsbedekkende kleding', 'schoollocaties' en 'onderwijsproces', zodat duidelijk is wat er wel en wat er niet onder valt.

In het wetsvoorstel zijn de begrippen 'gelaatsbedekkende kleding' en 'onderwijsproces' alsnog verregaand geëxpliciteerd in de wetteksten en (nader) toegelicht. Het begrip 'schoollocaties' is voldoende duidelijk, mede door de uitvoerige toelichting.

Het voorstel om te preciseren in het wetsvoorstel wie de noodzaak bepaalt van een uitzondering op het verbod in verband met onder meer 'culturele activiteiten' is niet gevolgd. De noodzaak moet objectief vaststelbaar zijn. Het bevoegd gezag doet deze vaststelling, aan de hand van nu specifiek in het wetsvoorstel beschreven criteria. Bovendien is de verplichting toegevoegd, de wijze van gebruik van de uitzonderingsgrond neer te leggen in de schoolgids en vergelijkbare documenten. Niet gevolgd is het voorstel om de positie van de categorie islamitische scholen nader toe te lichten (CFI verwacht dat er vooral vanuit die hoek veel vragen en opmerkingen over de wet zullen komen). Nu de tekst van het wetsvoorstel zelf en van de memorie van toelichting op diverse cruciale punten – mede naar aanleiding van de overige opmerkingen van CFI- aanzienlijk zijn verduidelijkt en uitgebreid, en er zonder meer in goede voorlichting moet worden voorzien, zullen veel vragen en opmerkingen kunnen worden voorkomen.

Verder is naar aanleiding van de uitvoeringstoets in de memorie van toelichting aangegeven dat het verbod wel van toepassing is op studenten die een stage van een lerarenopleiding volgen aan een school, gepreciseerd waar de Inspectie van het onderwijs bij haar toezicht op zal letten en is opgenomen dat eventuele kosten, verbonden aan de naleving van de voorgestelde voorschriften, moeten worden gedekt uit de reguliere van het Rijk ontvangen middelen van de scholen.

De Inspectie van het onderwijs beoordeelt het wetsvoorstel als 'handhaafbaar'. Zij doet nog enkele voorstellen, waarvan de belangrijkste: scherper in de wettekst aangeven wat wordt verstaan onder 'gelaatsbedekkende kleding', 'tijdelijke culturele activiteiten' en 'aanvang en einde van het onderwijsproces'. Zoals hierboven is opgemerkt, is de wettekst op belangrijke punten aangescherpt en is de memorie van toelichting uitgebreid met (meer) voorbeelden.

Het voorstel van de Inspectie om in het wetsvoorstel te regelen dat de schoolgids (PO en VO) moet aangeven hoe het bevoegd gezag zijn zorgplicht vormgeeft, is overgenomen en is doorgetrokken naar de overige scholen onder het bereik van dit wetsvoorstel en naar het College voor examens.

De Inspectie vroeg aandacht voor de positie van scholen/instellingen in de zin van artikel 1, onderdelen b.4 en c.2, van de Leerplichtwet 1969 en van instellingen in de zin van de Wet op de erkende onderwijsinstellingen in relatie tot gelaatsbedekkende kleding. Naar aanleiding daarvan is de memorie van toelichting aangevuld.

Verder is naar aanleiding van de Inspectietoets nu nader in de memorie van toelichting verklaard waarom ouderavonden niet tot het onderwijsproces worden gerekend. Het voorstel om in de wettekst te expliciteren dat ook 'pauzes' worden gerekend tot het onderwijsproces is niet gevolgd, de memorie van toelichting wordt op dit punt voldoende helder geacht. Bovendien is het begrip 'onderwijsproces' nu nader in de wettekst omschreven, waardoor duidelijker is dat en waarom pauzes behoren tot dat proces.

De Accountantsdienst en de Directie Rekenschap stellen vast dat het wetsvoorstel geen financiële gevolgen heeft.

Verder merken zij op dat in de wettekst voor het hoger onderwijs sprake is van het 'dagelijkse' onderwijsproces, bij andere sectoren niet; naar aanleiding hiervan is 'dagelijkse' geschrapt.

Ook vinden zij het niet helder of het verbod op gelaatsbedekkende kleding specifiek valt onder het aspect 'kwaliteit' in het hoger onderwijs en of de NVAO in het kader van accreditatie van opleidingen daar concreet een rol in zou moeten spelen. De memorie van toelichting is naar aanleiding hiervan aangevuld met een passage die verduidelijkt dat het verbod in het hoger onderwijs een voorschrift is dat relevant is voor de kwaliteit van het onderwijs maar ook andere doelen dient. Het verbod is opgenomen bij de kwaliteitszorgbepalingen die zich richten tot de instellingen voor hoger onderwijs. Het Inspectietoezicht strekt zich over deze artikelen uit. De NVAO heeft hierin eveneens een rol, want dit kwaliteitsaspect is ook een element van het accreditatieproces.

8. Overleg

Uit overleg en uit een consultatieronde met PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, HBO-raad, VSNU en Paepon is naar voren gekomen dat scholen het verbod zelf zouden kunnen regelen maar in beginsel geen bezwaar hebben tegen het instellen van een verbod op gelaatsbedekkende kleding. Uit hoofdstuk 1 van deze memorie van toelichting blijkt dat er ondanks het feit dat scholen een verbod zelf zouden kunnen regelen, dwingende redenen zijn voor wettelijke verankering.

De VO-raad vindt verder dat een bekostigingssanctie als nalevingsinstrument een zwaar middel is.



Deze opvatting wordt echter niet gedeeld. Net als bij alle andere bekostigingsvoorwaarden geldt als 'sanctie' dat de bekostiging geheel of gedeeltelijk kan worden opgeschort of ingehouden. Bovendien moet op grond van algemene beginselen van behoorlijk bestuur een bekostigingsmaatregel redelijk en proportioneel zijn. In hoofdstuk 5 is al betoogd waarom er niet is gekozen voor een strafrechtelijke boete voor de overtreder. Mede naar aanleiding van de reactie van de HBO-raad en de VSNU is in hoofdstuk 3 duidelijker uitgeschreven in welke gevallen het verbod op gelaatsbedekkende kleding geldt.

Ook de Commissie examenopgaven voortgezet onderwijs (CEVO), als voorloper van het inmiddels geïnstalleerd College voor examens, is om een reactie gevraagd. De CEVO heeft allereerst te kennen gegeven dat het voorgestelde artikel VII beperkt moet zijn tot de staatsexamens, omdat andere dan deze examens worden afgenomen onder verantwoordelijkheid van de school. Dit voorstel is overgenomen.

Ten principale gaf de CEVO aan dat de staatsexamens niet onder het GBK-verbod behoren te vallen. Zij voldoen volgens de CEVO niet aan de criteria die blijkens de memorie van toelichting ten grondslag liggen aan het verbod. De CEVO wijst er allereerst op dat bij het afnemen van staatsexamens geen sprake is van een pedagogisch-didactisch onderwijsproces. Daar moet tegenin worden gebracht dat de term 'onderwijsproces' blijkens paragraaf 3.4 een ruime strekking heeft: het afnemen van tentamens of examens wordt daar ook toe gerekend.

Ten tweede merkt de CEVO op dat tijdens een staatsexamen een jongere niet 'wordt voorbereid op het vervolgonderwijs of op de maatschappij' (paragraaf 2.2). Deze opmerking is juist, maar nu (staats)examens -zie hierboven- nadrukkelijk worden gerekend tot het onderwijsproces, verliest de opmerking haar relevantie.

Een derde opmerking van de CEVO is dat tijdens het afnemen van een staatsexamen geen sprake is van enig 'schoolklimaat': het staatsexamen wordt buiten een school afgenomen. Ook deze opmerking is niet relevant nu het afnemen van (staats)examens wordt gerekend tot het begrip 'onderwijsproces'.

9. Financiële gevolgen

Financiële gevolgen van het wetsvoorstel zijn niet goed aan te geven. Scholen kunnen nu ook al maatregelen treffen om gelaatsbedekkende kleding te weren. Eventuele nalevingskosten aan de kant van scholen moeten worden gedekt uit de reguliere bekostiging/rijksbijdrage.

10. Administratieve lasten

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten en is daarom niet voorgelegd aan Actal voor de toets op deze lasten.

Artikelsgewijs

Artikel I (Wijziging WPO)

Onderdeel A (artikel 8a)

Het verbod op gelaatsbedekkende kleding zoals in dit artikel omschreven, wordt in dit wetsvoorstel als kwaliteitseis toegevoegd aan de inrichtingsvoorschriften voor scholen waarop de WPO van toepassing is en krijgt een plaats in artikel 8a van de WPO. De woorden 'de locaties waarover de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag zich uitstrekt' zijn gekozen opdat niet alleen in de onderwijslokalen, docentenkamers, enzovoorts, maar ook op het schoolterrein en eventuele sportfaciliteiten van de school, geen gelaatsbedekkende kleding wordt gedragen tijdens het onderwijsproces (zie ook de paragrafen 4.3 en 4.4).

Onderdeel B (artikel 13)

De schoolgids moet aangeven op welke wijze ervoor wordt gezorgd dat geen gelaatsbedekkende kleding wordt gedragen, alsmede of en hoe de uitzonderingsgrond zal worden toegepast.

Artikel II (Wijziging WEC)

Onderdeel A (artikel 11a)

Het verbod op gelaatsbedekkende kleding wordt als kwaliteitseis toegevoegd aan de inrichtingsvoorschriften voor scholen waarop de WEC van toepassing is en krijgt een plaats in artikel 11a van de WEC. Zie verder de toelichting bij artikel I, onderdeel A.



Onderdeel B (artikel 22)

Zie de toelichting bij artikel I, onderdeel B.

Artikel III (Wijziging WVO)

Onderdeel A (artikel 17a)

Het verbod op gelaatsbedekkende kleding wordt als kwaliteitseis toegevoegd aan de inrichtingsvoorschriften voor bekostigde scholen waarop de WVO van toepassing is en krijgt een plaats in artikel 17a van de WVO. Het verbod op gelaatsbedekkende kleding wordt bovendien toegevoegd aan de voorwaarden voor aanwijzing van niet-bekostigde scholen in de zin van de WVO en krijgt daartoe een plaats in artikel 58 van de WVO. Zie verder de toelichting bij artikel I, onderdeel A.

Onderdeel B (artikel 24a)

Zie de toelichting bij artikel I, onderdeel B.

Artikel IV (Wijziging WEB)

Onderdeel B (artikel 1.2.6a)

Het verbod op gelaatsbedekkende kleding wordt toegevoegd als kwaliteitseis voor bekostigde instellingen en krijgt een plaats in artikel 1.3.6a van de WEB. Zie verder de toelichting bij artikel I. Indien niet wordt voldaan aan de kwaliteitszorg, bedoeld in artikel 1.3.6a van de WEB, kan de Minister rechten ontnemen die verbonden zijn aan (erkende) opleidingen (zie de artikelen 1.3.1, 1.4.1, eerste lid, 1.4.1a, eerste lid, 6.1.4, 6.2.2 en 6a.1.2 van de WEB).

Artikel V (Wijziging WHW)

Onderdeel B (artikel 1.19)

Het verbod op gelaatsbedekkende kleding wordt als kwaliteitseis toegevoegd voor bekostigde instellingen en krijgt een plaats in artikel 1.19 van de WHW. Zie verder de toelichting bij artikel I.

Onderdeel C (artikel 7.57h)

Deze wijziging van artikel 7.57h voorziet erin dat de 'huisregels en ordemaatregelen' van de instelling ook de maatregelen moeten beschrijven die ervoor moeten zorgen dat geen gelaatsbedekkende kleding wordt gedragen op de locaties van de instelling. Indien niet wordt voldaan aan de kwaliteitszorg, bedoeld in artikel 1.19, van de WHW kan de Minister rechten ontnemen die verbonden zijn aan (aangewezen) opleidingen (zie de artikelen 1.9, eerste en tweede lid, 1.12, eerste lid, 6.5, eerste lid, onderdeel b, en 6.10, eerste lid, van de WHW). De Inspectie van het onderwijs ziet toe op de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs (zie artikel 19, tweede lid, van de Wet op het onderwijstoezicht). Zie verder de toelichting in de paragrafen 4.1 en 4.3.

Artikel VI (Wijziging Leerplichtwet 1969)

Het verbod op gelaatsbedekkende kleding wordt als kwaliteitseis toegevoegd aan de voorwaarden om een school to kunnen zijn in de zin van artikel 1, onderdeel b, onder 3, van de Leerplichtwet 1969 waaraan een leerling zijn of haar leerplicht kan vervullen. Zie verder de toelichting bij artikel I.

Artikel VII (Wijziging Wet College voor examens)

Zie voor de toelichting hierop de toelichting in paragraaf 4.2.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,