

Vergaderjaar 2017–2018

34 349

Instelling van een gedeeltelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het onderwijs, het openbaar vervoer, overheidsgebouwen en de zorg (Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding)

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 26 april 2018

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het nader voorlopig verslag dat de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken over het onderhavige voorstel van wet heeft uitgebracht. In deze memorie van antwoord ga ik in op de nadere vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, de SP en de PvdA.

2. Noodzaak gedeeltelijk verbod

De leden van de PvdA-fractie verzochten de regering te onderbouwen waaruit de noodzaak blijkt dat de vrijheid van de kleine groep mensen die gezichtsbedekkende kleding draagt beperkt dient te worden.

De vrijheid om gekleed te gaan zoals men wenst, staat voorop en wordt met dit wetsvoorstel zo min mogelijk beperkt. Door de invoering van een gedeeltelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding op de in het wetsvoorstel genoemde plaatsen wordt voorkomen dat het dragen van die kleding aldaar de onderlinge communicatie ernstig belemmert, waardoor de kwaliteit van de dienstverlening of de veiligheid in gevaar kunnen komen. Zoals in antwoord op een vraag van deze leden in de memorie van antwoord is opgemerkt, is de omvang van een bepaald probleem niet de enige reden voor een wettelijke regeling, evenmin als het feit dat over een onderwerp maatschappelijke en politieke discussie wordt gevoerd. In dit concrete geval komt er echter een botsing van belangen en grondrechten bij, waardoor het van meerwaarde is als de wetgever de belangen en grondrechten weegt en ten behoeve van de rechtszekerheid aangeeft waar gezichtsbedekkende kleding in elk geval ongewenst is.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of de ruimte die organisaties hebben om via huisregels op andere dan in het wetsvoorstel genoemde plaatsen het dragen van gezichtsbedekkende kleding te verbieden, de door de regering gewenste uniformiteit juist niet tenietdoet. Graag ontvingen deze leden een reactie van de regering op dit punt.

Het wetsvoorstel is beperkt tot die plaatsen waar de regering een wettelijke regeling, in de vorm van een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding, noodzakelijk acht. Voor die specifieke plaatsen (onderwijs, zorg, overheidsgebouwen en het openbaar vervoer) wordt aldus uniformiteit gecreëerd. Met het wetsvoorstel wordt niet beoogd tevens iedere andere situatie te reguleren en daarmee te uniformeren. Anders zou de wetgever een grotere inbreuk maken op de vrijheid van personen om te dragen wat ze willen dan de regering nodig acht.

Voorts vroegen de leden van de PvdA-fractie de regering aan te geven waar de veronderstelling op is gebaseerd dat het wetsvoorstel juist bevordert dat vrouwen zonder gezichtsbedekkende kleding gaan deelnemen aan het maatschappelijk leven.

De effecten van het verbod hangen af van individuele keuzes van deze vrouwen. Sommigen zullen ervoor kiezen zich (nog meer) terug te trekken uit het maatschappelijk leven, anderen zullen de keuze maken de gezichtsbedekking niet langer te dragen in de situaties waarin dat niet is toegestaan. Voor deze laatste groep verwacht het kabinet een positief effect op deelname aan het maatschappelijk leven. Zonder gezichtsbedekking is er meer kans op contacten en communicatie met anderen en zijn er ook meer kansen op de arbeidsmarkt.

Gezien de geringe omvang van de groep draagsters van gezichtsbedekkende kleding en een beperkt aantal onderzoeksbronnen is het niet mogelijk te kwantificeren welk deel van de huidige draagsters welke keuze zou maken.

Uit enkele kwalitatieve onderzoeken komt een gemengd beeld naar voren. Het onderzoek van prof. Moors uit 2009 laat een beeld zien van vrouwen die bijvoorbeeld hun niqab afdoen om onderwijs te volgen of te werken, en vrouwen die de niqab zullen blijven dragen en dan de school van hun kind niet meer in kunnen.¹ Ook komen in dat onderzoek vrouwen aan het woord die hun niqab soms wel en soms niet dragen. Een Amsterdams onderzoek uit 2012, waarin diverse moslima's aan het woord komen, bevestigt het beeld dat uit het onderzoek van Moors naar voren komt.² Uit navraag bij de Franse autoriteiten bleek dat na invoering van het verbod in Frankrijk het aantal draagsters van gezichtsbedekkende kleding sinds de invoering van het wettelijk verbod anno 2014 met de helft was afgenomen.³ Dit ondersteunt de inschatting dat een deel van de betrokkenen door invoering van een gedeeltelijk verbod wordt gestimuleerd om niet langer gezichtsbedekkende kleding te dragen op de plaatsen waar het wettelijke verbod geldt.

3. Reikwijdte van het verbod

De leden van de VVD-fractie onderschreven dat het wetsvoorstel beoogt een jarenlange discussie te slechten en duidelijkheid en rechtszekerheid te bieden. Juist met dat doel voor ogen vroegen deze leden of de regering meer concreet kan aangeven waar de grenzen liggen voor de winkelier met betrekking tot gezichtsbedekkende kleding, liefst toegelicht met praktijkvoorbeelden, en of zij bereid is te bevorderen dat informatie met betrekking tot duidelijke en direct toepasbare regels op ruime schaal beschikbaar komt.

In antwoord op de vraag van deze leden wordt opgemerkt dat het ondoenlijk is om in dit bestek aandacht te besteden aan alle mogelijke

¹ A. Moors, Amsterdam School for Social Science Research: Gezichtssluiers, Draagsters en Debatten (2009).

² L. Wessels en A. Dijkman, Vizea: Radicaal (on)zichtbaar Verkennend onderzoek naar omvang, kenmerken en oorzaken van mogelijke radicalisering onder Amsterdamse moslima's (2012).

³ Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 6, blz. 4.

casusposities, maar dat het wel mogelijk is een belangrijke stelregel met een voorbeeld te illustreren. Veel exploitanten van tankstations hanteren de huisregel dat gezichtsbedekking, zoals een integraalhelm of bivakmuts, moet worden afgedaan of afgezet. Zo'n huisregel is in principe toegestaan om de veiligheid van medewerkers en van andere klanten te beschermen in verband met het risico van overvallen. Het ligt voor de hand dat deze huisregel geldt voor iedere gezichtsbedekking, dus ook voor gezichtsbedekking met een religieuze achtergrond. Maar de winkelier mag bij de toepassing ervan niet discrimineren door bijvoorbeeld een moslima in een niqab de toegang te ontzeggen, terwijl personen met een bivakmuts of een ongeopende integraalhelm ongehinderd worden toegelaten. Het kabinet is bereid om, indien hieraan behoefte bestaat bij winkeliers en andere ondernemers in het midden- en kleinbedrijf, het College voor de Rechten van de Mens te vragen op zijn website specifiek aandacht te besteden aan informatie over huisregels waarin zulke kledingvoorschriften zijn opgenomen. In aanvulling daarop zij opgemerkt, dat het College voor de Rechten van de Mens niet alleen informatie verstrekt, maar tevens bevoegd is een oordeel te geven op eigen verzoek van een natuurlijke persoon of een rechtspersoon. Een winkelier die wil weten of hij verboden onderscheid maakt, bijvoorbeeld via zijn huisregels, kan het College dus verzoeken om daarover een oordeel te geven.⁴

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts of het niet veeleer op de weg van de wetgever dan op de weg van de strafrechter om duidelijk te maken wat wel en wat niet geoorloofd is, vooral in bijzondere situaties waarin een winkelier terecht kan komen, en of het strafrecht niet een ultimum remedium zou moeten zijn.

Zoals uit het antwoord op de vorige vraag van de leden van de VVD-fractie blijkt, zijn ondernemers en instellingen vrij om huisregels op te stellen, binnen de kaders die de wetgever en de rechter hebben vastgesteld. Er kunnen zich bijzondere gevallen voordoen waarin het noodzakelijk is dat de overheid regulerend optreedt door het stellen van nadere regels. Als het gaat om het dragen van gezichtsbedekkende kleding is naar het oordeel van de regering alleen een wettelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in onderwijsinstellingen, het openbaar vervoer, overheidsinstellingen en zorginstellingen gerechtvaardigd. In reactie op deze vraag van de leden van de VVD-fractie hecht de regering er verder aan een mogelijk misverstand weg te nemen. In de memorie van antwoord werd het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie besloten met de constatering dat de rechter van geval tot geval kan toetsen of huisregels in concrete gevallen toelaatbaar zijn. Anders dan de leden van deze fractie lijken te veronderstellen, is in dat antwoord niet in de eerste plaats de strafrechter, maar de burgerlijke rechter bedoeld. Huisregels zijn immers privaatrechtelijke voorwaarden die een eigenaar van een gebouw of een vervoerder hanteert. Deze voorwaarden worden door de wederpartij door middel van een overeenkomst aanvaard en zien op de ordelijke gang van zaken binnen een gebouw, een instelling of het openbaar vervoer. Indien een klant of bezoeker het niet eens is met de huisregels, kan men een andere winkel bezoeken, het gesprek met de winkelier aangaan of, als men er onderling niet uitkomt, in laatste instantie de burgerlijke rechter om een uitspraak vragen. In gevallen waarin mogelijk sprake is van discriminatie, kan men zich tevens tot een antidiscriminatievoorziening of het College voor de Rechten van de Mens wenden. Pas indien het zich niet conformeren aan de huisregels zodanige vormen aanneemt dat het is te kwalificeren als huis- of lokaalvredebreuk of een ander strafbaar feit, komt het strafrecht en daarmee mogelijk de strafrechter in beeld.

De leden van de SP-fractie merkten op dat in de controle van vervoerwijzen al door andere wetgeving is voorzien en dat passagiers in bus,

⁴ Artikel 10, tweede lid, onderdeel b, van de Wet College voor de rechten van de mens.

tram, metro of trein helemaal niet met elkaar hoeven te communiceren. Deze leden vroegen waarom het openbaar vervoer dan toch, tegen de zin van de openbaarvervoerbedrijven, onder deze wet wordt gebracht?

In de voertuigen in het openbaar vervoer bevindt men zich in een afgesloten ruimte waardoor men de ander niet gemakkelijk kan ontwijken. Het dragen van gezichtsbedekkende kleding bemoeilijkt de vaststelling van de intenties en identiteit van de drager waardoor medereizigers zich onveilig kunnen voelen. Het verbod heeft alleen betrekking op de voertuigen in het openbaar vervoer, aangezien haltes en stations de mogelijkheid geven elkaar te ontlopen. Vervoerders hebben inderdaad niet zelf om een wettelijk verbod gevraagd. Dat neemt echter niet weg dat de wetgever een eigen verantwoordelijkheid heeft om af te wegen in welke gevallen algemeen verbindende voorschriften gerechtvaardigd zijn. Zoals eerder uiteengezet, acht de regering het belang van een open en herkenbare communicatie in deze sociale ruimte zodanig dat een uniforme wettelijke regeling voor het openbaar vervoer noodzakelijk is, net als ten aanzien van het onderwijs, de zorg en overheidsgebouwen.

De leden van de SP-fractie vroegen vervolgens of het verbod op gezichtsbedekkende kleding in ruimten waar vaccinaties worden uitgevoerd niet het gevaar met zich brengen dat moeders die gezichtsbedekkende kleding dragen hun kind niet meer naar vaccinaties zullen brengen, waar het deelnemen aan vaccinaties immers vrijwillig is. Vindt de regering dat een acceptabel gevolg van het streven van de regering om voor alle ruimten waarin gezondheidszorg wordt geboden het verbod op gezichtsbedekkende kleding dwingend op te leggen?

Als individuen omwille van een religieuze overtuiging er voor kiezen om het bezoek aan het consultatiebureau met hun kind te mijden vanwege een verbod op gezichtsbedekkende kleding vindt de regering dat betreurenswaardig. Het blijft echter een eigen, persoonlijke keuze van de ouders. De overheid heeft geen invloed op het individuele gedrag en de eigen verantwoordelijkheid van burgers.

De leden van de PvdA-fractie stelden voorts enkele vragen over de reikwijdte van het wetsvoorstel. Naar aanleiding van de door de regering gegeven antwoorden op eerdere vragen van deze leden vroegen zij of dit betekent dat als een zorginstelling ondersteuning levert die gefinancierd wordt vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning, bijvoorbeeld in een wijkcentrum dat geen eigendom is van de gemeente, dit niet onder reikwijdte van de wet valt. En wat betekent bovenstaande voor de gevallen waarin in een ruimte zorg, ondersteuning en/of begeleiding wordt geleverd vanuit zowel de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015), als uit de Wet langdurige zorg (Wlz) of de Jeugdwet? Is in die gevallen de financiering leidend en gelden er dan verschillende spelregels voor verschillende deelnemers? En zo ja, staat dit dan de met dit wetsvoorstel beoogde uniformiteit in de weg?

Indien maatschappelijke ondersteuning in het kader van de Wmo 2015 wordt aangeboden in een privaat wijkcentrum, dan is geen sprake van zorg en ook niet van een overheidsinstelling. In dat geval is het verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding niet van toepassing. In de meeste gevallen zal ondersteuning op grond van de Wmo 2015 enerzijds en zorg op grond van de Wlz of jeugdhulp op grond van de Jeugdwet anderzijds niet door dezelfde aanbieder en in hetzelfde gebouw worden verleend. Mocht daar toch sprake van zijn, dan geldt vanwege de zorg op grond van de Wlz of vanwege de jeugdhulp op grond van de Jeugdwet dat in de niet-residentiële delen van het betreffende gebouw geen gezichtsbedekkende kleding gedragen mag worden, ook als in het gebouw tevens ondersteuning op grond van de Wmo 2015 wordt verleend. Het verbod is immers verbonden aan de gebouwen en bijbehorende erven (zie artikel 1, eerste lid). De financiering is dus niet leidend en uniforme toepassing binnen een gebouw of op een erf wordt aldus alsnog bereikt.

Ten slotte vroegen de leden van de PvdA-fractie waar is vastgelegd welke onderdelen van een zorginstelling worden beschouwd als «niet-residentiële delen van een zorginstelling» en of het wel juist is hier het begrip «privédomein» voor te hanteren.

Anders dan de leden van de PvdA-fractie gezien hun vraag lijken aan te nemen, worden juist de residentiële delen van een zorginstelling gezien als het privédomein van de cliënten of patiënten. Het gaat hier om hun kamers of hun appartementen, waarin zij wonen of anderszins langdurig verblijven. Op deze kamers zullen zij gezichtsbedekkende kleding mogen dragen. Niet-residentieel zijn alle ruimten van een zorginstelling die niet bedoeld zijn als privé woon- of verblijfsruimte van een bepaalde cliënt of patiënt. Er bestaan geen voornemens om in landelijk geldende regels vast te leggen welke ruimten niet-residentieel zijn. De regering vertrouwt erop dat dit zich in de praktijk wijst en dat hierover, mede gezien de mogelijkheid voor het bevoegd gezag van een zorginstelling om cliënten of patiënten het dragen van gezichtsbedekkende kleding ook in sommige, door haar nader aan te wijzen niet-residentiële ruimten van de instelling toe te staan, weinig onduidelijkheid zal bestaan.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren