

Vergaderjaar 2025–2026

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)

P

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN DE STAATSECRETARIS PARTICIPATIE EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 oktober 2025

Op 17 juni 2024 is de «Evaluatie Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding» aan de Tweede Kamer verzonden.¹ Middels deze brief doen wij ook uw Kamer het evaluatierapport toekomen en richten wij ons namens het kabinet op de conclusies uit het evaluatierapport.

Deze kabinetsreactie gaat kort in op de aanleiding voor de wet en het evaluatierapport, alvorens de belangrijkste conclusies uit het rapport aan bod komen met de appreciatie van deze conclusies door het kabinet. Daarna volgt een aankondiging van de vervolgstappen die het kabinet wil zetten, mede in het licht van de recent aangenomen motie-Yesilgöz-Zegerius c.s.,² de motie-Boon³ en de motie-Becker/Eerdmans.⁴ Tevens wordt een aantal nog openstaande toezeggingen behandeld in de bijlage bij deze brief.

Aanleiding wet

Het dragen van gezichtsbedekkende kleding in de openbare ruimte is al geruime tijd een onderwerp van politieke discussie.⁵ Aan deze discussie

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 34 349, nr. 31.

² Die de regering verzoekt «het boerkaverbod uit te breiden» en in deze kabinetsreactie «toe te lichten hoe dat eruit gaat zien», Kamerstukken II 2025/26, 36 800, nr. 18.

³ Die de regering verzoekt «een algeheel verbod in te voeren op het dragen van boerka's en nikabs in de openbare ruimte», Kamerstukken II 2024/25, 32 824, nr. 466.

⁴ Die de regering (onder andere) verzoekt «een voorstel uit te werken voor het uitbreiden van het verbod op gezichtsbedekkende kleding», Kamerstukken II 2024/25, 32 824, nr. 461.

⁵ Zie bijvoorbeeld de motie-Wilders (Kamerstukken II 2005/06, 29 754, nr. 41), de brief van het kabinet Balkenende IV (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 28) en het Regeerakkoord van het kabinet Rutte II, «Bruggen slaan» (2012).

ligt een spanningsveld ten grondslag.⁶ Enerzijds wordt ervaren dat open communicatie tussen burgers wordt bemoeilijkt wanneer sprake is van gezichtsbedekkende kleding, nu men hierdoor onherkenbaar wordt. Dit kan effectieve dienstverlening in de weg staan en een onveilig gevoel geven. Anderzijds geldt dat burgers in beginsel zelf moeten kunnen en mogen bepalen hoe zij zich kleden.⁷ Deze balanceeroefening resulteerde in 2019 in de totstandkoming en inwerkingtreding van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding (hierna: de Wgbk). Daarbij gaat het om alle vormen van gezichtsbedekking waarbij het gezicht zodanig wordt bedekt dat de drager ervan niet herkenbaar is.

Aanleiding evaluatierapport

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wgbk is toegezegd de wet te evalueren.⁸ De evaluatie is uitgevoerd door het Verwey-Jonker Instituut en in juni 2024 aan de Tweede Kamer verzonden.⁹ De evaluatie beoogt primair de vraag te beantwoorden of de Wgbk heeft bijgedragen aan het doel van de wet, namelijk het stellen van een eenduidige norm voor welke vormen van gezichtsbedekking op welke plaatsen wel en niet acceptabel zijn. Een tweede doel van de evaluatie is om de uitvoerbaarheid van de wet voor professionals en de maatschappelijke effecten in kaart te brengen, zicht te krijgen op het (mogelijke) effect op personen die gezichtsbedekkende kleding dragen en een overzicht te bieden van ontwikkelingen in andere Europese landen waar het vergelijkbare of andere verboden op het dragen van gezichtsbedekkende kleding betreft.¹⁰

Deze evaluatie is uitgevoerd door middel van deskresearch en literatuurstudie, een enquête en interviews met respondenten uit vier sectoren, te weten: het openbaar vervoer (landelijke en regionale vervoersbedrijven voor trein, bus, tram en metro), het onderwijs (primair onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs), de zorg (ziekenhuiszorg, huisartsenzorg, GGD/JGZ en ggz) en overheid (gemeenten, politie, rechtspraak).¹¹

Conclusies en appreciatie

Allereerst blijkt uit de evaluatie dat de hoofdvraag van het onderzoek, namelijk in welke mate de Wgbk heeft bijgedragen aan het stellen van een eenduidige norm voor welke vormen van gezichtsbedekking op welke plaatsen wel en niet acceptabel zijn, zich niet eenvoudig laat beantwoorden. Wij maken uit het rapport op dat het lastig is gebleken om een goed representatief beeld te krijgen van de uitvoerbaarheid van de wet voor professionals. Dat komt onder andere omdat het niet voor alle sectoren eenvoudig was een beeld te schetsen van de effecten van de Wgbk. Niet in alle sectoren hebben voldoende respondenten meegewerkt aan het onderzoek, waardoor de uitkomsten van de evaluatie niet voor

⁶ Een voorbeeld dat weliswaar geen aanleiding heeft gevormd voor de totstandkoming van de Wgbk maar dit spanningsveld wel recentelijk onderstreept, is het door de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie en Veiligheid aangekondigde onderzoek naar gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties (Kamerstukken II 2025/26, 34 324, nr. 14).

⁷ Zoals dit kan worden beschermd door de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (artikel 6 Grondwet), de vrijheid van meningsuiting (artikel 7 Grondwet) en de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 Grondwet).

⁸ Handelingen II 2019/20, nr. 6, item 3. Ook de Nationaal Coördinator Discriminatie en Racisme riep in het «Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme» (2022) op tot evaluatie van de wet.

⁹ Kamerstukken II 2023/24, 34 349, nr. 31.

¹⁰ Zie pagina's 8 en 9 van *Evaluatie Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding*, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 34 349, nr. 31 (hierna: het rapport).

¹¹ Zie pagina 10 van het rapport.

alle sectoren representatief te noemen is.¹² Het Verwey-Jonker Instituut heeft bovendien gesignaleerd dat het de vraag is in hoeverre een evaluatie van de effecten van de wet echt mogelijk is, nu er zo weinig ervaring is met handhaving.¹³ Niettemin lezen wij in het evaluatierapport vier hoofdconclusies.

De eerste conclusie heeft betrekking op de normstelling in de wet en het effect daarvan. In algemene zin concludeert het Verwey-Jonker Instituut dat de wet een beperkte en indirecte bijdrage levert aan het verbeteren van de communicatie en het gevoel van veiligheid in de openbare ruimte.¹⁴ Omdat de wet duidelijk maakt wat precies waar is toegestaan en wat niet, voorkomt de wet discussie en is een verbod, op basis van de wet of op basis van de eigen huisregels, over het algemeen goed uitvoerbaar.¹⁵ De wet richt zich bovendien op alle vormen van gezichtsbedekkende kleding, waardoor professionals het voordeel van onpartijdigheid ervaren. Volgens de evaluatie vinden professionals het sinds inwerkingtreding van de wet (in 2019) dan ook gemakkelijker om dragers van gezichtsbedekkende kleding aan te spreken. Het kabinet onderschrijft de gesignaleerde voordelen van neutraliteit en eenduidigheid.

De tweede conclusie heeft betrekking op de bekendheid en toepassing van de wet. Het onderzoek wijst uit dat gezichtsbedekkende kleding, en in het bijzonder de nikab of boerka, zeer weinig wordt waargenomen.¹⁶ Echter, dit kan volgens het kabinet ook liggen aan de gebrekkige registratie van overtredingen door de politie, in het onderwijs en het openbaar vervoer.¹⁷ Sinds de wet geldt, zijn er niet of nauwelijks incidenten gemeld en er is in vijf jaar tijd geen enkele keer een boete gegeven of op grond van de wet een proces-verbaal uitgeschreven.¹⁸

De derde conclusie is dat de richtlijnen voor handhaving van de wet bij veel professionals niet goed bekend zijn. De meeste sectoren die bij de evaluatie betrokken zijn, hebben aangegeven meer te voelen voor de uitvoering van hun eigen huisregels dan voor handhaving van de Wgbk. De onderzoekers concluderen dat er over het algemeen wel overeenkomsten zijn in hoe de diverse sectoren met de wet omgaan, maar dat er geen eenduidigheid is in de handhaving.¹⁹ Tussen en binnen sectoren bestaan verschillen wat betreft de prioriteit van handhaving van de Wgbk en ook de manier van handhaven kan verschillen. Het kabinet herkent de geconstateerde problemen rondom de bekendheid en handhaving van het verbod. Bij de hierna aan te kondigen aanpassing van het verbod zal bijzondere aandacht uitgaan naar handhavingsvraagstukken, zoals in het domein van het openbaar vervoer nu al het geval is.²⁰

¹² Zie bijvoorbeeld op pagina 13 van het rapport: in de sector onderwijs zijn slechts veertien respondenten betrokken geweest bij het onderzoek. Het aantal respondenten in de sector zorg was drie.

¹³ Zie pagina 6 van het rapport.

¹⁴ Zie pagina 6 van het rapport.

¹⁵ Zie pagina's 83 en 84 van het rapport.

¹⁶ Zie pagina 85 van het rapport.

¹⁷ Zie pagina 83 van het rapport.

¹⁸ Er zijn bij de politie wel twee incidenten bekend van de overtreding van de Wgbk, waarbij het ging om het dragen van een bivakmuts en waarbij geen proces-verbaal is opgemaakt. Daarmee heeft in deze gevallen ook geen afhandeling door het OM plaatsgevonden. Zie pagina 83 van het rapport.

¹⁹ Zie pagina 82 van het rapport.

²⁰ Zie pagina's 44–51 van het rapport. Daarnaast gaat het in het OV in bredere zin met betrekking tot handhaving over problemen bij het vaststellen van identiteit door BOA's en het niet betalen van boetes door overtreders. Het kabinet vindt dat onwenselijk en de Staatssecretaris van Openbaar Vervoer en Milieu werkt aan oplossingen op deze terreinen.

De vierde conclusie heeft betrekking op de impact van de wet op personen die gezichtsbedekkende kleding dragen. Uit het evaluatierapport volgt dat de Wgbk een sterk negatief effect heeft op de kleine groep vrouwen (zo'n 100 tot 400) die een nikab of boerka als gezichtsbedekking draagt.²¹ Uit interviews blijkt dat deze groep een toename van negatieve opmerkingen ervaart sinds de wet er is en dat zij vaker door omstanders of professionals negatief worden bejegend. Dit draagt volgens de onderzoekers bij aan een groter gevoel van onveiligheid bij deze vrouwen en beïnvloedt hun algehele welbevinden. Als gevolg vermijden zij vaker plaatsen waar een verbod geldt, waardoor hun communicatie met professionals juist is verslechterd. De wetgever is bij de totstandkoming van de wet reeds ingegaan op de omstandigheid dat het gedeeltelijke verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding voor vrouwen die deze kleding dragen om religieuze redenen een indirect onderscheid naar geslacht of religie vormt. Daarvoor bestaat evenwel een objectieve rechtvaardiging die is gelegen in het belang van onderlinge communicatie om een kwalitatief verantwoorde dienstverlening en veilige omgeving te waarborgen.²² Dat neemt niet weg dat voor verbaal en/of fysiek geweld noch voor discriminatie van mensen op grond van hun religieuze uitingen plaats hoort te zijn. Hiervoor staan bestaande meldkanalen en aangiftemogelijkheden open.

Samenvattend

Alles overziend is het niet vreemd dat de professionals die bij de evaluatie zijn betrokken slechts een beperkte meerwaarde ervaren van de Wgbk, gelet op de geringe casuïstiek en het gebrek aan handhaving. De meerwaarde van de Wgbk wordt volgens het kabinet echter niet alleen bepaald door de manier waarop of de frequentie waarmee de Wgbk wordt gehandhaafd; ook het normstellende effect van de wet speelt een belangrijke rol. Deze constatering vindt steun in het evaluatierapport, waarin naar voren komt dat professionals van mening zijn dat de wet helpt om de eigen huisregels beter te handhaven en duidelijker te maken wat wel en niet is toegestaan. Ook wordt signaleerd dat de Wgbk het makkelijker maakt om dragers van gezichtsbedekkende kleding aan te spreken op hun identificeerbaarheid. Van de norm die de Wgbk stelt, gaat dus een ondersteunende werking uit die professionals helpt aan te sturen op open communicatie. Het kabinet ziet hierin een indirect verband met het doel van de wet, namelijk het stellen van een uniforme en eenduidige norm met betrekking tot de vraag welke vormen van gezichtsbedekking op welke plaatsen wel en niet acceptabel worden geacht. Dit wordt onderschreven door het feit dat de politie volgens het evaluatierapport signalen krijgt dat personen hun kleding aanpassen wanneer zij naar het politiebureau gaan, bijvoorbeeld om aangifte te doen of als onderdeel van de inburgeringscursus.²³ Het kabinet hecht veel waarde aan die preventieve werking van het in de Wgbk verankerde verbod.

Vervolgstappen

Voor de identificatie van personen en het bevorderen van een open en vrije samenleving waarin vrij kan worden gecommuniceerd is het van belang dat we zichtbaar zijn voor elkaar. Uit de evaluatie blijkt dat het afnemen van gezichtsbedekkende kleding in communicatie met anderen

²¹ Zie pagina's 7 en 81 van het rapport.

²² Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 3, p. 10.

²³ Zie pagina 38 van het rapport.

zelfs als fatsoensnorm kan worden gezien.²⁴ De Wgbk tracht dit belang en deze norm te vatten in een helder afgebakend verbod dat specifieke sectoren helpt de open communicatie te bevorderen teneinde de dienstverlening te verbeteren en het gevoel van veiligheid te vergroten. Wij zijn van mening dat de Wgbk daarin is geslaagd. De wet stelt een duidelijke norm over wat wel en niet is toegestaan met betrekking tot gezichtsbedekkende kleding in door de wet aangewezen sectoren.

Tegelijkertijd vinden wij het van belang dat de identificatie van personen en de bevordering van een open en vrije samenleving niet stopt bij de drempel van het ziekenhuis, het klaslokaal, het gemeentehuis of het openbaar vervoer. Samenleven doen we immers ook in andere openbare ruimten. Derhalve vindt dit kabinet, indachtig de eerder genoemde moties Yesilgöz-Zegerius c.s. en Becker/Eerdmans, dat de open en vrije samenleving erbij gebaat is om het verbod op gezichtsbedekkende kleding uit te breiden. Wij zullen daarom uitwerken hoe deze uitbreiding in wetgeving eruit kan komen te zien binnen de kaders van de Grondwet en internationale verdragen, en nemen daarbij ook een uitbreiding conform het voorstel in de eerder genoemde motie-Boon in overweging. Daarbij laten wij ons inspireren door de wijze waarop het verbod op gezichtsbedekkende kleding is vormgegeven in onder andere Frankrijk en Denemarken. Onze ambitie is om toe te werken naar een algeheel verbod op gezichtsbedekkende kleding in de publieke ruimte.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
F. Rijkaart

De Staatssecretaris Participatie en Integratie,
J.N.J. Nobel

²⁴ Dit wordt volgens de evaluatie ook zo gezien bij de sector politie, zie p. 36 van *Evaluatie Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding*, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 34 349, nr. 31.