

Vergaderjaar 2011–2012

**33 165**

## **Instelling van een algemeen verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 12 april 2012

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

<b>Inhoudsopgave</b>	<b>blz.</b>
I. Algemeen	1
1. Inleiding	1
2. Inhoud en doelstelling	3
3. Grondrechten en mensenrechten	13
4. Financiële gevolgen	17
II. Artikelsgewijs	17

### **I. Algemeen**

#### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel betreffende de instelling van een algemeen verbod op het dragen van gelaatsbedekkende bekleding. Allereerst merken deze leden op dat het de belangrijkste taak van de overheid is om de veiligheid van zijn inwoners te garanderen. Het is daarom noodzakelijk dat de wetgever deze verantwoordelijkheid neemt door de objectieve en subjectieve veiligheid als gevolg van het dragen van gezichtsbedekkende kleding terug te dringen. Hierbij merken deze leden op dat het dragen van gezichtsbedekkende kleding niet acceptabel is. Wie zo in het openbaar gekleed gaat, kan niet normaal aan het maatschappelijk verkeer deelnemen of volwaardig in de samenleving participeren. Als men onherkenbaar is, kan men een veiligheidsrisico vormen. Het in het openbaar dragen van kleding die het gezicht bedekt

– zoals boerka, niqab en bivakmuts – moet daarom worden verboden. Juist daarom verwelkomen deze leden het voorliggende wetsvoorstel. Niet in de laatste plaats omdat de Tweede Kamer, waaronder deze leden, zoals de regering terecht heeft opgemerkt, zich bij herhaling heeft uitgesproken voor invoering van zo'n verbod. Deze leden hebben nog een paar vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben na de jarenlange maatschappelijke discussie over het dragen van een boerka of niqab met belangstelling uitgekeken naar het voorliggende wetsvoorstel van de regering om gelaatsbedekkende kleding in het algemeen te verbieden op openbare plaatsen, in het openbaar vervoer, in onderwijsinstellingen en in niet-residentiële gebieden van zorginstellingen. Deze leden hechten eraan eerst enkele algemene opmerkingen te maken alvorens in te gaan op het wetsvoorstel.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden herkennen in het wetsvoorstel de moeilijke, doch zorgvuldige afweging tussen de godsdienstvrijheid enerzijds en de bescherming van de maatschappelijke orde en goede gewoonten anderzijds.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de D66-fractie hebben met toenemende verbazing kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. De regering draagt vier argumenten aan ter verdediging van het wetsvoorstel: het beschermen van de maatschappelijke orde, het waarborgen van open communicatie, de emancipatie van vrouwen en het voorkomen van veiligheidsrisico's. Samengevat menen de leden van D66-fractie dat de argumenten uit de eerste twee categorieën gezocht zijn, dat de praktijk in andere landen lijkt uit te wijzen dat de emancipatie van vrouwen eerder tegengewerkt dan gestimuleerd zal worden, en dat het veiligheidsargument niet overtuigend is. Derhalve zijn deze leden niet overtuigd van de klemmende maatschappelijke noodzaak van dit verbod, noch waarom bestaande wetgeving niet toereikend zou zijn. De opmerking van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat dit voorstel «[v]an onvoorstelbaar groot belang»<sup>1</sup> is, is volgens deze leden dan ook schromelijk overdreven. Sinds de pogingen van het vorige kabinet om dit wetsvoorstel in te voeren zijn er geen wezenlijk nieuwe argumenten aangedragen, noch is het aantal boerkadraagsters significant toegenomen. Graag zien deze leden nader beargumenteerd welk «onvoorstelbaar groot belang» gediend is met dit wetsvoorstel. In het navolgende zullen deze leden verdere vragen en opmerkingen plaatsen.

De leden van de D66-fractie vinden het opmerkelijk dat de uitgesproken negatieve advisering van de Raad van State nauwelijks beantwoord wordt, maar grotendeels weerlegd wordt met een herhaling van de in de memorie van toelichting reeds aangevoerde argumenten. Deze leden menen dat dit geen recht doet aan de steekhoudende argumentatie die de Raad van State naar voren brengt. Graag zouden zij zien dat de regering nadrukkelijker onderbouwt waarom de tegenwerpingen van de Raad van State in haar ogen niet voldoende zijn om af te zien van het indienen van dit wetsvoorstel.

---

<sup>1</sup> O.a. Trouw, 28.01.12, *Spies' boerkaverbod wacht kritisch onthaal in de Kamer*.

Tevens merken deze leden op dat de leden Wilders en Fritsma in een vergelijkbaar voorstel in een eerder stadium hebben opgemerkt dat zij het onbegrijpelijk vonden dat de boerka gelijkgesteld werd met andere gezichtsbedekkende kleding.<sup>1</sup> Graag ontvangen deze leden een toelichting waarom volgens de regering een gelijkstelling nu wel gerechtvaardigd is.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met verbazing kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel dat beoogt een algemeen verbod in te stellen op het dragen van gelaatsbedekkende kleding. Deze leden vragen zich af waarom de regering het uitgangspunt heeft losgelaten dat een verbod slechts op haar plaats is daar waar de openbare orde, veiligheid en functionaliteit in het geding is. Voorts vragen deze leden zich af, of met deze keuze het doel niet juist wordt voorbijgeschoten. Deze leden vragen de regering inzichtelijk te maken waarom zij het advies van de Raad van State, namelijk om het wetsvoorstel niet te zenden aan de Tweede Kamer, negeert. In het navolgende gaan de leden van de ChristenUnie-fractie op een aantal aspecten van het wetsvoorstel nader in.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel dat beoogd gelaatsbedekkende kleding in de openbare ruimte te voorkomen. Deze leden zijn van mening dat in het kader van de openbare orde en veiligheid een verbod op gelaatsbedekkende kleding aangewezen kan zijn. Zij hebben wel de nodige vragen bij dit verbod.

## **2. Inhoud en doelstelling**

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de memorie van toelichting wordt gemeld dat het verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding niet geldt als dit past bij bijvoorbeeld Sinterklaas- en carnavalsviering of indien de burgemeester ontheffing verleent in verband met deelname aan een ander evenement. Vallen onder het begrip «ander evenement» activiteiten van zowel culturele als commerciële aard, zoals circusvoorstellingen, theatervoorstellingen en promotie-evenementen? Volgens deze leden merkt de regering terecht op dat ook in andere Europese landen, zoals Frankrijk en België, is gebleken dat er behoefte bestaat tot nadere regelgeving. Kan de regering de overeenkomsten en verschillen tussen de Franse en Belgische wetgeving en voorliggende wetsvoorstel benoemen?

De leden van de PvdA-fractie hebben grote moeite met gelaatsbedekkende kleding op religieuze grondslag. De boerka of niqab is een kledingstuk dat wordt gedragen op basis van de overtuiging dat vrouwen pas zedig en daarmee fatsoenlijk zijn als ze al hun vrouwelijke uiterlijke kenmerken bedekken, zoals lichaamsvormen, haren, gezicht en in het uiterste geval zelfs de ogen. Deze leden vinden dat die opvatting getuigt van een mensbeeld dat totaal niet strookt met de gedachten over emancipatie, vrijheid en zelfbeschikking die zij zelf aanhangen. Niet alleen de juridische, maar ook de morele vrijheid om zonder belemmeringen je schoonheid te mogen etaleren met kleding, haardracht, sieraden en make-up, is een groot goed. Als vertegenwoordigers van een progressieve beweging, willen de leden van de PvdA-fractie die vrijheid verdedigen tegen opvattingen die daar anders over denken. Dat binnen de religieuze stromingen die geheel bedekkende kleding vereisen, die eisen alleen aan vrouwen worden gesteld en niet aan mannen, maakt dat deze leden ook vanuit het oogpunt van een gelijkwaardige positie van mannen en vrouwen veel problemen hebben met de opvattingen die ten grondslag liggen aan de bedekkende kleding.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2007/2008, 31 108, nr. 4.

De leden van de PvdA-fractie hebben inmiddels duidelijk gemaakt dat zij grote problemen hebben met een religie die mensen oplegt hoe zij zich moeten kleden, maar zij hopen dat de regering kan duidelijk maken waarom het niet minstens zo erg is als een overheid mensen oplegt hoe zij zich moeten kleden.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat het vorige kabinet in 2008 weliswaar van mening was dat er nadere grenzen dienden te worden gesteld aan het dragen van gelaatsbedekkende kleding, maar dat het kabinet daarbij van mening was dat «er voldoende wettelijke mogelijkheden bestaan om gelaatsbedekkende kleding plaats- en functiegebonden te verbieden». Waarom is de huidige regering nu blijkbaar een andere mening toegedaan en is een «plaats- en functiegebonden» verbod niet meer afdoende? Deze leden vinden geen andere onderbouwing van de veranderde opvattingen ten opzichte van het vorige kabinet dan de «hedendaagse maatschappelijke weerstand die het dragen van gelaatsbedekkende kleding in het openbaar oproept». Kan de regering aangeven waarom die weerstand nu anders dan in 2008 en waaruit dat zou blijken? De leden van de PvdA-fractie hebben uit het voorliggende wetsvoorstel op kunnen maken, dat de regering als hoofdargument gebruikt dat onze samenleving is gestoeld op het principe dat we open met elkaar kunnen communiceren en dat we daartoe (uitzonderingen als carnaval, een bruiloft of het Sinterklaasfeest daargelaten) elkaar moeten kunnen aankijken en herkennen. Deze leden delen de wenselijkheid daarvan. De vraag is voor deze leden echter of dat principe daadwerkelijk wettelijk afdwingbaar is en zou moeten zijn. De regering zondert bijvoorbeeld het gebruik van schmink uit. Kan de regering aan de leden van de PvdA-fractie uitleggen waarom het consistent is om het onherkenbaar maken van het gezicht met kleding wel te verbieden, maar met schmink niet? Aangezien het niet expliciet wordt genoemd, vragen deze leden of hetzelfde geldt voor piercings en andere sieraden. Mogen die wel gedragen worden als ze het gezicht bedekken of onherkenbaar maken? En hoe zit dat met het dragen van een masker? Dat is immers ook geen kleding. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering deze zaken te verduidelijken en daarbij ook duidelijk te maken of het wetsvoorstel daadwerkelijk consistent is in het wettelijk afdwingen van de open communicatie. Deze leden vragen de regering daarbij tevens een sluitende definitie van het begrip «kleding» te geven, om onduidelikheden over het al dan niet toestaan van bijvoorbeeld het dragen van objecten, zoals een emmer of een papieren zak met ooggaatjes, weg te nemen.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de regering van mening is dat iemand de vrijheid moet hebben er zelf voor te kiezen zich in meer of mindere mate te onttrekken aan het maatschappelijk verkeer zolang hij/zij geen beroep doet op de overheid. Is het immers in een vrij land niet een ieder toegestaan zich te onttrekken aan het maatschappelijk verkeer? In de liberale opvattingen waarop dit land, maar ook de helft van deze regering, gestoeld is, is er slechts één beperking aan de individuele vrijheid en dat is dat die de vrijheid van een ander niet schaadt of beperkt. Waarom meent de regering dan toch dat in dit geval overheidsingrijpen gelegitimeerd is? Tevens vragen deze leden zich af op welke andere wijze dan door het dragen van gezichtsbedekkende kleding mensen zich op dit moment nog meer onttrekken aan het maatschappelijk verkeer en of de regering in die gevallen ook van mening is dat overheidsingrijpen gelegitimeerd is.

De leden van de PvdA-fractie vinden dat er een duidelijk onderscheid te maken valt tussen de regels op straat («op een openbare plaats») en de regels op plaatsen waar mensen gebruik maken van publieke voorzieningen zoals scholen, openbaar vervoer en zorginstellingen. Immers, op straat geldt de individuele vrijheid van elke burger van dit land om zich te

kleden zoals hij of zij dat wil. Maar zodra iemand een bus of trein betreedt, gelden daar de huisregels van de vervoersmaatschappij. Van iemand die de bus in stapt, wordt verwacht dat hij of zij een muts of helm afzet. Evenzo kan worden gevraagd een door religie voorgeschreven gelaatsbedekkend kledingstuk af te doen, aangezien een religieuze overtuiging niet het recht geeft anders behandeld te worden dan andere burgers van dit land. Hetzelfde geldt op school of in een zorginstelling of in het gemeentehuis. De vraag is echter of daarvoor een wettelijke bepaling en een boete noodzakelijk zijn. Immers, de vervoersmaatschappij, school, zorginstelling of gemeente kan zelf zijn huisregels vaststellen en mensen zelf verzoeken zich daaraan te houden. Zo niet, dan kan iemand de toegang tot het gebouw of de voorziening worden ontzegd. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of daarvoor wettelijke bepalingen nodig zijn. Daarnaast willen deze leden van de regering weten of de inzet van het strafrecht nodig is om dergelijke voorschriften te kunnen handhaven.

De leden van de PvdA-fractie weten dat bij het dragen van gelaatsbedekkende of alles verhullende kleding soms sprake is van vrijwilligheid maar vaak ook van dwang of sociale druk. Als onderdeel van een brede progressieve beweging in Nederland, willen de leden van de PvdA-fractie altijd aan de zijde staan van vrouwen die zich aan die dwang of drang willen onttrekken. De leden van de PvdA-fractie vragen aan de regering of het voorstel vanuit die gedachte wel de juiste «daders» strafbaar stelt. Zijn het immers de vrouwen die onvrijwillig in een boerka of niqab over straat gaan die bestraft dienen te worden, of zouden het eigenlijk de mannen, de familie, de sociale omgeving of religieuze leiders die dwang of drang uitoefenen op vrouwen om zich geheel te bedekken, moeten zijn die aangepakt moeten worden? Heeft de regering er bij stilgestaan dat het eigenlijk de verkeerden tot «dader» bestempelt en daarmee eigenlijk «slachtoffers» wil bestraffen in plaats van de werkelijke «daders»? Heeft de regering, los van de praktische uitvoerbaarheid, overwogen het principe in de wet op te nemen dat diegenen die een ander dwingen met gelaatsbedekkende kleding over straat te gaan, strafbaar zouden moeten zijn?

Kan de regering ingaan op de uitvoering van het voorliggende wetsvoorstel, zo vragen de leden van de PvdA-fractie? Hoeveel vrouwen zijn er naar schatting in Nederland die rondlopen met gelaatsbedekkende kleding en om welk percentage van het totaal aantal vrouwen in Nederland gaat het hier precies? Hoeveel formatie vergt het de politie om tegen dit verschijnsel op te treden als dit wetsvoorstel wordt aangenomen door beide Kamers?

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie zich af hoe de handhaving van dit verbod gestalte zal krijgen. Op welke wijze worden agenten geïnstrueerd om gelaatsbedekkende kleding die verboden is te onderscheiden van gelaatsverhullende kleding die (nog net) is toegestaan? Hoeveel procent van het gelaat moet bedekt worden, wil er sprake zijn van gelaatsbedekkende kleding? Is bijvoorbeeld het dragen van een hoofddoek die behalve haren ook voorhoofd en kin bedekt in combinatie met een grote zonnebril met deze wet nog wel of niet toegestaan? Kan de regering deze leden informeren hoe exact agenten worden geïnstrueerd om te voorkomen dat agenten op straat de wet zelf moeten gaan interpreteren en ieder apart een grens moeten gaan bepalen wat nog wel en niet is toegestaan?

Ook vragen deze leden zich af of mensen die hun gelaat bedekken er aan worden gehouden na het uitschrijven van een boete hun gezichtsbedekkende kleding direct te verwijderen. Dient een politieagent te sommeren het kledingstuk uit of af te doen? Als iemand dat weigert, volgt dan arrestatie of volgt dan een gedwongen verwijdering van het gelaatsbedekkende kledingstuk? Kan de regering aan deze leden schetsen hoe de

politie wordt geacht op te treden indien mensen weigeren hun gelaatsbedekkende kleding af te doen?

Met deze vragen over de uitvoering van het wetsvoorstel wordt volgens de leden van de PvdA-fractie al duidelijk hoe ingewikkeld het is als de overheid kledingvoorschriften in de wet gaat opnemen. Een algemeen verbod om je te uiten op een wijze die de meerderheid van de samenleving niet aanstaat, staat op gespannen voet met de vrijheid die we allemaal koesteren voor de samenleving als geheel. Wie vrijheid verdedigt, hoort immers niet slechts op te komen voor zijn eigen vrijheid en zijn eigen opvattingen, maar juist ook voor de vrijheid van anderen met tegengestelde opvattingen. Op het moment dat mensen keuzes maken die niet stroken met breed gedeelde opvattingen, moeten we niet vluchten naar wetgeving, maar moeten we durven vertrouwen op de overtuigingskracht van politiek en samenleving. De leden van de PvdA-fractie vertrouwen veel meer op de kracht van het woord om te overtuigen dan op de macht van de overheid om te verbieden. De werkelijkheid van vandaag bewijst dat het woord een veel krachtiger instrument is dan een algemeen verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding, immers: van alle vrouwen in Nederland kiest slechts een fractie voor het bedekken van het gezicht. De opvatting die schuilgaat achter de keuze voor gelaatsbedekkende kleding is duidelijk geen opvatting die veel overtuigingskracht heeft. De liberale, progressieve waarden van onze vrije samenleving zijn vele malen aantrekkelijker.

Daarmee vragen de leden van de PvdA-fractie zich bij hun inbreng bij dit wetsvoorstel af of er echt reden is voor de Nederlandse politiek om de uiting van een opvatting te verbieden die zo weinig aanhang heeft in Nederland dat er geen enkele reden is om deze als bedreiging voor onze vrijheid en progressieve waarden te zien.

De leden van de PVV-fractie merken op dat de regering stelt dat indien sprake is van overtreding van het verbod, een geldboete zal worden opgelegd van de eerste categorie als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. De geldboete bedraagt vanaf 1 januari 2012 maximaal dus € 390.<sup>1</sup> De leden van de PVV-fractie zijn echter van mening dat hiermee niet krachtig genoeg wordt opgetreden tegen het dragen van een boerka. Zij vragen de regering daarom de mogelijkheden te bezien om de geldboete voor het dragen van een boerka te verhogen naar de tweede categorie als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

Verder willen de leden van de PVV-fractie van de regering weten op welke wijze de identiteit van boerkadraagsters zal worden vastgesteld. Zal bijvoorbeeld enkel het tonen van een identiteitsbewijs zonder de boerka af te doen voldoende zijn om een boete uit te schrijven? Dienen boerkadraagster überhaupt hun boerka af te doen indien zij hiervoor beboet worden? Zullen boerkadraagsters mee moeten naar het politiebureau ter vaststelling van hun identiteit?

Daarnaast willen de leden van de PVV-fractie van de regering weten op welke wijze zal worden vastgesteld dat in vele gevallen sprake is van dwang tot het dragen van een boerka. Graag vernemen de leden van de PVV-fractie een reactie van de regering op deze vragen.

De leden van de CDA-fractie wijzen er op dat open onderlinge communicatie tussen burgers hoort bij de Nederlandse omgangsvormen. Volgens deze leden behoort dit dan ook de primaire doelstelling te zijn. Ze delen de visie van de regering dat het voor een medeburger niet mogelijk is om een inschatting te maken van de intenties van de ander die zijn gezicht bedekt. Dit is zeker het geval bij bepaalde acties en demonstraties waar mensen hun gelaat bedekken, zoals de regering terecht betoogt. Deze leden wijzen er op dat het verbod op gelaatsbedekkende kleding niet alleen gericht is op het dragen van een boerka of niqab, maar ook op het

---

<sup>1</sup> Staatsblad 2011, 455.

dragen van bivakmutsen, maskers en integraalhelmen, behoudens de uitzonderingen die worden genoemd zoals festiviteiten als Sinterklaas en carnaval. Het beperken van de godsdienstvrijheid vormt daarmee slechts een van de dimensies van het voorstel.

De leden van de CDA-fractie merken op dat gelet op het belang van de maatschappelijke orde en het belang voor een evenwichtige samenleving, de regering spelregels kan opstellen die bevorderen dat men elkaar kan vertrouwen in de openbare ruimte. Een open samenleving met mogelijkheden tot onderlinge communicatie achten deze leden van groot belang. Naast de primaire doelstelling van open communicatie, speelt bij de afweging ook mee dat er sprake is van een veiligheidsrisico als mensen het gelaat niet wensen te tonen op een openbare plaats of in een publiek toegankelijk gebouw zoals in een school. Dat reeds dergelijke voorschriften bestaan met betrekking tot de kleding in het openbare leven, maakt dat het voorliggende verbod niet enig in zijn soort zou zijn. De leden van de CDA-fractie kunnen dan ook instemmen met de rechtsgrond. Regels beletten reeds nu mensen om ongekled over straat te gaan. Er zijn ook regels over aanstootgevende kledingstukken, het onbevoegde dragen van uniformen of het voeren van opzichte onderscheidingstekens welke uitdrukking zijn van een bepaald staatkundig streven. De leden van de CDA-fractie betwisten dan ook niet dat er regels mogelijk zijn om gelaatsbedekkende kleding te verbieden. Ze zullen zich met name richten op de belangenafweging tussen het algemene en het particuliere belang. Anders dan de Raad van State, delen de leden van de CDA-fractie het standpunt van de regering dat er zich wel een principiële probleem voordoet als mensen zich onttrekken aan het normale maatschappelijke verkeer.

Alvorens de overheid een verbod in kan stellen dat de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting beperkt, achten de leden van de CDA-fractie het noodzakelijk om nauwkeurig de verschillende belangen af te wegen. Klopt het dat ook in andere gevallen de maatschappelijke orde en gewoonten het inperken van de godsdienstvrijheid toestaat? Deze leden denken hierbij bijvoorbeeld aan polygamie en vrouwenbesnijdenis, welke door groepen mensen op religieuze gronden worden beargumenteed. Ook bij de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel met betrekking tot ritueel slachten is in de Tweede Kamer uitvoerig gesproken over het stellen van normen.

Deze leden zijn het eens met de regering als ze stelt dat het dragen van gelaatsbedekkende kleding symbool kan staan voor een ondergeschikte positie van de vrouw. De bedoeling van de boerka of niqab is immers om de blik te verbergen voor de mannen. Vrouwen kunnen daardoor niet op gelijke voet met mannen deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. De leden van de CDA-fractie vinden het van wezenlijk belang dat vrouwen volwaardig kunnen deelnemen aan het maatschappelijk verkeer.

Aangezien niet valt uit te sluiten dat vrouwen niet uit eigen overtuiging besluiten tot het dragen van een niqab of boerka, achten de leden van de CDA-fractie het noodzakelijk dat de overheid handelend optreedt. Zeker omdat geweld tegen en mishandeling van vrouwen nog altijd te vaak voorkomt.

De leden van de CDA-fractie constateren dat in het maatschappelijke debat over de gelaatsbedekkende kleding vragen worden gesteld of de regering met het verbod niet de negatieve vrijheden te zeer inperkt. Dit vormt een van de dimensies van het voorliggende wetsvoorstel. Er is zo kritiek op de proportionaliteit van de maatregel. Kan de regering ingaan op deze kritiek? Kunnen vrouwen die een niqab of een boerka dragen niet op een andere wijze benaderd worden om te wijzen op de Nederlandse gewoonten en zeden, dan met een strafrechtelijke sanctie? Kan de regering een nadere toelichting geven waarom voorlichting en publieke debatten niet voldoende zouden zijn om mensen bewust te maken over de symboliek van de boerka of niqab?

De leden van de CDA-fractie vragen aan de regering een nadere duiding op het argument dat vrouwen zelfstandig en in volle vrijheid moeten mogen kiezen voor het bedekken van het gezicht en zich daarmee vrijwillig de blik afwenden van mannen. Is er nader (wetenschappelijk) onderzoek gedaan naar de achtergrondredenen van het gaan dragen van de boerka of niqab in Nederland en de invloed van radicalisering onder specifieke moslimgroepen, zoals onder andere door de AIVD is gerapporteerd? Deze leden zijn op de hoogte van het onderzoek van Professor Moors («Gezichtssluiers Draagsters en Debatten», januari 2009), waarvoor de onderzoekster via de sneeuwbalmethode een twintigtal interviews heeft gehouden onder bekeerde Nederlandse moslima's en Marokkaanse vrouwen, maar vragen de regering of er ook onderzoek is gedaan naar de beweegredenen van vrouwen uit andere herkomstlanden (zoals uit Somalië, Pakistan en Afghanistan) om in Nederland het gezicht geheel te bedekken. Is het bekend of deze vrouwen dat reeds in het herkomstland ook al deden of dat ze door de partner (of schoonfamilie) bij aankomst in Nederland daartoe zijn overtuigd?

Kan de regering een nadere toelichting geven op de vaak gehoorde vraag waarom deze vorm van verscheidenheid in het straatbeeld niet toelaatbaar moet zijn, aangezien het slechts om enkele honderden vrouwen gaat?

De leden van de CDA-fractie merken op dat er ook in andere Europese landen verboden zijn ingevoerd. Kan de regering uiteenzetten hoe het verbod er in Frankrijk en België uitziet en welke motivering deze landen hadden om dergelijke verboden in te voeren? Welke sancties staan er op het dragen van een boerka? De leden van de CDA-fractie menen dat er in Frankrijk een mogelijkheid is om als alternatieve sanctie een verplichte inburgeringscursus op te leggen. Klopt dit? Waarom heeft de regering dit ook niet overwogen?

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering stelt dat de invoering van dit verbod noodzakelijk is om door herkenbaar optreden en open communicatie een samenleving te waarborgen die wordt gekenmerkt en derhalve berust op gelijkwaardigheid, vertrouwen en persoonlijke verantwoordelijkheid. Waaruit blijkt volgens de regering deze gelijkwaardigheid, dit vertrouwen en de persoonlijke verantwoordelijkheid van de burgers bij de invoering van dit wetsvoorstel?

Ook stelt de regering dat door onherkenbaar te zijn men al gauw de indruk wekt criminele activiteiten in de zin te hebben. Waar baseert de regering deze uitspraak op? Is hier (wetenschappelijk) onderzoek naar gedaan, zo vragen de leden van de SP-fractie? Hoeveel draagsters van een boerka of niqab hebben daadwerkelijk een strafbaar feit gepleegd in de afgelopen vijf jaar? Kan de regering deze leden hierover cijfers verstrekken om dit argument te staven?

De regering stelt volgens de leden van de SP-fractie dat dit wetsvoorstel vrouwen beschermt tegen het gedwongen dragen van een boerka of niqab door druk vanuit personen uit hun sociale omgeving. Hoe groot acht de regering de kans dat deze «door derden gedwongen» vrouwen na invoering van dit wetsvoorstel zonder boerka of niqab nog naar buiten zullen gaan? Deze leden achten het volwaardig deelnemen van vrouwen aan het maatschappelijke verkeer net zozeer van wezenlijk belang als de regering. Maar is de regering het met deze leden eens dat dit wetsvoorstel wellicht ervoor kan zorgen dat deze groep vrouwen juist helemaal niet meer in de openbaarheid zal komen en we derhalve nog verder van huis zijn wat betreft het emanciperen van deze groep vrouwen? En betekent volwaardige deelname aan het maatschappelijk verkeer ook een betaalde baan wat betreft de regering? Hoe verhoudt zich dat tot bijvoorbeeld de afbouw van de toeslagen voor de kinderopvang? Zorgt dit volgens de regering niet ook juist tot een afname van volwaardige deelname van vrouwen aan het maatschappelijk verkeer?



De regering stelt volgens de leden van de SP-fractie dat de maatschappelijke orde is gebaseerd op vrijheid voor iedereen om zich te gedragen zoals bij hem past, voor zover de vrijheid van anderen daardoor niet wordt beperkt. Kan de regering aangeven in hoeverre de vrijheid van anderen/derden beperkt wordt door draagster van een boerka of niqab? De regering stelt dat een dergelijk verbod in voorkomende gevallen ongetwijfeld ook een functie heeft bij de bescherming van de openbare orde. Hoe moeten deze leden het woord «ongetwijfeld» hier opvatten en waar baseert de regering dit op? Denkt de regering bijvoorbeeld dat het verbieden van gelaatsbedekkende kleding er voor zorgt dat iemand die een overval wil plegen, niet langer zijn/haar gezicht zal bedekken? De leden van de SP-fractie merken op dat het vorige kabinet in 2008 stelde dat nadere grenzen aan het dragen van gelaatsbedekkende kleding nodig waren vanwege de belemmeringen in de open communicatie, in het bijzonder waar dat essentieel is voor het ontwikkelen en functioneren van de democratische rechtsstaat, maar dat er voldoende wettelijke mogelijkheden bestaan om gelaatsbedekkende kleding plaats en functiegebonden te verbieden. Deze regering stelt nu echter dat deze wettelijke mogelijkheden thans niet meer voldoende zijn gezien de hedendaagse maatschappelijke weerstand die het dragen van gelaatsbedekkende kleding in het openbaar oproept. Waaruit blijkt die toegenomen weerstand? Is er een vergelijkend onderzoek gedaan naar de situatie van 2008 t.o.v. die van 2011?

De regering stelt dat niet de kwantiteit van het verschijnsel doorslaggevend is, doch het principiële onverenigbare karakter daarvan met de maatschappelijke orde. Kunnen deze zinnen worden toegelicht? Hoeveel boerka's en niqabs worden er volgens de regering eigenlijk in Nederland gedragen? Wie zijn die vrouwen die boerka's en niqabs dragen en wat is bekend over hun beweegredenen om deze kleding te dragen? Het getal van «ongeveer 150» is veelgenoemd. Is deze schatting volgens de regering betrouwbaar? Kan de regering een niet-limitatieve opsomming geven van «goede zeden» en «goede gewoonten» en «niet goede zeden» en «niet goede gewoonten»?

De leden van de SP-fractie kunnen zich vinden in het oordeel van de Raad van State dat de regering hier een principiële probleem met juridische middelen probeert op te lossen. Hoe ziet de regering dit?

De leden van de SP-fractie delen de mening van de Raad van State dat het strafrecht een ultimum remedium is, en slechts ingezet dient te worden in situaties waarin gevaar bestaat voor personen, zaken of de openbare orde. Een specifieke motivering waarom gelaatsbedekkende kleding gevaar oplevert voor de openbare orde ontbreekt in de toelichting, zo menen deze leden. Vindt de regering het werkelijk proportioneel om een geldboete van € 390 op het overtreden van dit kledingvoorschrift te zetten? Nog los van de proportionaliteit, waarom deelt de regering niet de kritiek van de politie dat er belangrijkere zaken zijn om capaciteit op in te zetten? Geldt ook voor deze overtreding voortaan gewoon de discretionaire bevoegdheid van de politie, zodat van geval tot geval kan worden afgewogen of een waarschuwing volstaat of dat een bekeuring moet worden uitgeschreven?<sup>1</sup> Zo nee, waarom niet?

De leden van de D66-fractie merken op dat volgens de regering de dringende maatschappelijke behoefte van het voorliggende wetsvoorstel deels is gelegen in de overtuiging dat men niet de schijn mag wekken iets te verbergen te hebben. Deze leden vinden dit opmerkelijk. Op grond waarvan mag men niet de schijn wekken iets te verbergen te hebben? Welke objectieve gronden bestaan er om vast te stellen dat iemand de schijn wekt iets te verbergen hebben? Is de regering voornemens ook in bredere zin te handhaven op het wekken van de schijn iets te verbergen te hebben? Hoe verhoudt dit voornemen zich tot het op andere wijze

---

<sup>1</sup> <http://www.nrc.nl/nieuws/2012/02/05/amsterdamse-politie-zal-boerka-niet-altijd-beboeten/>.

mogelijk verbergen van zaken, bijvoorbeeld in een rugzak of onder een jurk? Deze leden zien dit voornemen graag nader uitgewerkt. De leden van de D66-fractie menen dat de opmerkingen over de belemmering van open communicatie gezocht zijn. Deze leden wijzen er op dat er meerdere uitdossingen en gedragingen zijn die de communicatie niet bevorderen, dan wel een gevoel van onbehagen oproepen bij sommige anderen. Hierbij denken zij aan het gebruik van draagbare muzikspelers, specifieke klederdracht van subculturen en gezichtsversieringen zoals piercings en tatoeages. Kleding is volgens de leden van de D66-fractie een vorm van uitingsvrijheid, waarbinnen schokken, kwetsen of het stichten van verwarring is toegestaan. Deze leden menen dat het geen taak is van de overheid om alles dat mogelijkwijs als storend kan worden ervaren in de openbare ruimte te verbieden. Zij wijzen hierbij ook op het in internationale mensenrechtenverdragen vastgelegde adagium dat de afkeuring of het ongemak van enkelen, of zelfs de overgrote meerderheid, nooit een legitimatie mag vormen voor de inperking van het recht op vrijheid van meningsuiting of godsdienst. Graag ontvangen deze leden hierop een reactie van de regering.

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering selectief is in het aanhalen van uitspraken van de Commissie Gelijke Behandeling. Andere oordelen van de Commissie, waarin communicatie ook een belangrijke rol speelt, zoals de oordelen 2005-86 en 2004-95, zetten de opmerkingen van de regering in een ander daglicht. Bovendien betreft het aangehaalde oordeel 2003-40 een situatie op een school, welke volgens deze leden wezenlijk anders is dan op straat. Het gebruik van de uitspraak is volgens deze leden dan ook suggestief en doet geen recht aan de diversiteit van oordelen van de Commissie. Graag ontvangen deze leden hierop een reactie.

Wat de leden van de D66-fractie verder bevreemdt is de suggestie van de regering dat anonimiteit niet langer geoorloofd is. Meent de regering dat er een plicht tot communicatie is? En zo ja, waar baseert de regering dat dan op? Deze leden betogen dat het recht op de vrijheid van meningsuiting zeker ook het recht behelst zich van meningsuiting te onthouden. Zij vragen de regering op deze rechten en plichten te reflecteren. In het verlengde daarvan merken deze leden op dat een groot deel van de communicatie in onze samenleving niet direct plaats heeft, maar zonder herkenbaar gelaat. Zij denken hierbij aan communicatie via internet, telefonie en geschreven teksten. Betoogt de regering dat hier ook de rechtsstaat in het geding is, zo vragen deze leden zich af.

De leden van de D66-fractie steunen het uitgangspunt van de regering dat een volwaardige deelname van vrouwen aan het maatschappelijke verkeer van wezenlijk belang is voor een evenwichtige samenleving. Deze leden zijn echter van mening dat er minder ingrijpende alternatieven bestaan die hetzelfde bereiken. Bovendien hebben deze leden grote twijfels bij de mogelijk onbedoelde neveneffecten van het voorliggende wetsvoorstel. In Frankrijk blijkt dat vrouwen dankzij het boerkaverbod juist vaker thuis moeten blijven. Het boerkaverbod fungeert daar derhalve in sommige gevallen de facto als huisarrest voor haar draagsters.<sup>1</sup> Riskeert de regering met dit verbod niet het tegenovergestelde effect van wat zij beoogt? De regering rechtvaardigt het voorliggende wetsvoorstel bovendien met het argument dat de bestaande wet- en regelgeving niet voldoende is om vrouwen te beschermen tegen fysieke en sociale dwang uit hun omgeving.<sup>2</sup> Meent de regering dat bestaande wet- en regelgeving wel voldoende is om vrouwen te beschermen tegen een dergelijk huisarrest? Deze leden wijzen er in dit kader op dat het veel moed vergt om tegen de eigen echtgenoot te getuigen. Waarom is de regering toch van mening dat een boerkaverbod zal bijdragen aan de emancipatie? Zij wijzen hierbij ten overvloede op het commentaar van de Raad van State op het voorstel van de leden Wilders en Fritsma,<sup>3</sup> waarbij de Raad van State het zeer wel denkbaar achtte dat een boerkaverbod het sociale

<sup>1</sup> «France's burqa ban»: women are «effectively under house arrest», Guardian, 19-11-2011.

<sup>2</sup> 33 165, nr. 4, p. 7.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2007/98, 31 108, nr. 4.

isolement van de draagster juist vergroot. Volgens deze leden is deze verwachting vooralsnog nog niet overtuigend weerlegd. De Raad van State betoogt daarnaast dat het dragen van een boerka vaak op een vrije keuze door de betrokken vrouw berust.<sup>1</sup> Is het de taak van de overheid vrouwen te beschermen tegen een zelfgekozen isolement, zo vragen deze leden zich af?

De leden van de D66-fractie vragen de uitlating van de regering (bij monde van de minister van Immigratie, Integratie en Asiel) dat een sanctie opgelegd kan worden «die mannen aanpakt» nader toe te lichten.<sup>2</sup> De leden van de D66-fractie benadrukken dat zij het van belang vinden dat vrouwen volwaardig kunnen participeren in de samenleving en zich naar eigen inzicht kunnen ontplooien. Deze leden erkennen dat het dragen van een boerka een belemmering kan vormen bij bijvoorbeeld het zoeken naar een baan. Deze leden steunen dan ook het doel (emancipatie) van het wetsvoorstel, maar menen dat het middel (verbod) niet geschikt is om het doel te bereiken. Zij wijzen ook op de paradox dat de regering de vrouwen wil bevrijden door ze te criminaliseren.

De leden van de D66-fractie uiten de zorg dat de deze regering het emancipatieargument inzet ter rechtvaardiging van een verbod dat in de kern niet draait om emancipatie van vrouwen, maar gestoeld is op de anti-islam agenda van de gedoogpartner. Zo merken deze leden op dat in meerdere religieuze gemeenschappen van vrouwen verwacht wordt dat zij bepaalde kledij dragen. Blijkbaar ziet de regering geen reden om in deze gemeenschappen de vrijheid van kledingkeuze van de vrouw bij wet te beperken. Deze leden menen dat er sprake lijkt van willekeur. Zij vragen de regering deze zorgen weg te nemen.

De leden van de D66-fractie roepen in herinnering dat reeds in 2007 door vertegenwoordigers van de politie, de douane en het openbaar vervoer is vastgesteld dat de huidige wetgeving voldoende middelen biedt om de openbare orde te handhaven en dat de gezichtssluier niet aangemerkt wordt als een veiligheidsrisico. Heeft de regering ook ditmaal overleg gevoerd met deze vertegenwoordigers? Zo niet, dan zou dat deze leden zeer bevreemden. Indien dat wel het geval is, zijn deze leden benieuwd naar het verloop van dat overleg. Deze leden voegen daar aan toe dat het wettelijk instrumentarium om in onveilige situaties maatregelen te kunnen nemen reeds uitgebreid is: de Gemeentewet, de Wet openbare manifestaties, de Wet op de uitgebreide identificatieplicht en de Wet personenvervoer afzonderlijk en te samen zijn volgens deze leden dan ook toereikend. In 2008 concludeerde het toenmalige kabinet immers ook dat er voldoende wettelijke mogelijkheden bestaan om gelaatsbedekkende kleding plaats- en functiegebonden te verbieden. Waarom is de regering nu van mening veranderd? Graag ontvangen zij een nadere beschouwing geïllustreerd met concrete voorbeelden van wanneer de bestaande wetgeving ontoereikend is gebleken.

Voorts merken de leden van de D66-fractie op dat de bewijsvoering in het wetsvoorstel sterk geënt is op een veiligheidsgevoel, zonder dat de relatie tussen gelaatsbedekkende kleding en veiligheid aangetoond wordt met cijfers. Bovendien worden daarnaast de redenen waarom vrouwen een boerka of niqab dragen nauwelijks besproken. Aan bestaand onderzoek, zoals dat van prof.dr. A. Moors, wordt grotendeels voorbij gegaan.<sup>3</sup> Daarnaast ontbreekt een vergelijking met de resultaten in andere landen waar reeds een boerkaverbod is ingevoerd. Deze leden vragen de regering over de gehele linie aangedragen argumentatie te staven met cijfers en wetenschappelijk onderzoek.

De leden van de D66-fractie vragen zich vervolgens af waarom de afweging tussen identificeerbaarheid en permanente herkenbaarheid is doorgeslagen naar de laatste. Waarom voldoet de Wet op de uitgebreidere identificatieplicht volgens de regering niet? Deze leden menen

---

<sup>1</sup> 33 165, nr. 4, p. 3.

<sup>2</sup> Leers «5 jaar later», geciteerd in De Volkskrant, «Arresteren hoeft niet, bekeuren kan ook» 2011-01-06.

<sup>3</sup> A, Moors, *Gezichtssluiers. Draagsters en debatten*, Amsterdam 2009.

dat op basis van de evaluatie van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht in opdracht van de regering, geen aanleiding geeft voor deze keuze.<sup>1</sup> Graag ontvangen zij een reactie van de regering.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering in een heldere visie uiteen te zetten hoe het normeren van gedrag op openbare plekken, zoals het dragen van bepaalde kleding, zich verhoudt tot de taak van de overheid, zeker in het geval de zorg voor de openbare orde niet direct in het geding is. Deze leden vragen de regering ook helderheid te verschaffen waarom zij het kennelijk tot de taak van de overheid beschouwt om wetgeving in te dienen die een «unheimisch» gevoel moet voorkomen. Deze leden vragen, in navolging van de Raad van State, waarom de regering specifiek kiest voor een algemeen verbod en niet voor een middel van specifieke, plaats- en functiegebonden verboden op gelaatsbedekkende kleding, conform de plannen van het vorige kabinet. Deze leden vragen de regering bovendien hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot Aanwijzing 6, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin is vastgelegd dat nieuwe regelingen alleen tot stand worden gebracht indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan. Voorts verzoeken deze leden de regering ook helderheid te verschaffen over de vraag of maatschappelijke weerstand op zichzelf voldoende reden is voor het indienen van een wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie onderkennen de noodzaak tot de bescherming van bijvoorbeeld vrouwen tegen groepsdruk in het algemeen, maar vragen de regering uit een te zetten op welke wijze het voorliggende wetsvoorstel bijdraagt aan de bescherming van deze vrouwen die niet uit eigen overtuiging een boerka of niqab dragen. Immers indien er sprake is van dwang mogen zij niet meer over straat. Daarom vragen de leden de regering in dit kader aan te geven hoe het wetsvoorstel bevordert dat deze vrouwen niet verder in een sociaal isolement terechtkomen en op welke manier hun rechten beschermd worden. Ook vragen de leden van de ChristenUnie-fractie de regering te onderbouwen hoe een strafrechtelijke sanctie voor de drager van gelaatsbedekkende kleding zich verhoudt tot de doelstelling om vrouwen te beschermen die gedwongen worden dergelijke kledij te dragen. Deze leden vragen de regering uiteen te zetten of er voorbeelden te geven zijn waarbij er duidelijk sprake was van dwang. Deze leden vragen in dit verband de regering of, en zo ja in hoeverre, het wetsvoorstel bijdraagt aan het wegnemen van deze dwang.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering met een heldere juridische onderbouwing te komen waarin wordt gezien of, en zo ja op welke wijze, de bestaande bevoegdheden op grond van de Gemeentewet, de Wet openbare manifestaties, de Wet op de identificatieplicht en de Wet personenvervoer, en de bevoegdheden van publieke en private organisaties om binnen de eigen sfeer beperkende huisregels te stellen tekortschieten, waardoor een algemeen verbod op gelaatsbedekkende kleding noodzakelijk is. Deze leden vragen de regering met duidelijke voorbeelden te komen die aantonen dat deze bevoegdheden tekort zijn geschoten. Zijn er voorbeelden dat dit tot concrete problemen leidde, bijvoorbeeld doordat de identificatie werd bemoeilijkt?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering inzichtelijk te maken of er, naast het dragen van gelaatsbedekkende kleding, ook andere wijzen zijn waarop burgers zich voor elkaar verbergen en daarmee twijfel wekken over de aard van hun bedoelingen. Deze leden vragen zich in dit verband af of de regering voornemens is ook voor deze gedragingen normatieve kaders te stellen.

Deze leden vragen de regering waarom er is gekozen van een aparte wet en bijvoorbeeld niet voor het toevoegen van een artikel aan het wetboek van strafrecht.

---

<sup>1</sup> Significant/WODC, *Het functioneren van de WUID in de praktijk*, 2009.

De leden van de SGP-fractie vragen zich in de eerste plaats af wat de precieze achtergrond is van de instelling van een verbod op gelaatsbedekkende kleding. Welke concrete problemen kunnen met een dergelijk verbod worden voorkomen? Beoogt de regering met het verbod op gelaatsbedekkende kleding ook een middel te hebben in de strijd tegen terroristische dreiging?

In de memorie van toelichting gaat de regering vooral in op overwegingen die samenhangen met het dragen van een boerka of de niqab. Tegelijkertijd constateren de leden van de SGP-fractie dat het verbod in algemene termen is gesteld. Kan de regering aangeven in hoeverre er in de praktijk ook problemen ervaren worden met het dragen van gelaatsbedekkende kleding anders dan de boerka of de niqab?

De regering constateert dat het verschijnen van de boerka en de niqab in het straatbeeld samenhangt met de groei en verscheidenheid van groepen afkomstig uit andere culturen die zich hier vestigen. De leden van de SGP-fractie constateren dat er al heel lang mensen met een islamitische achtergrond in Nederland wonen. Is er zicht op in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van een toename van het aantal vrouwen dat boerka's draagt in Nederland? Wat is naar de mening van de regering de achtergrond van de toename van het aantal boerka's in het straatbeeld? Is er samenhang tussen het dragen van een boerka of niqab en een specifieke culturele achtergrond?

In België en Frankrijk is men al eerder tot een verbod op gelaatsbedekkende kleding gekomen. Kan de regering aangeven wat in die landen de precieze beweegredenen voor, de reacties op en de ervaringen met het verbod zijn? Zijn er meer landen waar op dit moment een verbod op gelaatsbedekkende kleding wordt overwogen?

De leden van de SGP-fractie vragen zich verder af in hoeverre het logisch is om via een strafrechtelijk verbod te voorkomen dat het dragen van een boerka of niqab uit sociale druk en niet uit eigen overtuiging gebeurt. Zouden deze argumenten van ongelijkwaardigheid en een ondergeschikte positie aan mannen niet eveneens van toepassing kunnen zijn op bijvoorbeeld het dragen van weinig verhullende kleding in de prostitutie of de reclamewereld? Kan de regering concreet aangeven wat het verschil is tussen de ervaren sociale druk in de ene situatie en in de andere gevallen? Wat is de precieze rechtvaardiging voor de verschillende benadering van deze situaties?

Er is gekozen voor een afzonderlijke wet. Heeft de regering ook overwogen om deze strafbepaling op te nemen bij de andere op pagina twee van de memorie van toelichting genoemde voorbeelden van het stellen van kledingvoorschriften?

### **3. Grondrechten en mensenrechten**

De leden van de PvdA-fractie benadrukken dat de vrijheid die zij verdedigen principieel ook moet opgaan voor diegenen met tegenovergestelde opvattingen. De kledingkeuze is een individuele uiting van smaak of opvatting en is daarmee onderdeel van één van de belangrijkste waarden waarop de Nederlandse samenleving gestoeld is, namelijk de individuele uitingsvrijheid. Artikel 1 van onze Grondwet bepaalt dat dergelijke vrijheden iedereen gelijkwaardig toekomen, ongeacht ras, geloof, sekse of geaardheid. Kort gezegd: dat deze leden de opvatting waarvan gelaatsbedekkende kleding een uiting is, volmondig afwijzen, betekent nog niet dat zij de uiting van die opvatting daarmee ook zouden moeten willen verbieden. Immers, dan zou de politiek elke uiting van een onwelgevallige opvatting kunnen verbieden. De leden van de PvdA-fractie valt op dat de regering in de memorie van toelichting nauwelijks woorden besteedt aan deze principiële kant van het voorliggende wetsvoorstel. Het beperken van de individuele uitingsvrijheid is volgens deze leden in een vrij land als Nederland een zeer vergaande ingreep die raakt aan de grondwettelijk

vastgelegde vrijheden. Een dergelijke stap vergt een uitvoerige weging van de grondrechten van de burgers van dit land. Het enkele feit dat de mensen in onze samenleving elkaar willen kunnen herkennen en aan kunnen kijken, is daarvoor een te lichte argumentatie. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering dan ook om alsnog in te gaan op de vraag waarom een inperking van de individuele uitingsvrijheid volgens de regering in dit geval aanvaardbaar is. Tevens vragen deze leden zich in brede zin af op welke gronden de regering van mening is dat uitingsvormen in welke aard dan ook verboden mogen worden. Het is voor de regering wellicht ongemakkelijk om daar op in te gaan, maar zij kan er niet zomaar van weglomen. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering van mening is dat een uiting van een onwelgevallige opvatting in zijn algemeenheid verboden mag worden als die niet aanzet tot haat of geweld.

De leden van de CDA-fractie kunnen de gedegen argumentatie volgen als het gaat om inperking van de vrijheden, zoals vastgelegd in de Nederlandse Grondwet en het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) en de fundamentele vrijheden. In eerdere debatten over de rechtsstaat en de fundamentele vrijheden hebben de leden van de CDA-fractie aangegeven dat vrijheden kunnen botsen en niet absoluut zijn. Een gedegen afweging en debat zijn nodig wanneer het algemene belang botst met het individuele belang. Ook in de zaak Leyla Sahin tegen de Turkse overheid heeft het Hof van Straatsburg bevestigd dat de staten gerechtigd zijn om bijvoorbeeld de godsdienstvrijheid te beperken indien dit bij wet is voorzien. In het coalitieakkoord tussen CDA, PvdA en ChristenUnie stond eerder dat er sectorale regels zouden worden ingesteld. Kan de regering aangeven of een generiek wettelijk verbod noodzakelijk is, gelet op de vereisten in de Grondwet (artikel 6 lid 2) en in het EVRM?

De regering stelt dat ze van mening is dat het algemene belang van open communicatie in de samenleving en de gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen zwaarder wegen dan het individuele belang van een draagster van een gelaatsbedekkende kleiding. Heeft de regering in dit verband ook gekeken naar de verklaringen van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, zoals «the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women» (18 december 1979) en «Declaration on the Elimination of Violence against Women» (20 december 1993)?

De leden van de CDA-fractie zien graag een nadere toelichting op welke wijze het voorliggende wetsvoorstel past binnen de doelstellingen van de Raad van Europa inzake «gender equality», zoals onder andere door de Raad van Ministers uiteengezet in de «Resolution on the protection of women against violence» van 30 april 2002.

Hoe ziet de regering in dit verband de verhouding tussen enerzijds de vrijheden uiteengezet in het EVRM en de later uitgewerkte resoluties met daarin de opdracht aan de regeringen vervat om bij te dragen aan de sociale en economische positie van vrouwen?

De leden van de SP-fractie merken op dat de Raad van State stelt dat bij het beperken van de Godsdienstvrijheid de staat gehouden is aan de grenzen die artikel 9, tweede lid, van het EVRM stelt. Op grond daarvan kan de beperking slechts worden ingesteld als het voorliggende wetsvoorstel is vastgelegd in een toegankelijke en voorzienbare regel, een legitiem doel dient als genoemd in het tweede lid en met het oog daarop noodzakelijk is in een democratische samenleving. De Raad van State stelt hierna dat het nog maar de vraag is of de beperking tegemoet komt aan een dringende maatschappelijke behoefte en in een redelijke verhouding staat tot het nagestreefde doel. Acht de regering de maatregel wel verenigbaar met artikel 9 van het EVRM en zo ja, waar baseert de regering dit op?

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat het belangrijk is dat mensen in hun onderlinge contacten elkaar in de ogen kunnen kijken. De vraag is echter of je dit met juridische middelen kunt afdwingen. In bepaalde situaties kunnen nu al regels worden gesteld, zoals in onderwijsinstellingen, of in geval van legitimatie. Voor dergelijke specifieke situaties is «het probleem» er dus niet. Wat rechtvaardigt nu een generiek verbod voor een ieder om op een openbare plaats het gezicht te bedekken, zo vragen deze leden?

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering stelt dat het niet uit te sluiten valt dat vrouwen deze kledingstukken in voorkomende gevallen dragen als gevolg van enige vorm van fysieke of sociale dwang uit hun omgeving. Is de regering, met dit argument in gedachten, ook van zins het verplicht dragen van een hoofddoek of pruik bij orthodoxe joden te verbieden of het verplicht dragen van rokken bij bepaalde gereformeerde stromingen? Zo nee, waarom niet als de eerder genoemde sociale dwang een doorslaggevend argument kan zijn? Dienen deze vrouwen dan niet beschermd te worden met wetgeving volgens de regering?

De leden van de SP-fractie constateren dat op het punt van de strafrechtelijke handhaving de regering stelt dat een strafrechtelijk handhavingmechanisme rechtsgelijkheid en voorspelbaarheid verzekert, alsmede een adequate rechtsbescherming. Waarom is dit dan niet het geval bij bepaalde verkeersovertredingen, het illegaal storten van afval of het verwijderen van een verkeerd gestalde caravan? Kan de regering toelichten waarom het verbod op gelaatsbedekkende kleding wel strafrechtelijk gehandhaafd zou moeten worden en de bovengenoemde overtredingen niet?

De regering stelt volgens deze leden ook dat de hoogte van het gestelde strafmaximum in redelijke verhouding tot de aard van de gesanctioneerde gedraging staat. Vindt de regering de overtreding van dit nieuwe kledingvoorschrift even ernstig als bijvoorbeeld: straatschenderij (art. 424 Wetboek van Strafrecht), het belemmeren van het verkeer terwijl je dronken bent (art. 426 WvSr), het in brand steken van eigen onroerende zaken (art. 428 WvSr), burengerucht (art. 431 WvSr) en openbare dronkenschap (art. WvSr)? Vindt de regering deze strafmaat dan gerechtvaardigd gezien de ernst van deze andere genoemde feiten?

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering met name in gaat op de verenigbaarheid van het voorstel met de vrijheid van godsdienst. Deze leden merken hier korthedshalve op dat zij zich aansluiten bij de opmerkingen van de Afdeling. Daarbij is het antwoord van de regering wat deze leden betreft niet overtuigend. Daarnaast zouden de aan het woord zijnde leden graag een nadere beschouwing zien van de verhouding van het voorliggende wetsvoorstel tot de vrijheid van meningsuiting en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, omdat de verhouding van voorliggend voorstel tot deze rechten in hun ogen onderbelicht blijft.

De leden van de ChristenUnie-fractie hechten aan een zorgvuldige en doorwrochte afweging daar waar het een botsing en/of een beperking van een grondrecht betreft. Een dergelijke zorgvuldigheid doet niet alleen recht aan het fundamentele karakter van deze vrijheden, maar volgens deze leden ook aan de historische ontwikkeling die hieraan de bakermat heeft gestaan. Deze leden constateren dat het voorliggende wetsvoorstel inderdaad een beperking oplegt aan een grondrecht, namelijk de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie onderkennen dat geen enkel grondrecht, inclusief de vrijheid van godsdienst, een absoluut recht is, welke niet onderhevig kan zijn aan beperkingen. Steeds dient de vrijheid van het ene grondrecht in relatie te worden gezien met het geheel van de grondrechten en met de grondrechten en vrijheden van anderen. Daarnaast brengen deze leden de

regering graag in herinnering dat in elk geval de klassieke vrijheden, zoals de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, een tweeledige bescherming behelst. Aan de ene kant beschermen zij de burgers, in casu de gelovigen, of mensen met een bepaalde levensovertuiging, tegen ongeoorloofde inmenging van de overheid. Er is ook een andere kant: grondrechten en vrijheden moeten in de samenleving verwerkelijkt kunnen worden. Dat kan alleen als burgers ook elkaar hun vrijheden gunnen. Deze horizontale werking geeft beperkingen aan de mate waarin en de wijze waarop gelovigen of groepen met een bepaalde levensovertuiging binnen de eigen groep drang kunnen uitoefenen opdat leden van de groep handelen overeenkomstig die levensovertuiging. De vrijheid om als groep overeenkomstig je overtuiging te leven kan dus botsen volgens deze leden met de vrijheid om als individu uiting te geven aan wat je ten diepste drijft.

Hiermee willen de leden van de ChristenUnie-fractie aangeven dat zij een spanning ervaren tussen het enerzijds vrijelijk kunnen uitoefenen van een godsdienst, zelfs wanneer dit leidt tot uitingen die kunnen rekenen op een grote maatschappelijke weerstand, en anderzijds het belang om dwang, ook in godsdienstig verband, te willen voorkomen. Anders gezegd: voor de overheid is het bepaald niet makkelijk en in de meeste gevallen zelfs ongewenst om in die botsing tussen individuele en groepsvrijheden te interveniëren. Daar moet wel een hele goede reden toe zijn (zoals overtreding van de strafwet) en de wijze waarop zal zorgvuldig gekozen moeten worden. De leden van de ChristenUnie-fractie zien vooral nog niet dat het voorliggende wetsvoorstel recht doet aan deze principiële overwegingen. Er is geen sprake van een evenwichtige afwijzing van groepsvrijheden en individuele vrijheden. Er is geen sprake van een zorgvuldige beperking op de godsdienstvrijheid daar het wetsvoorstel niet op afgewogen wijze in relatie is gebracht met de erkende beperkinggronden als openbare orde, veiligheid of functionaliteit. Voorts is de proportionaliteitsvraag volgens deze leden zwak beantwoord. Tenslotte is niet voldoende overwogen of de gekozen beperking de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging niet in de kern aantast.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in de memorie van toelichting de regering van mening zegt te zijn dat het voorliggende wetsvoorstel, voor zover zij een inbreuk op deze rechten zou opleveren in het licht van de bepalingen, te rechtvaardigen is. De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vast dat het verbod de godsdienstvrijheid beperkt. Deze leden vragen de regering te onderbouwen waarom zij vindt dat de introductie van een algemeen verbod op gelaatsbedekkende kleding gedragen als uitingen van godsdienstige of levensbeschouwelijke opvattingen een beperking van de vrijheid van godsdienst in de kern mag aantasten.

Kan de regering onderbouwen hoe haar overtuiging dat een algemeen verbod noodzakelijk is in een democratische samenleving, conform de eis van artikel 9, tweede lid, van het EVRM, zich verhoudt tot het feit dat een algemeen verbod zich niet beperkt tot een verbod in bepaalde situaties voor specifieke doeleinden? Diezelfde vraag stellen deze leden met betrekking tot de proportionaliteitstoets.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering inzichtelijk te maken hoe de beperking van artikel 9, tweede lid, van het EVRM die dit wetsvoorstel met zich mee brengt, zich verhoudt met de eis van het EHRM dat een dergelijke beperking overeen moet komen met een «pressing social need» en dat deze «proportionate to the legitimate aim pursued» moet zijn (zie bijvoorbeeld *the Wingrove v. the United Kingdom judgment of 25 November 1996, Reports 1996-V, p. 1956, par. 53*). Deze leden vragen de regering inzichtelijk te maken of de beoordelingsvrijheid die haar toekomt in de afweging of een inperking op de vrijheid van godsdienst gerechtvaardigd is, dermate groot is dat zij ook een algemeen verbod behelst. Deze leden vragen in het bijzonder aan de regering om te komen



met uitspraken van het EHRM naar aanleiding van burkaverboden in andere landen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om te komen met een nadere onderbouwing op haar stelling dat het beschermen van de openbare orde, welke conform artikel 9, tweede lid, van het EVRM, een beperking op de godsdienstvrijheid rechtvaardigt, zo ruim opgevat dient te worden dat zij ook een algemeen verbod op gelaatsbedekkende kleding omvat. Deze leden vragen de regering in dit verband of er jurisprudentie is waaruit af te leiden valt dat een dergelijk algemene verbod houdbaar is in het licht van de burgerlijke en politieke vrijheden zoals gegarandeerd door het EVRM en het Bupo-verdrag. Deze leden vragen de regering voorts haar stelling te onderbouwen dat het dragen van boerka's en/of niqabs in voorkomende gevallen gebeurt met het oog op het verrichten van strafbare gedragingen. Deze leden vragen de regering te komen met statistieken en voorbeelden die deze stelling onderbouwen.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de regering stelt dat met dit wettelijke verbod het belijden van een bepaalde godsdienst niet zodanig wordt beperkt dat deze niet plaats kan vinden, omdat er slechts een beperking wordt opgelegd aan één specifieke uiting van die godsdienst. De leden van de SGP-fractie vragen zich af in hoeverre de regering ook andere, minder vergaande, middelen heeft overwogen om het beoogde doel te bereiken. Is het stellen van een wettelijk verbod de enige mogelijkheid om het beoogde doel van de open communicatie te bereiken? Zijn er ook naar de mening van de regering geen andere mogelijkheden om het gestelde doel te bereiken?

Heeft de regering er ook een beeld van in hoeverre het naleven van het religieuze voorschrift van het dragen van een boerka door de betrokkenen gezien wordt als een wezenlijke eis van de uitoefening van hun godsdienst waar ook op een andere wijze invulling aan gegeven kan worden?

#### **4. Financiële gevolgen**

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering meldt dat de kosten voor uitvoering van dit wetsvoorstel structureel betrekkelijk gering zullen zijn. Wat wordt hier precies mee bedoeld?

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering stelt dat de kosten voor de uitvoering van het voorliggende wetsvoorstel structureel betrekkelijk gering zullen zijn en binnen de bestaande budgetten kunnen worden ingepast. Heeft de regering dit besproken met de politie, het Openbaar Ministerie en de rechtelijke macht? Wat was hun reactie hierop? Zo niet, waarom heeft de regering dit niet besproken?

## **II. Artikelsgewijs**

### *Artikel 1*

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering meldt dat het verbod in alle publiek toegankelijke gebouwen geldt, zoals onder andere stadions. Begrijpen deze leden het dus goed dat het voorliggende wetsvoorstel ook van toepassing is op hooligans – voetbalsupporters –, die zich middels sjaals en petten onherkenbaar willen maken? Vallen ook restaurants onder de definitie van artikel 1?

De leden van de CDA-fractie merken op dat het eerste artikel zich niet beperkt tot het slechts verbieden van een niqab of boerka, maar ook andere gelaatsbedekkende kleding verbiedt, zoals bivakmutsen en integraalhelmen.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat het verbod op gelaatsbedekkende kleding erg gekunsteld en creatief in het voorliggende wetsvoorstel is opgenomen. Om te voorkomen dat ook Sinterklaas, motorrijders en carnavalsvierders door dit verbod zouden worden getroffen zijn allerlei uitzonderingen opgenomen in artikel 1 onder a, b, c en d. Deze uitzonderingen bezien, doet de vraag zich voor of dit nieuwe kledingvoorschrift voor de mensen in de praktijk nu werkbaar zal zijn. Stel nu dat je een bivakmuts wil dragen omdat het koud is; valt dat nu onder de uitzondering «gezondheid» zoals opgenomen in artikel 1 onder 4? Wie bepaalt of het koud genoeg is voor een bivakmuts, de agent ter plekke? Bij welke temperatuur zal de agent op straat een bivakmuts tolereren? Bij minus 12? En bij minus 5? En als het rond het vriespunt is? Mensen die motorrijden zijn verplicht een helm te dragen. Als je van je motor af bent gestapt, ben je dan direct strafbaar? Wanneer dan wel precies? Wanneer je je motor een x aantal meters hebt verlaten? Onder welke uitzonderingen vallen de bekende mascottes bij betaald voetbalwedstrijden, die veelal gekleed als dier (leeuw, reiger, adelaar) met een voetbalshirt hun club promoten, zo vragen de leden van de SP-fractie? Als een groep studenten besluit een themafeest geven, waarbij mensen worden geacht verkleed te komen, mag je je dan pas binnen vermommen? Zijn mensen dan strafbaar die buiten op de stoep hun masker al hebben opgezet? Met deze beperkte opsomming proberen de leden van de SP-fractie aan te tonen dat het verbod op gelaatsbedekkende kleding in de praktijk de nodige vragen en problemen op kan roepen. Deze leden zijn van mening dat, als dit wetsvoorstel al zal worden ingevoerd, de politie haar discretionaire bevoegdheid moet behouden om in voorkomende gevallen niet op te treden of coulant te zijn. Graag een reactie.

Een van de uitzonderingen is het dragen van gelaatsbedekkende kleding in verband met het beroep. De leden van de SGP-fractie vragen zich af waarom hier niet wordt gesproken over de rechtmatige uitoefening van beroep. Kunnen immers ook inbrekers of overvallers die een bivakmuts dragen niet bezig zijn met de uitoefening van hun (onrechtmatige) beroep? In onderdeel c wordt een uitgebreide opsomming gegeven van evenementen. De leden van de SGP-fractie vragen waarom er niet gekozen is voor een algemene bepaling voor evenementen, waarbij een aanvullende mogelijkheid voor burgemeesters is opgenomen. Verder vragen deze leden – indien een dergelijke opsomming als gewenst wordt gezien – of het niet beter is om dit bij algemene maatregel van bestuur te regelen in plaats van in de tekst van de wet.

#### *Artikel 2*

Graag willen de leden van de CDA-fractie een nadere toelichting op de praktische uitwerking van het verbod. Allereerst willen deze leden duidelijkheid over op welke wijze het verbod zal worden gehandhaafd. Kan de regering ingaan op de kritiek dat politieagenten niet zomaar een vrouw met een niqab zullen aanhouden? In het veld zou daar namelijk geen behoefte aan zijn. Ook zouden agenten er geen tijd voor willen vrijmaken. En indien agenten en Openbaar Ministerie wel vrouwen gaan aanhouden, zou dit slechts een teken zijn van pesterijen richting specifieke bevolkingsgroepen.

De leden van de CDA-fractie hebben in de media vernomen dat een deel van de politieagenten met het voorliggende wetsvoorstel tevreden zijn, aangezien zij het verbod kunnen gebruiken bij het voorkomen en het aanpakken van krakersrellen en hooliganisme. Kan de regering uiteenzetten op welke wijze dit in de praktijk toegepast wordt?

De leden van de CDA-fractie zien in het verbod ook een manier om nader onderzoek te doen naar de sociale positie van vrouwen. Niet het strafrecht

staat dan voorop, maar het wel en wee van de vrouw ten opzichte van de man en de familie. Kan de regering aangeven op welke wijze de politie in dit verband zal gaan handelen en welke mogelijkheden er zijn om richting de partner op te treden?

De leden van de CDA-fractie delen de mening dat een strafrechtelijke sanctie inderdaad ertoe leidt dat er toegang is tot een onafhankelijke rechter, die de motivaties van de vrouw nader onderzoekt. Ook de rechtsgelijkheid en -zekerheid zijn redenen om niet over te gaan tot het invoeren van een bestuurlijke boete.

De leden van de CDA-fractie zien als sanctie ook een mogelijkheid om de betrokkenen te verplichten tot het volgen van een inburgeringscursus. Kan de regering op de mogelijkheid nader ingaan?

Het belangrijkste van het verbod is het kunnen vervolgen van mensen die de vrouw dwingen tot het dragen van gelaatsbedekkende kleding. De leden van de CDA-fractie willen daarom graag van de regering een nadere toelichting op het strafbaar stellen op grond van artikel 284 van het Wetboek van Strafrecht, dat dwang met bedreiging of door geweld in het algemeen strafbaar stelt. Zal hier capaciteit bij het Openbaar Ministerie voor worden vrijgemaakt? Zal er in elk geval van beboeting van de vrouw onderzoek gedaan worden naar de verhoudingen tussen de vrouw en haar sociale omgeving? Welke mogelijkheden zijn er om richting de partner en eventueel familieleden op te treden? De leden van de CDA-fractie merken op dat het niet slechts de mannen zijn die de vrouwen dwingen tot het dragen van een gelaatsbedekking. Kan de regering toelichten op welke wijze agenten en andere rechtshandhavers getraind worden om geweld tegen vrouwen te voorkomen, te onderzoeken en te bestraffen, waartoe artikel 4 van VN resolutie 48/104 van 20 December 1993 oproept? (lid i van artikel 4 van resolutie 48/104 luidt: «Take measures to ensure that law enforcement officers and public officials responsible for implementing policies to prevent, investigate and punish violence against women receive training to sensitize them to the needs of women»).

In dit verband benadrukken de leden van de CDA-fractie dat het verbod niet gericht moet zijn op slechts beboeten, maar het voorlichten en het emanciperen van de vrouw om volwaardig deel te nemen aan de Nederlandse samenleving. Graag willen deze leden van de regering weten wat ze doet om te voorkomen dat een vrouw zich juist door het verbod laat opsluiten in de thuisomgeving, omdat de echtgenoot haar niet toestaat zonder niqab of boerka op straat te begeven. Deelt de regering de mening dat het aan iedereen in de Nederlandse samenleving is om deze vrouwen te ondersteunen en aangifte te doen bij de politie om zo een einde te maken aan deze vorm van wederrechtelijke vrijheidsberoving?

De voorzitter van de commissie,  
Wolbert

De griffier van de commissie,  
Van der Leeden