

Auteurs: Hans Bellaart
Fatima Acherrat
Maxime van de Gevel
Menal Ahmad
Ahmed Hamdi

VERWEY
JONKER Instituut



Evaluatie

Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding

Evaluatie

Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding

In opdracht van de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving
van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Auteurs:

Hans Bellaart

Fatima Acherrat

Maxime van de Gevel

Menal Ahmad

Ahmed Hamdi

Utrecht, Mei 2024

Inhoud

Samenvatting	4	5.2. Aantallen	77
1 Inleiding	8	5.3. Ervaringen van professionals in verschillende landen	78
2 Onderzoeksopzet en -verantwoording	10	5.4. Jurisprudentie	78
3 Bevindingen per sector	16	5.5. Samenvatting resultaten	79
3.1. Omvang	16	6 Conclusies	80
3.2. Onderwijs	16	6.1. Inleiding	80
3.3. Overheid: gemeenten	26	6.2. Effect van de Wgbk in de praktijk	80
3.4. Overheid: politie	34	6.3. Impact op dragers van gezichtsbedekkende kleding	81
3.5. Overheid: de rechtspraak	41	6.4. Handhaving in de praktijk	81
3.6. Openbaar vervoer	44	6.5. De omvang	83
3.7. Zorg	51	6.6. Registratie	83
3.8. Algemeen beeld	57	6.7. Uitvoerbaarheid	84
4 Ervaringen dragers gezichtsbedekkende kleding	59	6.8. Verbod in internationaal perspectief	84
4.1. Verantwoording	59	6.9. Slotconclusie	85
4.2. Literatuurstudie	59	Bijlagen	
4.3. Ervaringen vóór de invoering van de wet	60	Resultaten enquête	86
4.4. Na de invoering van de wet	66	Een ervaringsverhaal	93
4.5. Samenvatting resultaten: verschillen voor en na invoering wet	73	Literatuurlijst	94
5 Internationale vergelijking	75		
5.1. Verschil in wet- en regelgeving	75		

Samenvatting

Het Verwey-Jonker Instituut heeft de 'Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding' (verder 'Wgbk') geëvalueerd. De Wgbk is op 1 augustus 2019 in werking getreden. Al sinds 2003 is er debat over de toelaatbaarheid van het dragen van religieuze gezichtsbedekkende kleding als een boerka of nikab. In de Wgbk is het verbod niet tot enkel religieuze vormen beperkt. Uit eerdere uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens over een verbod in andere landen was al duidelijk geworden dat zo'n beperking niet acceptabel zou zijn.

Onderzoeksvragen

We hebben onderzocht of het verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding heeft bijgedragen aan het vergroten van het gevoel van veiligheid en de verbetering van de communicatie en identificatie, of de Wgbk goed uitvoerbaar is voor professionals, of de wet veel discussie heeft opgeroepen, welke impact de wet op personen met gezichtsbedekkende kleding heeft gehad en ten slotte welke ontwikkelingen zich in andere Europese landen hebben voorgedaan met betrekking tot het verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding.

Onderzoeksmethodiek

Voor dit onderzoek hebben we deskresearch en literatuurstudie uitgevoerd, een enquête uitgezet en interviews gehouden met respondenten uit vier sectoren:

- Openbaar vervoer: landelijke en regionale vervoersbedrijven voor trein, bus, tram en metro.
- Onderwijs: primair onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs.
- Zorg: ziekenhuiszorg, huisartsenzorg, GGD/JGZ en ggz.
- Overheid: gemeenten, politie, rechtspraak.

De enquête is ingevuld door 435 respondenten. De aantallen verschillen sterk per sector. Voor de sectoren onderwijs (met name primair onderwijs) en zorg zijn de aantallen te klein om op grond van deze enquête een compleet beeld te schetsen. Voor de andere sectoren kan dat wel in combinatie met resultaten uit literatuur, deskresearch en interviews. Er zijn (groeps)interviews gehouden met 3-5 personen in zes subsectoren: gemeenten, politie, rechtspraak, onderwijs, zorg en openbaar vervoer. Daarnaast hebben we interviews gehouden met negen vrouwen die gezichtsbedekkende kleding dragen.

Conclusies

Effect van de Wgbk in de praktijk

Professionals vinden het prettig dat de wet duidelijk maakt wanneer gezichtsbedekkende kleding wel en niet is toegestaan. De meeste respondenten vinden dat de Wgbk een beperkt en indirect positief effect heeft gehad op het gevoel van veiligheid en een betere communicatie. Beperkt, omdat er in een deel van de sectoren niet actief wordt gehandhaafd en omdat het in veel gevallen ook zonder de Wgbk al mogelijk was om dragers te verzoeken de (als bedreigend ervaren) gezichtsbedekkende kleding af te doen op grond van huisregels, de Wet personenvervoer, of de wettelijke identificatieplicht. Integraalhelmen en bivakmutsen worden het meest als bedreigend ervaren. Nikabs en boerka's worden veel minder vaak als 'onveilig' ervaren door professionals.

Professionals vinden over het algemeen dat de communicatie prettiger verloopt zonder gezichtsbedekking op, maar als iemand een nikab wil blijven dragen lukt het ook wel. Een nikab wordt bijvoorbeeld bij een arts, politie of therapeut meestal wel afgedaan als daarom gevraagd wordt. In de rechtspraak hecht men wel belang aan het afnemen van gezichtsbedekkende kleding voor de communicatie met en uit respect voor de rechtbank.

De nikab wordt dermate weinig waargenomen, dat het lastig is voor de respondenten om te beoordelen of de Wgbk de communicatie met deze groep vrouwen daadwerkelijk heeft verbeterd.

Impact op dragers van gezichtsbedekkende kleding

Het gaat om een relatief kleine groep van, naar schatting, 100-400 vrouwen die om religieuze redenen het gezicht bedekken. De verschillen tussen de periode van voor en na de invoering van de Wgbk waren voor de vrouwen goed merkbaar. De wet heeft een sterk negatief effect gehad op het welbevinden van deze vrouwen en op hun mogelijkheden om te participeren in de samenleving. Zij worden sinds de wet er is vaker door omstanders of professionals negatief bejegend. Zij voelen zich meer geïsoleerd en vermijden plaatsen waar het verbod geldt. Zij worden fysiek lastiggevalen en we zien dat de Wgbk heeft bijgedragen aan een gevoel van onveiligheid bij deze vrouwen. Vanuit het perspectief van draagsters van een nikab is de communicatie met professionals verslechterd.

Handhaving in de praktijk

De meeste respondenten hebben weinig ervaring met de handhaving van de Wgbk, zeker wat betreft dragers van een nikab of boerka. Er zijn nauwelijks incidenten bekend. Het leidt niet vaak tot wrijvingen tussen de medewerkers onderling en ook niet tussen professionals en burgers.

De wet wordt in het openbaar vervoer niet strikt toegepast. Men is in het algemeen strenger naar dragers van een bivakmuts of valhelm, dan naar dragers van een nikab. De vervoersplicht weegt zwaar en een reiziger met gezichtsbedekkende kleding wordt het openbaar vervoer niet uitgezet. Reizigers mogen hun gezichtsbedekking ophouden als de identiteit kan worden vastgesteld en als het niet bedreigend overkomt op andere reizigers. Volgens het beperkte aantal respondenten uit het onderwijs en de zorg mogen ouders en patiënten/cliënten meestal wel hun nikab blijven dragen, hoewel er geen eenheid in benadering is. In het mbo wordt vaak wel gevraagd om bivakmutsen en valhelmen af te doen. In overheidsinstellingen varieert de mate van handhaving sterk.

Over het algemeen is men in kantoren van gemeenten en in bureaus van politie redelijk coulant naar dragers van een nikab, maar in een deel van deze locaties niet. Er wordt wel gevraagd om gezichtsbedekkende kleding af te doen, maar als iemand dat om religieuze redenen liever niet wil, zoeken de medewerkers soms een pragmatische oplossing, zoals door in een apart hokje de identiteit door een vrouwelijke medewerker te laten controleren. Bij de ingang van ieder gerechtsgebouw is de controle meestal wel strikt. Een nikab of boerka wordt daar echter vrijwel nooit waargenomen.

De richtlijn voor de manier van handhaven is vrijwel altijd: blij vriendelijk, laat de situatie niet escaleren, zorg ervoor dat omstanders geen last hebben van het ingrijpen. Er is geen eenduidigheid in de handhaving. Er zijn verschillen tussen en binnen sectoren in de prioriteit die handhaving van de Wgbk krijgt. Zelfs in sectoren met duidelijke instructies handhaven functionarissen vaak op verschillende manieren. Er wordt in Nederland verwacht dat professionals als buschauffeurs, leerkrachten en verpleegkundigen als eerste de persoon met gezichtsbedekkende kleding aanspreken. Dit vraagt kennis van professionals over de wet en goede instructies. En de richtlijnen zijn bij veel professionals niet goed bekend.

Uitvoerbaarheid

Een voordeel dat professionals ervaren bij de uitvoering van de Wgbk is dat de wet discussie voorkomt over wat is toegestaan en wat niet qua gezichtsbedekkende kleding. Hoewel er voor 2019 huisregels en andere wet- en regelgeving gebruikt konden worden, geeft dit wettelijke kader een extra ruggensteun. Over het algemeen is de wet goed uitvoerbaar. Als nadelen bij de uitvoering van de Wgbk worden genoemd dat de wijze van handhaven per organisatie en medewerker kan verschillen en dat een interventie op grond van de wet niet opweegt tegen de overlast die het voor anderen teweegbrengt. Bijvoorbeeld als een bus lang moet stilstaan om te wachten op medewerkers van service en veiligheid. Een ander nadeel in de uitvoering is dat professionals zich niet altijd comfortabel voelen bij een rol als handhaver, met name als het vrouwen

betreft die een nikab dragen. Ten slotte ervaart een deel van de professionals het als nadelig dat het verbod de betrokkenheid van moeders met gezichtsbedekkende kleding in het onderwijs kan verminderen en de toegankelijkheid van overheidsgebouwen, zorg, onderwijs en openbaar vervoer kan verlagen.

De omvang van handhaving

Er is op grond van de Wgbk de afgelopen vijf jaar geen enkel proces-verbaal uitgeschreven. Er zijn in de politieregistratie slechts twee incidenten bekend van de overtreding van de Wgbk. Bij deze incidenten ging het om het dragen van een bivakmuts en er is geen proces-verbaal opgemaakt. Hoewel het uitdelen van boetes geen doel op zich is van de wet, lijkt het bovenstaande erop te wijzen dat er in de sectoren geen noodzaak bestaat om overtredingen te sanctioneren.

Registratie

De meldingen van waarneming van mensen met gezichtsbedekkende kleding of meldingen van handhaving van de Wgbk worden bij de overheidsinstellingen, het onderwijs, de zorg en in het openbaar vervoer vrijwel niet systematisch geregistreerd. Gemeenten en de rechtspraak registreren alleen incidenten met bijvoorbeeld agressief gedrag. Bij de politie kan niet gestructureerd worden geregistreerd, omdat er voor het overtreden van de wet geen 'feitcode' bestaat. Ook in het openbaar vervoer worden meldingen lang niet altijd geregistreerd. Kort na invoering van de wet nog wel, maar het komt zo weinig voor dat tegenwoordig van registratie nauwelijks nog sprake is.

Verbod in internationaal perspectief

Landen als België, Frankrijk en Denemarken hanteren een algeheel verbod. Het dragen van gezichtsbedekking is daar overal in de openbare ruimte volledig verboden. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is dat niet strijdig met de mensenrechten. Ieder land heeft het recht om maatregelen te nemen om sociale cohesie te bevorderen. In Frankrijk, België en Denemarken is de handhaving van het verbod bij de politie belegd, in Nederland in eerste instantie bij uitvoerend professionals van de vier sectoren.

Alle voornoemde landen hanteren boetes en in Frankrijk gelden die ook voor personen die dwang hebben uitgeoefend om gezichtsbedekkende kleding te dragen. De hoogte van de boetes varieert aanzienlijk, waarbij Nederland een relatief hoge maximumboete kent en Denemarken de hoogste boetes oplegt bij herhaaldelijke overtredingen. Het handhaven lijkt zowel in Nederland en België als in Denemarken mondjesmaat te gebeuren. In Frankrijk zijn er af en toe actieve controles door de politie in bepaalde regio's. De mate van handhaving blijkt daar sterk te verschillen per stad en regio. We hebben geen jurisprudentie kunnen vinden in de Nederlandse databanken en maar enkele zaken in de Europese.

Slotconclusie

Gezichtsbedekkende kleding wordt zeer weinig waargenomen. Vooral de nikab/boerka wordt zelden gezien, terwijl de wet blijkens de voorgeschiedenis vooral in het leven is geroepen om gezichtsbedekkende kleding om religieuze redenen te verbieden binnen bepaalde sectoren. Als dit soort kleding wordt aangetroffen, ervaren de meeste professionals uit de sectoren waar de wet van toepassing is dit niet als een groot maatschappelijk probleem. Omdat er zo weinig ervaring is met handhaving is het de vraag in hoeverre een evaluatie van de effecten van de wet echt mogelijk is.

We zien dat professionals slechts een beperkte meerwaarde aan de Wgbk toekennen, doordat het weinig voorkomt dat mensen gezichtsbedekking dragen en de eigen regelgeving binnen de sectoren en organisaties meestal al toereikend was. Professionals vinden dat de wet wel helpt om die eigen regels beter te handhaven en duidelijker maakt wat waar precies is toegestaan en wat niet. Al met al is er een beperkte en indirecte bijdrage van de wet aan het verbeteren van de communicatie en het gevoel van veiligheid. Dat handhaving geen prioriteit krijgt en niet erg noodzakelijk wordt gevonden blijkt ook uit het feit dat in vijf jaar tijd geen enkele keer een proces-verbaal is uitgeschreven voor een overtreding van de wet. De Wgbk en de uitvoeringsregels zijn niet

bij iedereen goed bekend en als de wet wordt gehandhaafd, gebeurt dat niet altijd eenduidig.

De andere kant van de medaille is dat de wetgeving een sterk negatief effect heeft op de relatief kleine groep vrouwen die als gezichtsbedekking een nikab draagt. Sinds de wet er is, ervaren die vrouwen een toename van negatieve opmerkingen en wordt het verbod door burgers breder uitgelegd dan feitelijk in de wet staat. Het beïnvloedt hun welbevinden negatief, zij worden agressief benaderd, zij raken geïsoleerd, kunnen minder goed participeren in de maatschappij en openbare voorzieningen worden minder toegankelijk voor hen. Voor deze groep geldt zeker niet dat de wet het gevoel van veiligheid en de communicatie met professionals heeft verbeterd.

1 Inleiding

De directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het Verwey-Jonker Instituut de opdracht gegeven de 'Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding' (we gebruiken in het vervolg de afkorting 'Wgbk' of 'de wet') te evalueren. Ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel is toegezegd dat de Wgbk geëvalueerd zou worden.

Achtergrond

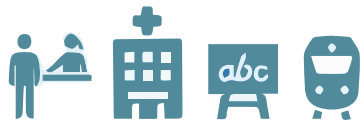
De Wgbk is op 1 augustus 2019 in werking getreden¹, na jarenlange discussie. Al sinds 2003 is er debat over de toelaatbaarheid van het dragen van religieuze gezichtsbedekkende kleding als een boerka of nikab.² Op 20 december 2005 heeft de Tweede Kamer al een motie aangenomen, waarin werd verzocht "het openbaar gebruik van de boerka in Nederland te verbieden" (*Kamerstukken II, 34349, nr. 3, 2015*). In het regeerakkoord van 29 oktober 2012 werd afgesproken dat alle gezichtsbedekkende kleding wordt verboden in het onderwijs, de zorg en het openbaar vervoer en in overheidsgebouwen. In het wetsvoorstel is het verbod niet meer tot enkel religieuze vormen beperkt. Uit eerdere uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens over een verbod in andere landen was al duidelijk geworden dat zo'n beperking niet acceptabel zou zijn. De Raad van State beschrijft in haar advisering dat de nikab en boerka wel de directe aanleiding vormen voor de Wgbk (*Kamerstukken II, 34349, nr. 4, 2015*).

Het doel van de Wgbk is een eenduidige norm te stellen voor welke vormen van gezichtsbedekking op welke plaatsen wel en niet acceptabel zijn. De vrijheid om zich naar eigen inzicht te kleden vindt haar begrenzing als dit ten koste gaat van de onderlinge communicatie. Hierdoor kan een kwalitatief verantwoorde dienstverlening en/of de veiligheid worden gewaarborgd op plaatsen waar dit van bijzonder belang is.³

Vijf dingen die je moet weten over het gedeeltelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding

- 1** In een **vrij land als Nederland** heeft iedereen in principe het recht om zich naar eigen inzicht te kleden, wat anderen daar ook van vinden.


- 2** Die vrijheid wordt begrensd op bepaalde locaties waar het noodzakelijk is dat je elkaar kunt herkennen en aankijken. **Het dragen van gezichtsbedekkende kleding is daarom niet toegestaan in de gebouwen van de overheid, de zorg, het onderwijs en in het openbaar vervoer.**


- 3** Gezichtsbedekkende kleding is **kleding die het gezicht geheel bedekt** of waarbij alleen de ogen zichtbaar zijn.


- 4** Wie op deze locaties toch gezichtsbedekkende draagt, kan door een medewerker van de locatie worden verzocht om de gezichtsbedekking af te doen of anderszins de locatie te verlaten. Desnoods kan de politie worden ingeschakeld en kan een boete worden opgelegd.


- 5** Gezichtsbedekkende kleding is **op deze locaties wel toegestaan** als dat nodig is voor de beoefening van een sport, het werk of bij evenementen en feesten.



Bron: www.rijksoverheid.nl

¹ Kamerstukken II, 34 349, nr. 15 en 16, 2018-2019.

² Schrijfwijze is ook wel niqab, niqaab of burka.

³ Kamerstukken II, 34349, nr. 3, 2015/16, p. 1-2.

Het verbod geldt dus in het openbaar vervoer en in gebouwen en bijbehorende erven van onderwijsinstellingen, overheidsinstellingen en zorginstellingen. Het betreft alle kleding die het gezicht geheel bedekt of zodanig bedekt dat alleen de ogen onbedekt zijn, dan wel de persoon onherkenbaar maakt. Het gaat onder andere om bivakmutsen en integraalhelmen, de nikab en de boerka. Hoofdbedekking als een pet, muts, sjaal, hoodie of hoofddoek vallen uitdrukkelijk niet onder wet. Mogelijk wel als die in combinatie gezichtsbedekkend worden gedragen.

Het verbod geldt uitsluitend in voertuigen van het openbaar vervoer (dus niet op het perron of bij de bushalte). Op de veerpont en in de belbus geldt het verbod niet.

Doel van de evaluatie

Het doel van de evaluatie is om na te gaan of de Wgbk heeft bijgedragen aan het eerder genoemde doel van de wet. Een tweede doel is om de maatschappelijke effecten van de wet in kaart te brengen, zoals discussies tussen burgers onderling en tussen burgers en professionals. Verder beoogt de evaluatie in kaart te brengen hoe goed de wet uitvoerbaar is voor de professionals. Ten slotte was de wens ook het (mogelijke) effect op personen die gezichtsbedekkende kleding dragen mee te nemen, evenals ontwikkelingen in andere Europese landen waar het vergelijkbare of andere verboden op het dragen van gezichtsbedekkende kleding betreft. Op basis van de evaluatie moet het mogelijk zijn voor de wetgever en/of de overheid om te bezien of aanpassing of verdere verduidelijking van de wet noodzakelijk is.

Vraagstelling

De evaluatie beoogt antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen:

1. In hoeverre is er een effect in het gevoel van veiligheid en verbetering van de communicatie en identificatie nu het dragen van gezichtsbedekkende kleding in onderwijs-, zorg- en overheidsgebouwen en in het openbaar vervoer niet meer is toegestaan?
2. Wat is de impact van de wet op diegenen op wie de wet betrekking heeft? Welke effecten heeft de wet op personen die gezichtsbedekkende kleding dragen in en buiten de sectoren zorg, onderwijs, overheid en openbaar vervoer?
3. Wat zijn de ervaringen met de handhaving van de wet?
4. Hoe vaak is er handhavend opgetreden, met welk gevolg en in welke sectoren?
5. Hoe worden de meldingen op dit moment geregistreerd binnen de diverse sectoren?
6. Welke voor- en nadelen ervaren de professionals in de verschillende sectoren bij de uitvoering van de wet?
7. Wat zijn de ontwikkelingen in andere Europese landen die een vergelijkbaar verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding hebben?

2 Onderzoeksopzet en -verantwoording

Onderzoeksopzet

De dataverzameling voor dit onderzoek vond plaats in de periode van januari tot en met april 2024. We hebben een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden gehanteerd, waaronder een literatuurscan, deskresearch, een enquête en interviews. Hieronder geven we een toelichting op de opzet van het onderzoek en de gebruikte methoden.

Keuze (sub)sectoren

Om focus aan te brengen is ervoor gekozen om een selectie te maken van twaalf relevante subsectoren binnen de vier sectoren die in de Wgbk genoemd worden. Dit is gebeurd in overleg met de opdrachtgever en na consultatie van de interdepartementale begeleidingsgroep. We richten ons in deze sectoren vooral op gebruikers van het aanbod en niet zozeer op medewerkers, omdat de wet zich meer richt op gebruikers dan op het personeel.

Binnen de sectoren is gekozen voor onderstaande subsectoren:

1. **Openbaar vervoer:** twee subsectoren, namelijk landelijk treinvervoer en regionale vervoersbedrijven voor trein, bus, tram en metro. Dit dekt een groot deel van de sector.
2. **Onderwijs:** drie subsectoren die verschillende vormen van onderwijs vertegenwoordigen, met verscheidenheid aan niveaus en leeftijden van leerlingen en studenten. Het primair onderwijs (niet zozeer gericht op leerlingen, maar meer op ouders of moeders die eventueel gezichtsbedekkende kleding dragen), mbo (studenten vanaf 16 jaar) en wo (studenten vanaf ongeveer 18 jaar). Er is niet gekozen voor voortgezet onderwijs en

hoger beroepsonderwijs omdat in het vo veel minder contact is met ouers en gezichtsbedekkende kleding weinig voorkomt bij leerlingen. Het hbo was ook een mogelijkheid, maar de interdepartementale begeleidingsgroep heeft gekozen voor mbo en wo, vooral om spreiding te hebben naar opleidingsniveau.

3. **Zorg:** vier subsectoren: ziekenhuiszorg, huisartsenzorg, GGD/JGZ en ggz. De zorg is heel breed, maar deze keuze is gemaakt omdat met name de eerste drie subsectoren door veel burgers gebruikt worden. De ggz is eveneens een grote subsector en vertegenwoordigt de niet-somatische zorg.
4. **Overheid:** drie subsectoren: gemeenten, politie, rechtspraak. Om overheidsorganen die dicht bij de burger staan te vertegenwoordigen is gekozen voor lokaal bestuur, politie en rechtspraak.

Deskresearch en literatuurscan

Binnen de gestelde kaders was het mogelijk een beknopte deskresearch en literatuurscan uit te voeren om een indruk te kunnen krijgen van:

- a. de mate waarin het handhaven van de wet in verschillende subsectoren wordt bijgehouden en wordt geregistreerd.
- b. de standpunten rond de invoering van de wet in de verschillende subsectoren.
- c. de wet- en regelgeving, jurisprudentie en de ontwikkelingen in de verschillende landen om een internationale vergelijking te kunnen maken. In overleg met de opdrachtgever en de interdepartementale begeleidingsgroep is besloten om de volgende landen te selecteren: België, Frankrijk, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk.
- d. de impact van de wetgeving op dragers van gezichtsbedekkende kleding in verschillende landen. Vorthoren Advies en Diensten (2021) deed twee jaar na invoering van de wet al uitgebreid onderzoek naar de ervaringen van deze vrouwen in Nederland, in opdracht van het ministerie van SZW. Dit nemen we nadrukkelijk mee in dit onderzoek.

Enquête

We hebben door middel van een enquête in de vier sectoren onderzocht hoe vaak de Wgbk is gehandhaafd, op welke manier er wordt gehandhaafd, hoe de uitvoerbaarheid was van de wet, welke ervaringen er in de verschillende sectoren zijn opgedaan en in hoeverre de doelstellingen van de wet zijn behaald.

Werving

Om praktische redenen, vanwege de korte onderzoeksperiode en rekening houdend met restricties vanuit de AVG, is ervoor gekozen om de enquête uit te zetten via koepel- en brancheorganisaties per sector. We zijn ervan uitgegaan dat we via deze weg een brede groep konden bereiken om een goed beeld te krijgen van hoe in de praktijk de Wgbk wordt gehandhaafd en wordt ervaren. De koepelorganisaties hebben een goede toegang tot hun achterban. De ministeries vertegenwoordigd in de interdepartementale begeleidingsgroep beschikken over de contacten met de koepelorganisaties in de betreffende sectoren en hebben de taak op zich genomen om medewerking van de koepelorganisaties te verkrijgen voor het verzenden van de enquête naar hun achterban.

Omdat gezichtsbedekkende kleding weinig voorkomt, was vooraf de gedachte dat de respons relatief laag zou zijn. We hebben geen minimum responspercentage vastgesteld. Het was niet de opzet om met dit onderzoek een representatief beeld te verkrijgen van alle genoemde sectoren. Voor een representatief onderzoek zouden we een groot aantal respondenten in de steekproef moeten hebben, een opbouw van de steekproef die overeenkomt met de gehele populatie, en voldoende respons mogen verwachten. Dat was binnen de randvoorwaarden niet mogelijk. We wilden respons vanuit alle betreffende sectoren verkrijgen om de wet vanuit verschillende perspectieven te kunnen evalueren.

Respons

Voor de meeste subsectoren is het de leden van de interdepartementale begeleidingsgroep gelukt medewerking te verkrijgen van de koepelorganisaties

om respondenten te vinden, behalve voor het primair onderwijs en de zorg (ziekenhuiszorg, huisartszorg, ggz, GGD/JGZ). Voor deze (sub)sectoren is het, zelfs na maximale inspanning vanuit de ministeries, niet gelukt medewerking te verkrijgen om de enquête breed uit te zetten. Uit de reacties bleek dat dit mede komt doordat de wetgeving over gezichtsbedekkende kleding niet erg leeft binnen deze sectoren, omdat het relatief weinig voorkomt in de samenleving. Mogelijk speelde ook de beperkte tijd om de enquête te verspreiden en in te vullen een rol. Een aantal koepelorganisaties waar contact mee is gezocht, wilde hun achterban niet breed benaderen omdat het thema te weinig leeft om iedere organisatie te belasten met een enquête over dit thema. Wel wilden vertegenwoordigers van de koepelorganisaties zelf meewerken aan de enquête en de interviews, namelijk van het primair onderwijs en de huisartsenzorg. Hoewel zij in nauw contact staan met de praktijk, hebben we de stem vanuit de praktijk in dit onderzoek gemist en geeft dat een beperkter beeld.

In een aantal andere sectoren, zoals het openbaar vervoer en de rechtspraak, is het wel gelukt om de enquête uit te zetten, maar is het aantal respondenten vrij laag. Er is daar namelijk bewust gezocht naar respondenten die waarschijnlijk een goed overzicht hadden van de ervaringen met de wet in hun organisatie (zoals beveiligingsfunctionarissen). Met een bescheiden respons is het wel gelukt om van veel organisaties in de betreffende sector de gewenste informatie boven tafel te krijgen. Hieronder geven we een overzicht van de werving, respons en non-respons voor de vier sectoren en de twaalf geselecteerde subsectoren.

Overheid

Politie: Door de landelijke portefeuillehouder gebiedsgebonden politie (GGP) bij de Nationale Politie is via een representatieve steekproef een selectie gemaakt van 2000 operationele medewerkers. Hun e-mailadressen zijn door middel van een code geanonimiseerd. Via de anonieme e-mailadressen is de enquête verstuurd met een uitgebreide toelichting. De respons was 222 ingevulde enquêtes. Uit de reacties kwam naar voren dat de non-respons te maken heeft

met onbekendheid met het thema of weinig prioriteit. "Ik ben begonnen met invullen, maar gestopt, omdat ik er niet veel over kan zeggen", "Ik heb hier geen zicht op."

Gemeenten: De enquête is verstuurd naar alle 342 gemeenten in Nederland. Intern werd de enquête vaak doorgestuurd naar afdelingen die vanuit hun werkveld zicht kunnen hebben op het handhaven van de wet, zoals juridische zaken, publiekszaken, Leefbaarheid en Veiligheid en de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV). Uiteindelijk was de respons 158 van de 342 gemeenten. De non-respons werd in reacties toegelicht: "We vullen de enquête niet in want dit komt bij ons niet voor"; "Dit heeft geen prioriteit bij ons"; "We hebben hier geen ervaring mee". Uit enkele reacties bleek dat de enquête de bekendheid met de wet heeft vergroot: "Aangezien er in de afgelopen jaren nooit problemen zijn geweest met personen met gezichtsbedekkende kleding, zijn er ook intern geen afspraken over gemaakt. Collega's hebben aangegeven hier alsnog mee aan de slag te gaan, daarbij wordt vooral verwezen naar het protocol Veilige Publieke Taak, inclusief registratie en vastleggen in huisregels."

Rechtspraak: Via de koepelorganisatie zijn alle 19 rechtbanken gevraagd mee te werken aan de enquête. 23 respondenten vanuit het merendeel van de rechtbanken hebben gereageerd. De respondenten hadden een goed overzicht van de beveiliging en daarmee kon een goed beeld van de gehele sector geschetst worden.

Zorg

Huisartsen: Het ministerie van VWS heeft de koepelorganisatie van huisartsen verzocht mee te werken aan de enquête. De koepelorganisatie wilde de enquête niet doorsturen, omdat zij over het algemeen geen verzoeken van derden doorsturen. Ook was de koepelorganisatie van mening dat vermoedelijk slechts een zeer beperkt deel van de huisartsenpraktijken te maken heeft met dit onderwerp en een brede enquête zijn doel voorbij zou schieten. De koepel zelf heeft de enquête wel ingevuld.

Voor de *ziekenhuiszorg, ggz en GGD/JGZ* is het niet gelukt om medewerking te verkrijgen van de koepelorganisaties om de enquête aan de achterban te verzenden. De reden hiervoor is niet bekend.

Onderwijs

Primair onderwijs (po): De koepelorganisatie heeft besloten niet mee te werken aan de verspreiding van de enquête, omdat de vragenlijst niet specifiek voor het po was opgesteld en het de vraag was of uit de enquête naar voren zou kunnen komen of gezichtsbedekkende kleding wel een thema is dat leeft in het po. Zij wilden de sector niet belasten met de vragenlijst. Via het ministerie van OCW is de enquête wel gestuurd aan een vereniging van 20 schoolbesturen. De vereniging heeft een goede spreiding over het land. Helaas heeft dit niet geresulteerd in respons. Waarschijnlijk hangt het gebrek aan respons in het po samen met de beperkte prioriteit van het onderwerp voor veel scholen. Praktisch was het niet mogelijk scholen afzonderlijk te benaderen voor een dergelijke enquête.

Middelbaar beroepsonderwijs (mbo): De koepelorganisatie wilde niet meewerken aan de verspreiding van de enquête, omdat er weinig tijd voor was, omdat het een stigmatiserende werking zou kunnen hebben en het onderwerp niet onomstreden is. Het ministerie van OCW heeft daarna zelf 57 scholen⁴ benaderd via het overleg van veiligheidscoördinatoren. De respons in het mbo is 7 van de 57. Het beeld is dat het onderwerp maar op een deel van de scholen speelt, net als in het po. Scholen waar het niet speelt vonden het kennelijk minder relevant om de enquête in te vullen.

Wetenschappelijk onderwijs (wo): De enquête is gestuurd naar het juristen-netwerk van de 14 publieke universiteiten in Nederland. Daarvan hebben er 8 gereageerd.

4 Bron: [StatLine - Onderwijsinstellingen: grootte, soort, levensbeschouwelijke grondslag](#)

Openbaar vervoer

De enquête is verspreid via het boa-coördinatorenoverleg in de openbaarvervoersector, waarin 13 regionale en landelijke vervoersbedrijven zijn vertegenwoordigd. 15 personen van 13 verschillende organisaties hebben de enquête ingevuld.

Totale respons

In onderstaande tabel vindt u de respons per subsector. Gezien de beperkte aantallen respondenten in bepaalde subsectoren kunnen we van die sectoren geen compleet beeld geven. Dat kan alleen voor gemeenten en politie en in mindere mate het openbaar vervoer en de rechtspraak. Voor de andere sectoren (onderwijs en zorg) kunnen we eigenlijk alleen een eerste beeld geven op basis van een beperkt aantal respondenten. In combinatie met de bevindingen uit de literatuur, deskresearch en interviews wordt het beeld wel completer. Uiteindelijk zijn in totaal 435 enquêtes ingevuld. De respons per subsector is als volgt:

Subsector	Aantal respondenten
Landelijk vervoer (trein)	2
Regionaal vervoersbedrijf (bus/tram/metro)	13
Primair onderwijs	0
Middelbaar beroepsonderwijs	6
Wetenschappelijk onderwijs	8
Ziekenhuiszorg	0
Huisartszorg	1
Ggz	2
GGD/JGZ	0
Gemeente	158
Politie	222
Rechtspraak	23
Totaal	435

Er zijn meer mensen begonnen met de vragenlijst, maar snel weer gestopt. De reden was dat zij erachter kwamen te weinig van het onderwerp te weten om de vragenlijst in te kunnen vullen. Uiteindelijk zijn de inhoudelijke items door 435 respondenten beantwoord. Per item kan het aantal reacties verschillen.

We zien dat het aantal respondenten per subsector grote verschillen kent. Voor de sectoren onderwijs (met name primair onderwijs) en zorg zijn de aantallen te klein om op grond van deze enquête een compleet beeld te schetsen. Voor de andere sectoren kan dat wel in combinatie met resultaten uit literatuur, deskresearch en interviews. De respons per subsector geven we ook aan bij de beschrijving van de bevindingen.

Van de respondenten die de enquête hebben ingevuld, voeren de meeste personen hun werk uit op uitvoeringsniveau (57%), gevolgd door beleid (18%) en management (15%). Zo'n 10% voert hun werk op een ander niveau uit. Hieronder vallen bijvoorbeeld administratief medewerkers, adviseurs, bedrijfsvoering of bestuur, communicatie, frontoffice, juridisch personeel, staf en vrijwilligers.

De meeste respondenten vulden de enquête uitsluitend in voor het eigen team (61%). 23% van de respondenten vulde de enquête in voor de gehele organisatie en 16% voor een deel van de organisatie. Van de personen die de enquête invulden voor de gehele organisatie, gaven de meeste personen aan dat dit om een grotere organisatie van meer dan 1000 werknemers ging (44%), gevolgd door een organisatie van 251 tot 1000 werknemers (27%), een organisatie van 51 tot 250 werknemers (26%) en een kleinere organisatie tot maximaal 50 werknemers (2%). De meeste respondenten die de enquête invulden voor een deel van de organisatie, werkten in een afdeling van maximaal 50 medewerkers.

Interviews sectoren

Er zijn semigestructureerde groepsinterviews gehouden met professionals, experts en mensen die gezichtsbedekkende kleding dragen. De opzet was om een groepsinterview per subsector te houden, zodat we meer gegevens konden

ophalen over de ervaringen op de werkvloer en de bevindingen uit de enquête konden verdiepen. Bij de werving is rekening gehouden met spreiding over de regio's. Het streven was 4 tot maximaal 8 deelnemers per groepsinterview.

Werving

In de enquête namen we een vraag op of organisaties mee wilden werken aan een interview. Tevens is via de ministeries gevraagd aan de koepelorganisaties om respondenten te werven voor groepsinterviews. Voor de subsectoren die weinig respondenten opleverden, hebben we zelf organisaties benaderd.

We hebben 22 respondenten uit 9 van de 12 subsectoren voor interviews geworven. Voor drie subsectoren is het niet gelukt respondenten te werven: voor wetenschappelijk onderwijs, ggz en GGD/JGZ. Vanuit het wetenschappelijk onderwijs was er een goede respons op de enquête, maar niet voor de interviews. Via de ministeries is het niet gelukt respondenten te vinden en ook via de enquête hebben zich voor deze subsectoren geen respondenten gemeld.

De 22 respondenten waren als volgt verdeeld:

- 3 van vervoer (1 landelijk en 2 regionaal)
- 3 van onderwijs (2 mbo en 1 po)
- 3 van zorg (huisartsenzorg en ziekenhuiszorg)
- 6 van de politie
- 5 van gemeenten
- 2 van rechtspraak

In de periode van 8 maart tot ongeveer 15 april 2024 zijn de groepsinterviews gehouden. Van de interviews zijn met toestemming van de respondenten geanonimiseerde verslagen gemaakt.

Interviews dragers gezichtsbedekkende kleding

We wilden twee groepsinterviews houden met personen die hun gezicht bedekken. Voornamelijk met vrouwen die om religieuze redenen

gezichtsbedekkende kleding dragen, zo mogelijk aangevuld met enkele respondenten die om andere (gezondheids)redenen hun gezicht bedekken.

Werving

Het is gelukt om negen vrouwen te vinden die aan groepsinterviews mee wilden werken. Zij droegen allen om religieuze redenen gezichtsbedekkende kleding. Deze vrouwen hebben we geworven via onze persoonlijke netwerken, via contactpersonen en via een oproep in de sociale media van een contactpersoon. Het betreft een diverse groep, met verschillende etnische achtergronden, waaronder Duits-Somalisch, Turks, Soedanees, Syrisch, Pools, Marokkaans en Nederlands. Twee vrouwen hebben zich tot de islam bekeerd. We hebben met hen in twee groepen van vier personen interviews gehouden en in één geval een individueel interview afgenomen.

Het is niet gelukt om respondenten te vinden die om andere (gezondheids)redenen hun gezicht bedekken. We hebben contact gezocht met de vereniging voor patiënten met huidziekten die ook hun gezicht bedekken om medische redenen. Het bestuur van de vereniging kende geen voorbeelden van dragers die te maken kregen met de Wgbk en zag geen mogelijkheden om aan een interview mee te werken.

Analyse en rapportage

De bevindingen uit deskresearch, enquête en interviews beschrijven we in voorliggende rapportage geclusterd voor de (sub)sectoren:

- Onderwijs
- Zorg
- Gemeenten
- Politie
- Rechtspraak
- Openbaar vervoer

Per onderdeel geven we een samenvatting van de belangrijkste resultaten. Na beschrijving van deze sectoren, gaat de rapportage in op de ervaringen van

dragers van gezichtsbedekkende kleding en wordt de wetgeving en wijze van handhaven vergeleken met vier andere landen. Ten slotte hebben we de bevindingen geanalyseerd en conclusies getrokken, die we in het laatste hoofdstuk presenteren. Met de gegevens uit de literatuur, de interviews van dragers van gezichtsbedekkende kleding en de internationale vergelijking hebben wij de onderzoeksvragen kunnen beantwoorden.

Interdepartementale begeleidingsgroep

Deze evaluatie werd namens de opdrachtgever begeleid door ambtenaren van de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en bijgestaan door een begeleidingsgroep met vertegenwoordigers van onderstaande departementen die beleidsmatig verantwoordelijk zijn voor de in de wet genoemde sectoren en destijds hebben meegewerkt aan de implementatie van de wet. Het ministerie van SZW is bij de evaluatie betrokken vanuit de beleidsverantwoordelijkheid van Inclusief Samenleven en de aanpak van moslimdiscriminatie. De interdepartementale begeleidingsgroep wordt voorgezeten door een onafhankelijke externe voorzitter.

Het betreft de volgende departementen en afdelingen:

1. Ministerie van OCW (onderwijs);
2. Ministerie van I&W (openbaar vervoer);
3. Ministerie van VWS (zorg);
4. Ministerie van JenV (rechtspraak en handhaving);
5. Ministerie van BZK (overheid, gemeenten);
6. Ministerie van SZW (inclusief samenleven en aanpak moslimdiscriminatie).

Om praktische redenen en de wens een zo groot mogelijke respons te verkrijgen, is ervoor gekozen om de leden van de interdepartementale begeleidingsgroep te vragen contact te leggen met de sector behorende bij hun ministerie en medewerking te vragen aan koepelorganisaties om respondenten te werven voor de enquête en interviews. De interdepartementale begeleidingsgroep heeft feedback gegeven over de uitwerking van de onderzoeksopzet en de keuze

van (sub)sectoren. Tevens werkte de begeleidingsgroep mee aan het uitzetten van de enquête en gaf de begeleidingsgroep feedback op de bevindingen.

3 Bevindingen per sector

In dit hoofdstuk beschrijven we de bevindingen uit de deskresearch, de enquête en de interviews per (sub)sector. We hebben daarvoor gekozen, omdat de respons per subsector verschilt en de bevindingen ook verschillen tussen de verschillende subsectoren. Aan het eind van het hoofdstuk gaan we in op het algemene beeld dat uit de enquête naar voren komt. In bijlage 1 vindt u alle cijfers.

3.1. Omvang

We hebben in onze deskresearch geen documenten kunnen vinden over het aantal dragers van gezichtsbedekkende kleding (in genoemde sectoren) en wat de omvang van de problematiek is.

Er zijn verschillende redenen om gezichtsbedekking te dragen: om religieuze redenen, vanwege gezondheid, ter bescherming (valhelm), tegen de kou, of om niet herkend te worden, bijvoorbeeld bij demonstraties. Het is niet verwonderlijk dat over deze groepen geen cijfers bekend zijn.

Van de omvang van de groep vrouwen die om religieuze redenen een nikab of boerka dragen, zijn wel schattingen gemaakt. Het gaat om een relatief kleine groep in Nederland. De schattingen lopen uiteen van 50 tot 400 vrouwen.⁵ Over de groep mensen die om andere redenen hun gezicht bedekken, zijn geen schattingen bekend. We weten dat er mensen zijn die gezichtsbedekkende kleding

dragen om medische redenen (bijvoorbeeld ziekten waarbij de huid geen licht verdraagt), of die een balaclava⁶ dragen in de subcultuur van de 'drillrap'. En uiteraard komt gezichtsbedekking zoals met bivakmutsen en sjaal-muts-combinaties op koude winterdagen veelvuldig voor. Dit soort kleding wordt soms niet afgedaan in het openbaar vervoer of op andere plaatsen en kan aanleiding zijn voor handhaving. Want voor alle vormen van gezichtsbedekking geldt het verbod. Het is dus bijvoorbeeld 's winters verboden zich met gezichtsbedekkende kleding op het schoolplein te begeven.

3.2. Onderwijs

3.2.1. Verantwoording

De bevindingen in deze paragraaf zijn gebaseerd op standpunten van onderwijsinstellingen zoals gevonden in deskresearch en literatuurstudies. De enquête is ingevuld door zeven respondenten uit het middelbaar beroepsonderwijs en tien respondenten uit het wetenschappelijk onderwijs. Er zijn twee semigestructureerde interviews gehouden: een met een coördinator van de beveiligingsdienst van een mbo-instelling, en een met een vertegenwoordiger van een koepelorganisatie in het primair onderwijs en een manager integrale veiligheid bij een mbo-instelling, tevens docent integrale veiligheidszorg.

De koepelorganisatie in het primair onderwijs oordeelde echter, vanwege enerzijds een gebrek aan signalen en anderzijds de omvang van de sector, dat het verspreiden van de enquête te uitdagend zou zijn. De enquête is volgens een vertegenwoordiger van het mbo actief verspreid binnen het eigen netwerk. Geïnterviewden opperen dat het gebrek aan respons mogelijk te verklaren is

⁵ Vorthoren Advies en Diensten, 2021; De Telegraaf, 2020; Moors, 2009.a.

⁶ Een soort bivakmuts die nog meer van het gezicht bedekt, met twee openingen voor de ogen en soms een voor de mond.

doordat handhaving niet als een verantwoordelijkheid van het onderwijs wordt gezien en het onderhavige thema eerder als een incidenteel probleem wordt beschouwd. Hierdoor voelde men wellicht minder urgentie om de enquête in te vullen.

3.2.2. Standpunt van de sector

In reactie op de invoering van de wet omtrent gezichtsbedekkende kleding heeft School en Veiligheid (16 februari 2021) richtlijnen over communicatie, het aanspreken van individuen en het voeren van gesprekken over het verbod op gezichtsbedekkende kleding op hun website geplaatst. Binnen het onderwijs bestaat een diversiteit in opvattingen over de wet en de handhaving ervan. Hieronder volgt een samenvatting van de standpunten van de verschillende subsectoren.

Hogescholen en universiteiten

Verschillende hogescholen hebben een verbod op gezichtsbedekkende kleding in hun regelgeving opgenomen. Fontys Hogeschool (2020) heeft bijvoorbeeld expliciete handhavingsregels vastgelegd:

Op de terreinen en in de gebouwen van Fontys is het niet toegestaan om gezichtsbedekkende kleding te dragen. Dit is kleding die het gezicht onherkenbaar maakt, zoals onder andere een masker, bivakmuts, integraalhelm, boerka, nikab. Door een daartoe bevoegde medewerker kan aan betrokkene gevraagd worden om de gezichtsbedekkende kleding gedurende het verblijf op de terreinen en in de gebouwen van Fontys te verwijderen. Wanneer aan dat verzoek geen gehoor wordt gegeven door betrokkene, wordt de toegang aan betrokkene geweigerd en wordt betrokkene verzocht om het terrein en/of het gebouw te verlaten. Indien betrokkene het terrein en/of het gebouw niet verlaat, kan de politie ingeschakeld worden. In geval van een epidemie (als gevolg van een besmettelijke ziekte) kan het College van Bestuur

besluiten dat studenten, medewerkers en derden verplicht zijn om binnen de gebouwen van Fontys en de gebouwen waar Fontys gebruik van maakt, een mondkapje te dragen. (p. 4).

Hogeschool Rotterdam benadrukt bijvoorbeeld het belang van goede communicatie voor kwalitatief onderwijs (Rijnmond, 2 december 2018) en legt in haar schoolgids (2019) de nadruk op respectvol gedrag en het rekening houden met verschillende opvattingen. Voor deze hogeschool staat het dragen van gezichtsbedekkende kleding haaks op de gedrags- en integriteitscode van de school. Meerdere hogescholen rechtvaardigen het verbod op gezichtsbedekkende kleding door te wijzen op bevordering van veiligheid, communicatie en identificatie (voorbeelden hiervan zijn De Haagse Hogeschool, 2021; Hogeschool der Kunsten Den Haag, 2023; Van Hall Larenstein, 2018; Hogeschool Leiden, 2022) of ten behoeve van de praktische uitvoering van werk (Hogeschool Utrecht, 2022).

De Vereniging van Hogescholen (VH) en de Hogeschool van Amsterdam (HvA) hebben hun bedenkingen bij het verbod: "We hebben geen afspraken gemaakt om het boerkaverbod te gaan handhaven en zien vooralsnog ook geen reden om dat wel te doen," aldus de woordvoerder van de VH (AT5, 28 november 2018). De HvA stelt ook vragen over de handhaving: "Moet een docent dan de politie gaan bellen als er een student met een boerka of nikab de klas binnenkomt? We hebben eigen regels en sancties en we zijn prima in staat om dit zelf te regelen, daar is geen wet en geen politieagent voor nodig," aldus hun woordvoerder (HvanA, 28 november 2018). De huisregels van de HvA verbieden het dragen van gezichtsbedekkende kleding die de non-verbale communicatie ernstig beperkt. Sancties omvatten onder andere het ontzeggen van toegang tot gebouwen, terreinen en andere voorzieningen van de HvA en zelfs het opzeggen van inschrijving bij ernstige overtredingen (HvanA, 28 november 2018). Zowel de woordvoerder van de HvA als die van de VH stellen dat gezichtsbedekking zelden voorkomt.

Verschillende universiteiten, zoals de Rotterdamse Erasmus Universiteit, hebben aangegeven geen behoefte te hebben aan de handhaving van de wet (Cursor, 29 november 2016; Rijnmond, 31 juli 2019). Medewerkers, studenten en activisten hebben de Radboud Universiteit (RU) opgeroepen om afstand te nemen van het verbod:

Het is in de wet aan de universiteiten zelf opengelaten op welke manier ze met de wet omgaan. De universiteit heeft geen verplichting om de wet te handhaven en zou er dus ook voor kunnen kiezen om een andere weg in te slaan door duidelijk stelling te nemen tegen de symboolpolitiek, het seksisme en de islamofobie die de wet inhoudt. De Gelderlander, 3 september 2019

Een universitair docent wijst daarbij expliciet op het uitsluitingsmechanisme van de regelgeving:

Er is hier nog nooit een student geweest die in een boerka op de campus verscheen. Waarom moet de universiteit zo actief deze boodschap uitdragen? Het is kwetsend en sluit mensen uit. De Gelderlander, 3 september 2019.

Een aantal universiteiten, waaronder de Radboud Universiteit en de Rijksuniversiteit Groningen (RUG), stelden kort na de invoering van de wet richtlijnen op voor gezichtsbedekkende kleding. De bestuursvoorzitter van de RUG legt hierbij vooral de nadruk op identificatiedoelinden, bijvoorbeeld bij tentamens (RTV Noord, 26 september 2019). Op de VU en de UvA zijn al langere tijd huisregels van kracht die het dragen van gezichtsbedekkende kleding verbieden (AT5, 1 augustus 2019). Gesprekken in het kader van deze huisregels zijn bij de UvA en VU niet of nauwelijks voorgekomen (AT5, 1 augustus 2019).

Middelbaar beroepsonderwijs

De mbo-raad vermeldt expliciet dat op mbo-scholen het verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding geldt voor docenten, studenten, ouders en

andere bezoekers in en rond het schoolgebouw (Gelijk zijn = gelijk krijgen?, 2021). Dit verbod is veelal opgenomen in een studentenstatuut of gedragsreglement.

Hoewel de mbo-raad terughoudendheid vraagt in het opleggen van kledingvoorschriften die beperkingen inhouden voor studenten met bepaalde levensbeschouwelijke of godsdienstige overtuigingen, ziet de mbo-raad het verbod als legitiem. De mbo-raad (2021) beschrijft dat kledingvoorschriften alleen zijn toegestaan wanneer "[...] er zwaarwegende belangen op het spel staan: [...]. Goede communicatie, identificatie en veiligheid gelden als dergelijk zwaarwegend beschermwaardig belang [...]." Een uitzondering geldt voor bijzondere scholen die een consistent beleid voeren ter handhaving van de godsdienstige grondslag, waarbij het kledingvoorschrift nodig is om dit te verwezenlijken. Het kledingvoorschrift mag geen discriminatie in de hand werken. (Mbo-raad, 2021).

Primair onderwijs

De PO-raad, sectorvereniging primair onderwijs, is op 2 mei 2019 met het volgende standpunt over de wet naar buiten getreden:

De PO-Raad is kritisch over de wet. Er zijn in Nederland maar zeer weinig ouders met gezichtsbedekkende kleding. Het zou voor leerlingen schadelijk zijn als deze ouders niet meer op school komen. Gevallen waarin leerlingen gezichtsbedekkende kleding dragen zijn bij de PO-Raad überhaupt niet bekend. Veel scholen kennen al kledingvoorschriften die opgenomen staan in de schoolgids, waarmee zij laten zien dat zij zorgvuldig omgaan met de relatie en communicatie tussen school, leerlingen en ouders. Scholen hebben overigens geen formele rol in de handhaving van het verbod. Wel kunnen schooldirecteuren en medewerkers vanaf 1 augustus 2019 weigeren om met ouders te spreken die gezichtsbedekkende kleding dragen. Zij zijn echter niet in overtreding als zij ouders er niet op aanspreken. PO-raad, 2 mei 2019

De Algemene Vereniging van Schoolleiders (AVS) ondersteunt dit standpunt. Ze vinden dat scholen al afspraken hebben en dat ze in hun eigen context en in overleg met de medezeggenschapsraad en de ouderpopulatie zelf afspraken hierover moeten kunnen maken (AVS, 8 mei 2019). Voor de onderwijskoepel OSV geldt dat de wetgeving doorgaans leidend zal zijn bij handelen en handhaven, aldus AT5 (1 augustus 2019).

3.2.3. Bekendheid met de wet

Wetenschappelijk onderwijs (wo)

Uit de enquête blijkt dat iets meer dan de helft van de respondenten bekend is met de wet. Iets meer dan de helft denkt dat slechts een enkele medewerker van de organisatie op de hoogte is. Dit verschil in bekendheid met de wet kan komen doordat de werving van respondenten via het juristennetwerk verliep. Zij zijn vanuit hun professie beter bekend met wetten en regelgeving. Iets minder dan de helft geeft aan dat niemand verantwoordelijk is voor het beleid, of dat het onbekend is.

Mbo

Uit de respons blijkt dat de bekendheid met de Wgbk onder de medewerkers binnen de sector door verschillende respondenten anders wordt ingeschat. Waar de een aangeeft dat het merendeel goed op de hoogte is, denkt een ander dat slechts een klein deel op de hoogte is. Deze bevindingen komen overeen met het beeld uit het interview. Beide geïnterviewden, de coördinator en de manager veiligheid, zijn betrokken bij het opstellen en handhaven van het beleid. Hoewel ze niet zeker weten in hoeverre de medewerkers van hun organisatie op de hoogte zijn, benadrukken ze tijdens het interview dat het beleid en de instructies gemakkelijk toegankelijk zijn en regelmatig onder de aandacht van het personeel worden gebracht via trainingen. Bovendien is binnen het netwerk van mbo-instellingen de wet en de implementatie ervan regelmatig besproken, wat zou hebben moeten bijgedragen aan de bekendheid en naleving

ervan. Het organisatiebeleid van de twee geïnterviewde mbo-instellingen vertoont overeenkomsten maar kent ook verschillen.

Overeenkomsten

Beide mbo-instellingen hebben hun statuten aangepast om studenten beter te informeren over de regelgeving omtrent gezichtsbedekkende kleding. Hoewel handhaving niet direct hun verantwoordelijkheid is, hebben ze wel een rol bij het melden van overtredingen aan de politie. Hun beleidsdocumenten zijn beknopt en verwijzen naar de wet vanaf 2019, waarin wordt beschreven wat onder de wet als gezichtsbedekking valt, inclusief kledingvoorschriften en uitzonderingen, zoals hoofddoeken en doelmatige gezichtsbedekking zoals mondkapjes.

Verskil in procedures

De handhavingsprocedure van een mbo-instelling kan alleen uitgevoerd worden door een beveiliging, en is samengevat in zes punten, waarin het mogelijk is om een burgerarrest uit te voeren en/of politie in te schakelen:

- Verzoek om gezichtsbedekking af te doen.
- Toegang kan worden ontzegd bij weigering, met melding aan de veiligheidscoördinator of (opleidings)manager indien het om student/medewerker gaat.
- Bel de politie indien nodig.
- Burgerarrest is toegestaan, maar wordt alleen in uiterste gevallen toegepast.
- Bij problemen altijd hulp inschakelen en de veiligheidscoördinator en/of hoofdconciërge waarschuwen.
- Melding maken indien nodig. (Mbo, manager veiligheid)

De andere mbo-instelling schakelt geen politie in, daar staat het intern oplossen van de kwestie voorop, maar alle medewerkers mogen studenten of bezoekers hierop aanspreken:

Ons beleid is eenvoudig: elke medewerker heeft het recht om op te treden tegen gezichtsbedekkende kleding. Bij herhaalde overtredingen wordt dit geregistreerd en wordt er overleg gepleegd met de leerlingenbegeleider of mentor van de persoon. Als dit geen verbetering oplevert, wordt het B-team ingeschakeld, het ondersteuningsteam voor studenten met problemen. Bij aanhoudende problemen kan een schorsing van maximaal 2 dagen worden opgelegd.

■ Mbo coördinator van de beveiligingsdienst.

Naast de conciërge en aspirant-beveiligers zijn er conciërges met een beveiligingsdiploma die stagiaires begeleiden. Deze stagiaires kunnen studenten en bezoekers ook aanspreken op gezichtsbedekking.

Primair onderwijs

De vertegenwoordiger van de koepelorganisatie in het primair onderwijs vindt het lastig om te bepalen hoe goed scholen op de hoogte zijn van de wet, gezien het grote aantal schoolbesturen onder haar hoede. Uit gesprekken met leden ontstaat de indruk dat de meeste scholen op de hoogte zijn van de wet, maar handhaving is geen prioriteit en er is geen specifiek protocol. Wat betreft het beleid op scholen, hadden de meeste al beleid met betrekking tot kledingvoorschriften voor leerlingen voordat de wet van kracht werd. Sommige scholen hebben mogelijk hun beleid aangescherpt met betrekking tot ouders, terwijl andere van mening zijn dat handhaving niet hun taak is en iedereen welkom is.

3.2.4. Ervaringen met de wet

Wetenschappelijk onderwijs

Waarnemingen en registratie

Uit de beperkte enquêteresultaten in het wetenschappelijk onderwijs die 10 van de 14 universiteiten vertegenwoordigen, blijkt dat het merendeel aangeeft

dat registratie van gezichtsbedekking niet aan de orde is, of dat ze hier geen informatie over hebben. De meesten schatten het aantal waarnemingen op 1 tot 5 keer sinds de invoering van de wet. De waarnemingen betreffen dan zowel nikab, bivakmuts als integraalhelm.

Mbo

Waarnemingen

De helft van de respondenten uit de enquête schat in dat er 1 tot 5 keer of 5 tot 10 keer gezichtsbedekking is waargenomen binnen de organisatie. De overige respondenten melden dat gezichtsbedekking geen enkele keer is waargenomen of dat ze het niet weten. Hierbij gaat het om waarnemingen van integraalhelmen en boerka's of nikabs. In een enkel geval is 'anders' ingevuld.

Uit het interview blijkt dat bij de betreffende instellingen sinds de invoering slechts een keer een waarneming van een nikab/boerka heeft plaatsgevonden. De overige waarnemingen betroffen integraalhelmen, sjaals of hoodies, en in enkele gevallen een bivakmuts. Een vertegenwoordiger, met een coördinerende rol, heeft persoonlijk waarnemingen gedaan van situaties met gezichtsbedekkingen. Zo zegt hij:

In het begin waren het vooral de scooterrijders die nog wel eens een integraalhelm op hadden en bij een kluisje pas wilden afzetten. Dat was in het begin een strijd, maar nu hebben we dit jaar eigenlijk pas voor het eerst een dame die bij binnenkomst wel eens vergeet om het [gezichtsbedekking] af te doen.

■ Mbo coördinator van de beveiligingsdienst.

Hij omschrijft de gezichtsbedekking van de vrouw als volgt:

Een rechthoekige flap die tot hier bij de neus zit, en dan [wijst met zijn handen naar zijn gezicht]. Haar hoofddoek zit gewoon echt

strak tot daar onder de kin en daar heeft ze dan een doekje voor en dan kan ze zo met een clipje of speldje hem wegdoen, stopt ze erbij in en dan is hij ook weg.

■ Mbo coördinator van de beveiligingsdienst.

De andere vertegenwoordiger heeft zelf geen waarnemingen gedaan van gezichtsbedekking, omdat de bedrijfsbeveiligingsdienst actief toezicht houdt en de toegang bij de ingang wordt geweigerd als de gezichtsbedekking niet wordt afgedaan.

Registratie

De helft van de respondenten geeft in de enquête aan dat gezichtsbedekking wordt geregistreerd. De andere helft geeft aan van niet of het niet te weten. Registratie komt echter niet neer op het bijhouden van een aparte lijst voor deze personen, zoals uit het interview blijkt. In plaats daarvan worden incidenten, zoals het weigeren om de gezichtsbedekking af te doen of herhaling van dit gedrag, opgenomen in de algemene registratie van incidenten en ongevallen. Registratie van gezichtsbedekking komt echter zelden voor.

Zo spreekt een van de geïnterviewden over een eenmalige registratie van gezichtsbedekking. Dit betrof een gastdocent met een nikab waarbij de toegang werd geweigerd:

Dat doen we al vanaf 2005 verplicht met beleid. Iedere medewerker is verplicht om incidenten te melden. [...] Ook bij dit aspect komt het voor dat iemand geweigerd moet worden vanwege gezichtsbedekking, en daar moet dan een melding van komen. Daar maken wij dan weer de rapportages uit en kan ik dus tot 3 cijfers achter de komma vertellen hoe vaak dat het is voorgekomen dat er mensen zijn geweigerd met gezichtsbedekkende kleding. Dat is welgeteld één keer gebeurd.

■ Mbo manager.

Ook bij de andere instelling is slechts eenmaal een registratie gedaan. Dit betrof een student autotechniek die continu weigerde om zijn helm af te doen bij binnenkomst.

Primair onderwijs

In het primair onderwijs worden waarnemingen van gezichtsbedekking niet geregistreerd. Vrouwen die om religieuze redenen gezichtsbedekking dragen worden wel waargenomen, maar de frequentie hiervan is onbekend, aldus de koepelorganisatie.

3.2.5. Beleid en handhaving

Wetenschappelijk onderwijs

In de enquête geeft de meerderheid van de respondenten aan dat de organisatie handhaaft. Doorgaans wordt eerst een waarschuwing gegeven, en bij het negeren ervan volgt weigering van toegang, mogelijk met tussenkomst van beveiliging. De meerderheid meldt dat de politie nooit is ingeschakeld, maar één respondent geeft aan dat dit wel het geval was. Of het aantal personen met gezichtsbedekking binnen het wetenschappelijk onderwijs is veranderd sinds de invoering van de Wgbk is bij de respondenten niet bekend.

Mbo

Uit de bescheiden enquêteresultaten blijkt dat alle respondenten aangeven dat de organisatie handhaaft. Ongeveer de helft schat in dat dit 1 tot 10 keer is gebeurd, terwijl de anderen aangeven dat dit nog niet is voorgekomen.

Deze bevindingen komen overeen met wat uit het interview naar voren kwam. Beide respondenten bevestigen dat handhaving weliswaar plaatsvindt, maar niet frequent.

Beiden zijn tevreden over de gehanteerde handhavingsmethoden. Tijdens het interview benadrukken vertegenwoordigers van de mbo-instellingen dat

instructies en beleid toegankelijk en goed vindbaar zijn. Een respondent zegt hierover: "Typ het woord 'gezicht' in en je krijgt vanzelf dit protocol bij de hand. En anders zoek je het via sociale veiligheid of andere wegen." Of de instructie duidelijk is voor het personeel blijkt echter lastig eenduidig te beantwoorden. Zo zegt een respondent: "Dat weet ik niet. De conciërge die het meisje voor het eerst zag, belde mij omdat hij niet wist hoe te handelen."

Het merendeel van de respondenten uit de enquête meldt dat handhaving begint met een waarschuwing, gevolgd door het weigeren van toegang bij negeren, waarbij indien nodig de beveiliging kan optreden. Bij geen van de respondenten is de politie ingeschakeld, een punt dat ook in het interview wordt bevestigd. Bij herhaaldelijke overtreding of weigering om gezichtsbedekking af te doen of weg te gaan, hanteren de geïnterviewde instellingen verschillende protocollen. Bij de ene instelling is het een optie om de politie in te schakelen, terwijl dat bij de andere bewust niet zo is. Een van de instellingen beschrijft hun aanpak als volgt:

[...] een persoon gevraagd het gebouw te verlaten, en dat doen we volgens protocol drie keer. Als men dan nog steeds niet van plan is om te vertrekken, dan wordt de politie gebeld. En dat is vaak wel het moment, als daarmee gedreigd wordt, dat mensen dan toch koste wat kost vertrekken. Het klinkt zwaar, maar dat is het eigenlijk ook wel. Iets wat we liever niet doen, maar het gaat ook om de wet, en anders wel om de veiligheid van onze gebruikers.

■ **Mbo manager veiligheid.**

Bij de andere instelling, waar beveiliging aanwezig is maar de politie er niet bij wordt betrokken, worden situaties liever intern opgelost. De betreffende coördinator verklaart het vermijden van politiebetrokkenheid als volgt:

Het is geen levensbedreigende situatie als iemand weigert zijn helm af te doen. Waarom zouden we het dan groter maken dan het is? Dat is het gevoel hier.

■ **Mbo coördinator van de beveiligingsdienst.**

Primair onderwijs

De vertegenwoordiger van de koepelorganisatie verwacht dat scholen die ervoor kiezen om te handhaven, mogelijk minder geneigd zijn om praktijkverhalen te delen, omdat ze kunnen denken 'oh ja, maar er wordt vanuit de sector anders over gedacht'. Ze kan om die reden weinig vertellen over handhaving en duidelijkheid van de instructies.

3.2.6. Handhaving in coronaperiode

Wetenschappelijk onderwijs

Tijdens de coronapandemie gaf slechts een enkeling in de enquête aan dat er onduidelijkheid ontstond over gezichtsbedekkende kleding. Soms was het dragen van een mond-neusmasker in combinatie met gezichtsbedekkende kleding, lastiger waar te nemen. De meeste respondenten vonden dat de coronapandemie niet heeft geleid tot een duidelijke af- of toename van tolerantie voor gezichtsbedekking.

Mbo

De enquête laat zien dat de meeste respondenten tijdens corona geen onduidelijkheid ervaarden over de handhaving van de wet. Er is echter verdeeldheid over het gemak van het waarnemen van mond-neusmaskers in combinatie met gezichtsbedekking. Ook zijn de respondenten verdeeld over de toename van tolerantie voor gezichtsbedekking tijdens en na de pandemie.

In het interview wordt duidelijk dat bij één instelling de handhaving tijdens corona iets werd versoepeld. Een respondent verklaart:

We hebben ervoor gekozen om mondkapjes te faciliteren, maar goed, dat wil niet zeggen dat er ook niet huis-, tuin- en keukenmondkapjes gedragen zullen zijn. Maar het was natuurlijk wel een in zoverre aparte tijd dat we wellicht in dat opzicht de touwtjes wel wat hebben laten vieren.

■ **Mbo manager veiligheid.**

Een andere respondent herkent geen verwarring tijdens die periode:

Heel vaak is gewoon goed te zien aan een mondkapje of het elastiekje achter de oren langs zit of dat het een gelaatsmasker is. Waardoor je dus eigenlijk best wel goed onderscheid kon maken tussen een kap, sjaal of helm.

■ **Mbo coördinator van de beveiligingsdienst.**

Na afloop van de coronaperiode ontstonden vragen over het waarom van de regelgeving. Een respondent verwoordt dit als volgt:

Sommige leerlingen zeiden: we moesten een mondkapje op. Waarom mogen we nu niet dan de sjaal voor ons gezicht houden of de helm ophouden? Sommigen wilden het nog wel eens op discriminatie gooien, dat is het gewoon niet. En die discussie gaan we ook eigenlijk ook nooit aan om ons gelijk te krijgen. We zeggen dat we dat [gezichtsbedekking] niet accepteren.

■ **Mbo coördinator van de beveiligingsdienst.**

Primair onderwijs

De vertegenwoordiger van de koepelorganisatie kan niets zeggen over hoe handhaving in de coronaperiode in het primair onderwijs verliep. Zij was destijds werkzaam als docent en in haar eigen praktijk speelde dit niet.

3.2.7. Doelen van de wet

Wetenschappelijk onderwijs

De enquêteresultaten tonen dat respondenten over het algemeen vinden dat de wet heeft bijgedragen aan betere identificatie en communicatie. Maar de meningen zijn verdeeld over de bevordering van veiligheid, de uitvoerbaarheid van de wet en de vraag of deze alleen impact heeft op dragers van een nikab of boerka. De meerderheid neemt geen duidelijk standpunt in over deze kwesties. Tot slot geeft de meerderheid van de respondenten in de enquête aan dat niet iedereen binnen de organisatie de noodzaak van de wet onderschrijft.

Mbo

Veiligheid en identificatie

Vrijwel alle enquêterespondenten geven aan dat de wet bijdraagt aan veiligheid en identificatie. In het interview wordt dit bevestigd, maar tegelijkertijd benadrukken de geïnterviewden dat gezichtsbedekking zelden voorkomt. Een respondent legt een verband tussen veiligheid en identificatie:

[...] Als scholen zijn we openbare instellingen. We willen geen obstakels creëren, maar we willen wel weten wie er binnenkomt en aanwezig is. We hebben dat hierdoor formeler kunnen aanpakken. Eigenlijk zei ik dus al van, hadden we deze regel al. Alleen we hebben nu ook de wet achter ons, waardoor we ons beter kunnen uitdrukken.

■ **Mbo manager veiligheid.**

De andere respondent ziet echter geen verbetering in de veiligheid:

[...] Die wet heeft eigenlijk niks in de gedragingen veranderd van onze studenten. Omdat daarvoor eigenlijk ook al niemand binnenkwam met slechte bedoelingen. Kijk, die helm die vergeten

wordt of dat doekje of de sjaal die vergeten wordt, het is gewoon even een kwestie van iemand erop attent maken en het is klaar. [...], en dat is in mijn ogen hetzelfde gebleven.

■ Mbo coördinator van de beveiligingsdienst.

Vóór de invoering van de wet werd binnen het middelbaar beroepsonderwijs aan personen waarvan het gezicht bedekt was, gevraagd de bedekking weg te nemen, zoals aangegeven door de meerderheid van de respondenten in de enquête. Uit het interview blijkt dat dit verzoek soms werd gedaan voor identificatiedoeleinden of vanuit fatsoensnormen.

Communicatie

In de enquête geven respondenten aan dat de wet heeft bijgedragen aan de bevordering van communicatie binnen de organisatie. In het interview zegt een respondent over bevordering van de communicatie het volgende:

[...] de communicatie eerlijker is geworden, dus verbeterd in mijn ogen. Want alleen al door dit aspect, de ogen kunnen schitteren, maar er kan ook een traan in zitten als iemand verdrietig is. Dus heeft hij nu een grote glimlach die je uitlacht of is hij gewoon verdrietig als je hem ergens op aanspreekt? Die gezichtsuitdrukkingen zijn verbeterd.

■ Mbo coördinator van de beveiligingsdienst.

Dezelfde beperkingen in communicatie golden volgens de respondent ook voor mondkapjes:

[...] op het moment dat iemand in de school is waarvan we twijfelen of die persoon een relatie heeft met de school, een studie volgt of een afspraak heeft of via het werk komt, dan is het eigenlijk moeilijk te bepalen of je die persoon moet aanspreken.

Dus het was wel een extra element. Dus de non-verbale communicatie op afstand, die ontbrak.

■ Mbo coördinator van de beveiligingsdienst.

Overige aspecten

De meerderheid van de respondenten in de enquête vindt dat de wet goed uitvoerbaar is. De respondenten uit de enquête zijn echter verdeeld over de noodzaak van de wet, mogelijk vanwege de reeds bestaande ruimte voor identificatieplicht en het instellen van kledingvoorschriften, zoals verduidelijkt tijdens het interview.

Wat betreft wrijvingen tussen medewerkers onderling en personen met gezichtsbedekking, neemt de meerderheid van de respondenten in de enquête een neutrale positie in. In het interview komt naar voren dat er soms discussie is, met name na de coronaperiode, maar over het algemeen worden de aanwijzingen goed geaccepteerd.

De meerderheid van de respondenten in de enquête vindt niet dat de wet alleen invloed heeft op vrouwen met een nikab of boerka. Op beide instellingen die aan het interview hebben deelgenomen, komen nagenoeg geen gezichtsbedekkingen om religieuze redenen voor. Vaker worden integraalhelmen en hoog opgetrokken sjaals waargenomen. Het is voor de geïnterviewden lastig om hier een goed oordeel over te vellen.

Uit de enquête blijkt dat de meerderheid van de respondenten geen belemmering ziet in het bieden van goede dienstverlening aan personen met gezichtsbedekking. De geïnterviewden benadrukken de gastvrije en de-escalerende houding waarop beveiligers worden getraind. Een van hen wijst bijvoorbeeld op de open sfeer binnen zijn instelling: "Ons gebouw is heel open, zonder poortjes of pasjes. Iedereen is welkom. Zelfs de daklozen van het opvanghuis verderop komen gewoon koffie halen en gaan dan weer weg."

Primair onderwijs

De vertegenwoordiger van de koepelorganisatie betwijfelt of de wet daadwerkelijk bijdraagt aan een verbetering van de veiligheid en communicatie, gezien de reeds bestaande mogelijkheid om kledingvoorschriften in te stellen. Ze wijst ook op een toegenomen gevoel van onveiligheid bij vrouwen met gezichtsbedekking, zoals gerapporteerd in de 'Inventarisatie van ervaringen na invoering wet Gedeeltelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding' (Vorthoren, 2021).

Daarnaast wijst ze erop dat het toestaan van mondkapjes en het verbieden van gezichtsbedekking elkaar tegenspreken en mogelijk uitsluiting in de hand werken:

Maar ik kan me heel goed indenken dat daar een frictie ontstaat van 'ja, maar wacht eens even, waarom is een mondkapje wel acceptabel en een nikab niet'. Veel mensen hebben kritiek op de wet. Is het niet eerder een uitsluitingswet dan een veiligheidswet? Dit wordt duidelijk wanneer we naar het voorbeeld van corona kijken. Wat bedoelen we dan precies met 'veiligheid'?

■ Primair onderwijs, koepelorganisatie.

3.2.8. Samenvatting resultaten

Bekendheid wet

In het onderwijs verschilt de mate van bekendheid met de wet. In het wetenschappelijk onderwijs is de bekendheid groter onder functionarissen die zich bezighouden met de interne regels en beveiliging dan onder het overige personeel. Er bestaat onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor het beleid. In het mbo is de bekendheid met de wet over het algemeen groter, waarbij coördinatoren of managers veiligheid vaak de verantwoordelijkheid dragen. Het organisatiebeleid omvat onder meer welke gezichtsbedekkingen wel of niet zijn toegestaan, instructies voor het omgaan met gezichtsbedekkende

kleding en mogelijke sancties bij overtredingen. Voor het primair onderwijs is de bekendheid lastig te beoordelen voor de geïnterviewde koepelorganisatie.

De praktijk

In het algemeen lijkt de Wgbk actiever gehandhaafd te worden in het wetenschappelijk onderwijs en het mbo dan in het primair onderwijs. Dit wordt bevestigd door literatuuronderzoek. Kort na het invoeren van de wet hebben bepaalde universiteiten en hogescholen te kennen gegeven te gaan handhaven. De koepelorganisaties in het primair onderwijs hebben expliciet verklaard dit niet te doen.

Gezichtsbedekking wordt over het algemeen weinig waargenomen, en er wordt geen aparte registratie bijgehouden, behalve in het mbo waar dit wordt opgenomen bij weigering de gezichtsbedekking te verwijderen of bij herhaalde overtredingen. In het primair en in het wetenschappelijk onderwijs worden, naar het idee van de kleine groep respondenten, nikabs vaker waargenomen dan andere vormen van gezichtsbedekking. In het mbo zijn er juist meer integraalhelmen en muts-sjaal-combinaties dan religieuze gezichtsbedekking.

De handhaving van de wet betreffende gezichtsbedekking in het wetenschappelijk en mbo-onderwijs verloopt doorgaans door te waarschuwen en bij herhaalde overtredingen de toegang te weigeren, eventueel met hulp van medewerkers van de beveiliging. In het primair onderwijs gaat het uiteraard meer om de ouders en is onbekend in welke mate en hoe handhaving plaatsvindt bij scholen die besluiten tot handhaving. Onderwijsinstellingen hanteren diverse protocollen, variërend van schorsing tot politie-inschakeling. Zover onze respondenten bekend is, is tot op heden nog nooit politie betrokken geweest bij situaties van gezichtsbedekking, behalve bij één melding van een nikab in het wetenschappelijk onderwijs.

Corona

In het mbo werd tijdens de coronapandemie geen onduidelijkheid ervaren in de handhaving van de wet. Toch werd er soms minder streng gehandhaafd, omdat mondkapjes wel toegestaan werden. De meningen over het kunnen maken van onderscheid tussen mond-neusmaskers en gezichtsbedekking zijn verdeeld. De tolerantie ten opzichte van gezichtsbedekking nam niet toe, maar na de coronaperiode ontstond er soms discussie over waarom een nikab wel verboden was en een mondkapje niet. In het wetenschappelijk onderwijs ontbreekt een duidelijk standpunt. In het primair onderwijs speelt de kwestie niet.

Evaluatie doelen van de wet

De bevindingen uit enquêtes en interviews in het wetenschappelijk onderwijs en het mbo wijzen erop dat de respondenten over het algemeen vinden dat de doelen van de wet wel zijn gerealiseerd. Maar er zijn wel uiteenlopende meningen over in hoeverre de afzonderlijke aspecten van identificatie, communicatie en veiligheid zijn verbeterd. Dit zien we ook terug in het literatuuronderzoek. Vooral in het wetenschappelijk onderwijs lopen de opvattingen uiteen.

In het mbo vinden de respondenten dat de wet slechts een beperkte en indirecte invloed had op een betere communicatie en veiligheid. Het was slechts zelden nodig om de Wgbk te handhaven en de wet bekrachtigt vooral de huisregels die er al waren. Niet iedereen in het mbo vindt de wet noodzakelijk.

De koepelorganisatie in het primair onderwijs is van mening dat de wet juist uitsluiting en onveiligheid veroorzaakt voor vrouwen die religieuze gezichtsbedekking dragen. Het verbod kan een negatief effect hebben op de betrokkenheid van ouders bij school en de relatie tussen ouders, kinderen en de school, omdat moeders met gezichtsbedekkende kleding niet de school in mogen komen. Dit kritische geluid wordt, zoals blijkt uit de literatuur en mediaberichten, ook door andere onderwijsinstellingen en koepelorganisaties uitgesproken. Zij waarschuwen voor islamofobie en het gevaar van uitsluiting, geven aan dat ze

zelf willen beslissen over hun huisregels en de invulling daarvan en twijfelen of de Wgbk noodzakelijk is.

3.3. Overheid: gemeenten

3.3.1. Verantwoording

De bevindingen in deze paragraaf zijn gebaseerd op standpunten van gemeenten zoals gevonden in deskresearch en literatuurstudies, een enquête die door 183 respondenten is ingevuld, en een semigestructureerd groep-sinterview waaraan functionarissen van twee middelgrote en drie kleine gemeenten deelnamen. Van deze functionarissen zijn er drie werkzaam als beleidsmedewerker, waarvan een gespecialiseerd is in arbeidsveiligheid en hogere veiligheidkunde, een gespecialiseerd is in openbare orde en veiligheid, en de derde de specialisatie openbare orde, jeugd en veiligheid heeft. De overige twee respondenten werken als coördinator veiligheid en teamleider boa's. Een respondent, beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid van een kleine gemeente, heeft het interview slechts kort kunnen bijwonen in verband met een andere afspraak.

3.3.2. Standpunt van de sector

De regionale publieke omroep voor Zuid-Holland-Zuid (Rijnmond, 31 juli 2019) rapporteert dat "[...] de burgemeesters van de grote steden hebben gezegd dat de politie in hun gemeenten geen prioriteit geeft aan opsporing of vervolging van dragers van betreffende kleding." Hieronder vallen bijvoorbeeld gemeenten als Amsterdam en Utrecht. Zo stelde de burgemeester van Amsterdam: "Het past niet bij Amsterdam dat we vrouwen uit de tram halen omdat ze een nikab dragen. Dat is toch onbespreekbaar?" (RTL Nieuws, 21 oktober 2020). Over de handhaving van de wet in het stadkantoor van de gemeenten zelf, vertelt een woordvoerder van gemeente Utrecht dat er "per situatie gekeken gaat worden of de openbare orde in het geding is." (DUIC, 26 november 2018).

Er zijn echter ook gemeenten die actief vormgeven aan de handhaving van de wet, zo ook gemeente Eindhoven:

“Een bezoeker met gezichtsbedekkende kleding wordt door een medewerker aangesproken en gevraagd om zijn/haar gezicht zichtbaar te maken én te houden. Als de bezoeker niet meewerkt, dan verlenen we geen diensten en verzoeken we de bezoeker het pand te verlaten”, aldus de woordvoerder van gemeente Eindhoven (Studio O40, 31 juli 2019). Hetzelfde geldt voor gemeente Meierijstad (Stadskrant Veghel, 1 augustus 2019). Ook een woordvoerder van de gemeente Den Haag vertelt Omroep West (1 augustus 2019) dat bezoekers gevraagd wordt om de gezichtsbedekkende kleding af te doen. Doen zij dit niet, dan mag de gemeente hen verzoeken om het pand te verlaten. Daarnaast kan de politie ingeschakeld worden om een boete uit te schrijven als de desbetreffende persoon het gebouw niet vrijwillig verlaat (Omroep West, 1 augustus 2019). Deze maatregelen zijn vastgelegd in huisregels (zie bijvoorbeeld gemeente Lochem, z.j.). Beveiligers op het stadhuis waren tevens de eersten die de wet gingen handhaven, zo beschrijft Gemeente.nu (31 juli 2019). Ook woordvoerders van diverse gemeenten geven aan dat zij de wet zullen handhaven, gericht op de-escalatie.

Dat de wet niet altijd helemaal duidelijk is, wordt geïllustreerd door een voorval in de gemeente Nijmegen eind 2019. Een vrouw met gezichtsbedekking mocht een buitenspeeltuin in de stad niet in. Het verbod geldt echter niet voor een speeltuin. Een ander incident in Den Haag, waar een vrouw met een gezichtsluier het gemeentehuis bezocht om de identiteitskaart van haar zoontje op te halen, illustreert de onduidelijkheid in handhaving tijdens de coronapandemie. Ondanks dat er bij de aanvraag geen probleem was en ze zelfs haar sluier had

afgedaan en een mondkapje droeg, weigerden ambtenaren haar te helpen. Met tussenkomst van de Haagse partij Nida lukte het wel (Rubio, AD, 2020).⁷

Ook Sociaal Werk Nederland, de brancheorganisatie voor Sociaal Werk geeft op haar website op 24 juli 2019 een toelichting op de wet:

Het sociaal werk wordt niet expliciet genoemd in de wet, maar een loketfunctie waarbij u in de gemeente informatie verstrekt aan bewoners die voor die informatie nergens anders terecht kunnen valt er wel onder. Uit de [memorie van Toelichting](#) blijkt ook dat jeugdhulp onder de wet valt. Sociaal Werk Nederland adviseert om als organisatie zelf te bekijken of uw organisatie werkzaamheden biedt op plekken of gebouwen en situaties als genoemd in de wet. En: ga het gesprek aan met uw personeel en vrijwilligers: wat is uw handelwijze als een bezoeker van een buurthuis bezwaar maakt tegen de aanwezigheid van bezoeker met boerka.

3.3.3. Bekendheid met de wet

Uit de enquêteresultaten blijkt dat hoewel driekwart van de respondenten in verschillende mate op de hoogte is van het interne beleid of de instructies met betrekking tot de handhaving van de wet binnen hun gemeente, een groot deel van hen aangeeft dat slechts een klein deel of zelfs helemaal geen enkele medewerker van hun organisatie op de hoogte is van de wet zelf.

Alle gemeenteambtenaren die zijn geïnterviewd, geven aan bekend te zijn met de wet. Een van de ambtenaren begrijpt niet dat de wet zo onbekend is, tenzij er intern geen communicatie over is geweest. Een andere ambtenaar benadrukt dat de wet alweer vijf jaar geleden in werking trad. De aandacht

⁷ Zie kamerbrief: [Kamerbrief over het bericht dat moslima met mondkapje geweerd werd door gemeente](#) | [Kamerstuk](#) | [Rijksoverheid.nl](#)

ervoor is verdwenen en het komt niet vaak voor. Twee kleine gemeenten hebben geen organisatiebeleid. Ze geven aan: "We krijgen er (nikab/boerka) niet mee te maken" en het ontbreken van bivakmutsen en integraalhelmen wordt toegeschreven aan fatsoensnormen, waarbij wordt benadrukt: "Ja, petjes gaan hier af". Een van de kleinere gemeenten is naar aanleiding van de enquête en het onderzoek alsnog beleid gaan opstellen.

Een aanzienlijk deel van de respondenten uit de enquête geeft aan dat het voor hen onbekend is wie de verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering. Ongeveer een kwart geeft aan dat er binnen hun organisatie niemand verantwoordelijk is voor het beleid.

Het organisatiebeleid

Drie ambtenaren in het groepsinterview waren direct betrokken bij het opstellen van het organisatiebeleid van hun gemeente. Eén gemeente is pas na onze enquête begonnen met het opstellen van beleid. Het beleid en de richtlijnen voor het personeel zijn door drie gemeenten als volgt opgesteld:

[...]we wilden het onderdeel van ons beleid maken, hoe we omgaan met inwoners, maar wij willen in dat beleid wel positiviteit uitstralen. Dus we hebben niet gezegd: 'Het is verboden om', maar we hebben gezegd: 'We willen graag uw gezicht zien'. En dat is wat we zowel bekendmaken aan inwoners in de publieke hal, middels bijvoorbeeld de huisregels die hier en daar hangen. Maar we hebben ook onze medewerkers getraind in: hoe ga je nou om met deze extra aanvulling op het beleid?

■ **Middelgrote gemeente, beleidsmedewerker arbeidsveiligheid en hogere veiligheidskunde.**

In het personeelshandboek staat een klein regeltje erover. In de publieke ruimte in onze gebouwen hangen geen huisregels of dat soort zaken. Op een gegeven moment kreeg ik de vraag zelf wel van wil je er iets meer mee? Wil je er posters over ophangen? Nou

ja, dan hebben we wel hebben gezegd van 'het is gewoon een wet en op deze manier dragen wij dat uit'. Dus we hebben er geen extra aandacht op gevestigd [...]. Ik ben inderdaad hier ook de auteur van het arrest protocol. We gaan dat opnieuw schrijven en opnieuw vaststellen. [...] Hoe moeten we dat erin zetten. Aan de balie daar is gewoon een van de handelingen die medewerkers hebben, is het vaststellen van de identiteit en dat kan niet anders dan dat het gezicht zichtbaar is. En daar hebben wij eigenlijk in [naam gemeente] ook nooit geen gedoe over gehad.

■ **Middelgrote gemeente, coördinator veiligheid.**

Het is bij ons een gezamenlijk project geweest vanuit HR, veiligheid en facilitair. Ik heb er zelf een collegevoorstel voor geschreven. Daaraan hangt [...] een handelingsperspectief. Ook een agressieprotocol van 'what if', als er wat anders gebeurt. Wij gebruiken in het raadhuis icoontjes. We hebben dit onder de huisregels geschaard, ondanks dat het wettelijk is. Daar ben ik het mee eens met iemand die het hiervoor zei, maar we hebben het dan toch verduidelijkt door het uit te beelden als een huisregel. Waarbij we hem ook wel neutraal hebben gesteld. Dus niet alleen het boerkaverbod, maar ook de helm hebben we in beeld gebracht en ook de bivakmuts. En daarbij ook 'genudged', dus wij moeten u kunnen herkennen en aankijken. En inderdaad niet negatief gebracht. [...] we hebben dus dat agressieprotocol. Wat wij vooral ook hebben uitgedragen is, we doen het eigenlijk alleen bij het vragen van dienst of een product. Dus als iemand het raadhuis binnenkomt en hij komt alleen voor [...] een folder op te halen of een krant, of eventjes iets te vragen, dan is dat prima. Maar wil iemand echt een paspoort aanvragen, een huwelijk aangaan of iets waarbij hij moet worden geïdentificeerd, dan

pas gaan wij in gesprek met die persoon en hebben wij ook een handelingsperspectief. [...]

■ **Kleine gemeente, beleidsmedewerker openbare orde, jeugd en veiligheid.**

Duidelijkheid beleid en instructies

Tijdens het groepsinterview geven de gemeenteambtenaren aan het lastig te vinden om te beoordelen of medewerkers de instructies en het beleid als duidelijk ervaren. Een gemeenteambtenaar vertelde dat er veel informatie en instructie via intranet en het personeelshandboek is verstrekt. Ook vormt het een onderdeel van het agressieprotocol dat halfjaarlijks wordt getraind. Hoewel de gemeenteambtenaren geen definitief oordeel kunnen vellen, zijn er situaties waarbij mogelijk verwarring of onduidelijkheid over het beleid naar voren komt. Een voorbeeld van deze verwarring vond aan het begin van de invoering van de wet plaats. Zo kreeg een ambtenaar een vraag over islamitische bruidsgasten die geheel bedekt waren, maar het gezicht niet, en of dat onder het verbod viel. Een derde gemeente twijfelt of het beleid goed meegenomen wordt tijdens het inwerken van nieuwe collega's. De gemeenteambtenaren geven allen aan dat ze van alles doen om die onduidelijkheid tot het minimum te beperken. Zo is in de instructies duidelijk aangegeven wat wel of niet onder gezichtsbedekking valt. Een vertegenwoordiger verwoordt het als volgt:

Zoals ik al aan het begin noemde, vallen items zoals hoofddoeken, geschminkte gezichten en petten niet onder het verbod, terwijl bivakmutsen, boerka's, nikabs, integraalhelmen en maskers wel als voorbeelden van gezichtsbedekking worden beschouwd.

■ **Kleine gemeente, beleidsmedewerker openbare orde, jeugd en veiligheid.**

Bij de kleinere gemeenten zijn de lijntjes kort. Dat helpt bij het snel beantwoorden van vragen.

3.3.4. Ervaringen met de wet

Waarnemingen

Uit de enquête blijkt dat het aantal waarnemingen van gezichtsbedekking sinds de invoering van de wet zeer laag is geweest. De meeste respondenten hebben geen idee hoe vaak het is waargenomen of melden dat ze geen personen met gezichtsbedekking hebben waargenomen binnen hun organisatie. Een klein deel schat in dat het om 1 tot 5 keer gaat.

De geïnterviewde gemeenten daarentegen hebben als organisatie wel ervaring met personen die gezichtsbedekkende kleding dragen, alhoewel dergelijke situaties niet vaak voorkomen. Ze hebben meer last van het gebrek aan fatsoensnormen en het gedrag van mensen aan de balie. Een gemeente, gelegen aan de rand van Rotterdam, verwoordt het als volgt:

Het is bij ons geen dagelijkse kost. Wij hebben eigenlijk veel meer last van fatsoensnormen. [...] Wij zien eigenlijk toch wel een verharding van hoe mensen op dit moment met elkaar omgaan, dus we hebben eigenlijk veel meer last van hoe mensen zich opstellen aan de balie en binnenkomen met van alles in hun handen en dat op de balie gooien en meer een beetje dat. Dus gezichtsbedekkende kleding is eigenlijk geen issue tot nu toe geweest.

■ **Kleine gemeente, teamleider boa's.**

Ongeveer een derde van de respondenten uit de enquête noemt nikabs/boerka's als het vaakst waargenomen type gezichtsbedekking, terwijl een even groot deel geen specifiek type gezichtsbedekking noemt. Zij geven aan het niet te weten of noemen (omslag)sjaals, capuchons en mutsen. Integraalhelmen staan op de tweede plaats, gevolgd door bivakmutsen. Uit het interview blijkt dat de vijf gemeenten vooral integraalhelmen waarnemen. Het dragen van nikabs/boerka's komt vrijwel niet voor.

Registratie

Het overgrote deel van de respondenten uit de enquête geeft aan niet te weten of waarnemingen van personen met gezichtsbedekking worden geregistreerd. Daarnaast geeft een aanzienlijk deel van de respondenten aan dat gezichtsbedekking niet wordt geregistreerd, terwijl een zeer klein deel aangeeft van wel. Uit de interviews blijkt dat de geïnterviewde gemeenten alleen registreren als sprake is van overschrijding of agressie, en niet specifiek op de waarneming van gezichtsbedekking. Een gemeente verwoordt het als volgt: "Als we echt tot de officiële waarschuwing over hebben moeten gaan, maar dan is het niet anders dan wat voor incident dan ook op het gebied van emotie en agressie. En dat houden we bij, maar niet specifiek op dit onderwerp. Maar als we terugkijken, ik vraag me af of het ooit tot een daadwerkelijke waarschuwing heeft geleid."

In het interview noemen de gemeenteambtenaren verschillende voorbeelden van ervaringen met gezichtsbedekking:

Er zijn hier soms wel 300 klantbewegingen voor de balie. Het gaat vooral over mensen met een integraalhelm die binnenkomen met een skateboard, een pet over de ogen, iets voor de mond en soms zelfs nog een bril erop. Even over die helm. Dat is een hard object. Soms komen jongeren, en soms zelfs ouderen, binnen met een skateboard, maar die mogen het gemeentehuis niet in.

■ **Middelgrote gemeente, coördinator veiligheid.**

Stel dat iemand een nikab of boerka draagt, dan hebben we eerder gehad dat wij deze dame mee hebben genomen naar een aparte ruimte waarin zij door een vrouwelijke collega is geïdentificeerd.

■ **Kleine gemeente, beleidsmedewerker openbare orde, jeugd en veiligheid.**

3.3.5. Handhaving

Uit de enquêteresultaten blijkt dat de helft van de respondenten aangeeft dat de wet wordt gehandhaafd, terwijl de andere helft aangeeft dat dit niet het

geval is. Van de respondenten die aangeven dat hun gemeente handhaaft, schat de meerderheid in dat dit nul keer is gebeurd. Een kleiner aantal geeft aan dat er tussen de 1 en 5 keer is gehandhaafd. Respondenten die aangeven dat hun gemeente handhaaft, noemen het vaakst dat de meest voorkomende aanpak is om eerst te waarschuwen en bij herhaling de toegang te weigeren, al dan niet met beveiliging erbij. Daarna komen respondenten die aangeven dat ze het niet weten of ze melden een andere aanpak. Minder vaak worden genoemd het direct weigeren van toegang en bij herhaling de politie bellen. Een zeer klein aantal respondenten meldt dat hun gemeente ervoor kiest om alleen te waarschuwen zonder verdere acties te ondernemen. Geen van de respondenten geeft aan dat er daadwerkelijk politie is opgetreden.

Uit het groepsinterview blijkt dat alle vijf gemeenten actie ondernemen wanneer gezichtsbedekking wordt waargenomen. Sommige medewerkers handelen dan op grond van de huisregels, of de identificatieplicht. Weinigen doen dat op grond van de Wgbk. De betreffende gemeenteambtenaren kunnen geen specifieke cijfers noemen over het aantal gevallen waarin handhaving heeft plaatsgevonden. Gezichtsbedekking komt weinig voor, zoals reeds gevonden in de enquête. Een belangrijk gedeeld aspect is de nadruk op de-escalatie en het vermijden van politiebetrokkenheid, tenzij er sprake is van agressie. Een van de ambtenaren legt uit hoe de escalatieladder voor haar gemeente eruitziet:

We blijven tactvol en stellen duidelijke grenzen. De inwoner krijgt de keuze om het gesprek voort te zetten of te beëindigen. Vervolgens beoordelen we of er nog sprake is van agressie en of we het zelf kunnen oplossen of verdere actie moeten ondernemen. Als de dienstverlening wordt voortgezet, moet de persoon de gezichtsbedekking verwijderen. Als er sprake blijft van agressie, melden we dit direct bij de beveiliging en bepalen we binnen 48 uur een passende sanctie voor het overtrekkende gedrag, en indien nodig doen we aangifte bij een strafbaar feit.

■ **Kleine gemeente, beleidsmedewerker openbare orde, jeugd en veiligheid.**

Hieronder meer over de gemeentelijke aanpak zoals in het groepsinterview door de ambtenaren is toegelicht.

Aanpak

Bij de omgang met personen die gezichtsbedekking dragen, hanteren de geïnterviewde gemeenten die hier beleid op hebben gemaakt vergelijkbare strategieën, hoewel er enkele verschillen zijn in de uitvoering. Over het algemeen zijn er twee belangrijke momenten van interactie: bij de ingang van het gemeentehuis en bij de balie voor dienstverlening. Bij de ingang staan gastheren en gastvrouwen met beveiligingstaken die bezoekers verwelkomen en aanspreken. Zodra bezoekers met gezichtsbedekking binnenkomen, wordt actie ondernomen, de integraalhelmen worden afgezet en bewaard. In geval van vrouwen met religieuze gezichtsbedekking wordt het beleid uitgelegd. Een gemeenteambtenaar verwoordt dit als volgt:

[...] als een vrouw binnenkomt en er moet iets van een paspoort worden gemaakt dat we dan wel iets regelen waardoor dat op een vriendelijke en respectvolle manier kan. [...] Ons beleid is dus ook van 'wij willen graag uw gezicht kunnen zien'. Niet alleen maar voor de dienstverlening, maar ook: je moet wat af kunnen lezen aan iemand. Het is ook misschien het eerste signaal om te toetsen: komt iemand binnen bewust om een identiteit te verbergen of niet? En als blijkt [...] die doet dat om religieuze reden, dan passen we daar wel een mouw aan en dan wachten we af tot het nodig is voor de dienstverlening. Is het bewust identiteit verbergen achter bijvoorbeeld een masker of een helm en iemand weigert mee te werken, dan is dat aanleiding om een verdere stap te zetten.

■ **Middelgrote gemeente, beleidsmedewerker arbeidsveiligheid en hogere veiligheidskunde.**

Sommige geïnterviewde gemeenten kiezen ervoor om vrouwen met religieuze gezichtsbedekking pas bij de balie aan te spreken en niet direct bij binnenkomst:

Dat op het moment dat ze binnenkomen met rust worden gelaten. Maar als ze dan bij de balie komen, dan zit daar een medewerker service en informatie over burgerzaken en die zegt op moment van, heeft u voor mij een identiteitsbewijs en ik moet even uw identiteit vaststellen. En dat gesprek, dat gaan we niet bij de voordeur al aan. Daar heb ik ook gezegd van, daar moet je niet de confrontatie zoeken. Maar bij de balie worden de formaliteiten gedaan zoals het hoort.

■ **Middelgrote gemeente, coördinator veiligheid.**

De betreffende gemeenten faciliteren deze situaties als volgt:

Wij hebben het één keer meegemaakt dat wij een vrouw hebben moeten identificeren in een aparte ruimte, gewoon omdat zij een dienst afnam en dat ging met volledige instemming.

■ **Kleine gemeente, beleidsmedewerker openbare orde, jeugd en veiligheid.**

Er wordt uitgelegd dat het bieden van een aparte ruimte een manier is om respect te tonen en dat men binnen de grenzen van de wet zo goed mogelijk met deze situaties probeert om te gaan.

3.3.6. Handhaving in coronaperiode

De meerderheid van de respondenten uit de enquête geeft geen duidelijk standpunt over de vraag of tijdens de coronapandemie onduidelijkheid is ontstaan over wat toegestaan is volgens de wet inzake gezichtsbedekking. Een aanzienlijk aantal respondenten vindt niet dat er onduidelijkheid is ontstaan, terwijl een klein aantal respondenten dat wel vindt. Waar het gaat om het lastiger waarnemen van gezichtsbedekking in combinatie met het (verplicht) dragen

van een mond-neusmasker en toename van tolerantie ten aanzien van gezichtsbedekking, neemt de meerderheid van de respondenten een neutrale positie in. Een aanzienlijk aantal respondenten vindt niet dat het lastiger was te nemen, noch dat gezichtsbedekking meer getolereerd werd, terwijl een kleiner aantal dit wel als lastiger heeft ervaren en van mening is dat er meer tolerantie ontstond.

Uit het groepsinterview met de gemeenten leek er bij die gemeenten aanvankelijk wat verwarring te zijn over het dragen van mondkapjes en de naleving van het verbod op gezichtsbedekking. Een vertegenwoordiger zegt hierover:

We werden op een gegeven moment als overheid werden wij, nou ja, lacherig bejegend van 'je mag niet het gezicht bedekken en nu moet ik dat toch', maar ja op een gegeven moment toen, dat was vrij snel, hoorde dat er normaal bij.

■ **Middelgrote gemeente, beleidsmedewerker arbeidsveiligheid en hogere veiligheidkunde.**

Ondanks een wildgroei aan verschillende soorten gezichtsbedekking, zoals bandana's en niet-medische mondkapjes in allerlei kleuren, stond dat volgens een van de gemeenteambtenaren de handhaving van de wet niet in de weg:

Dus daar waren best wel uitwassen en extremen daarbij. Maar ja, ik kan niet zeggen dat we daar hier een boel gedoe mee gehad hebben. Het was duidelijk wat onder gezichtsbedekking viel en wat niet. Een medisch mondkapje overduidelijk niet.

■ **Middelgrote gemeente, coördinator veiligheid.**

De gemeenten werkten tijdens de pandemie op afspraak. Daardoor is mogelijk minder strikt gehandhaafd.

Het was ook een periode dat we veel meer op afspraak werkten. We creëerden ook veel meer ruimte [naar burgers toe]. Ik ben bijna

ook niet op kantoor geweest die tijd, dus ik heb ook eigenlijk niet helemaal goed kunnen zien wat er daadwerkelijk zich afspeelde. Dit was volgens mij geen issue op dat moment.

■ **Kleine gemeente, beleidsmedewerker openbare orde, jeugd en veiligheid.**

3.3.7. Doelen van de wet

Uit de enquêteresultaten blijkt dat de meerderheid van de respondenten de wet niet als belemmering ervaart voor goede dienstverlening. Ze vinden dat de wet de veiligheid, communicatie en identificatie bevordert, en dat deze goed uitvoerbaar is zonder te veel verantwoordelijkheid te vragen en dat er weinig onderlinge wrijving is tussen collega's.

In het interview stellen gemeenteambtenaren echter dat de wet weinig tot geen bijdrage heeft geleverd aan het verbeteren van het gevoel van veiligheid. Sommigen merken zelfs een tegengesteld effect op, namelijk dat de houding naar draagsters van een nikab negatiever werd. Dit ging gepaard met racistische uitingen en polarisatie:

Dat werd dan het boerkaverbod genoemd. Die helmen werden allemaal vergeten. Het ging op dat moment echt om het boerkaverbod en daarmee werden de mensen die om religieuze redenen dit zouden dragen, op de hak genomen.

■ **Kleine gemeente, beleidsmedewerker openbare orde, jeugd en veiligheid.**

Hoewel de wet aanspoort tot zorgvuldige identificatie en het nauwlettend observeren van wie er voor je staat, is de Wgbk niet per se nodig om te kunnen identificeren.

Het is nooit het probleem geweest. Ik geloof dat we dat allemaal in het begin ook zeiden, van eigenlijk maken we nooit mee dat het moeilijk was om iemand die gezichtsbedekkende kleding droeg

zover te krijgen zich te identificeren. [...] Dus ik denk niet dat het ons geholpen heeft in die zin.

■ **Middelgrote gemeente, beleidsmedewerker arbeidsveiligheid en hogere veiligheidskunde.**

Een van de kleinere gemeenten, die geen specifiek beleid heeft met betrekking tot gezichtsbedekking, merkt op dat de wet het identificatieproces bij controles buiten heeft vergemakkelijkt. Hoewel het verbod buiten niet van toepassing is, is dit iets wat jongeren vaak niet weten, zo betoogt de betreffende ambtenaar.

In het interview geven sommige ambtenaren aan dat de communicatie niet is verbeterd, maar juist is verslechterd. Ze doelen op de communicatie tussen de verschillende bevolkingsgroepen. Zo zegt een beleidsmedewerker:

Aan de ene kant hebben we intern misschien duidelijkere regelgeving gekregen waar we op kunnen terugvallen. Maar onder de burgers lijkt de polarisatie over dit onderwerp echt enorm toegenomen.

■ **Kleine gemeente, beleidsmedewerker openbare orde, jeugd en veiligheid.**

Soms blijkt dit ook uit het soort vragen die de ambtenaren ontvangen:

Soms krijg ik een telefoontje van iemand achter de receptie die zegt: er loopt hier iemand met een hoofddoek rond, mag dat? Dan denk ik: jeetje! De wet helpt niet mee met inclusiviteit, zeg maar.

■ **Middelgrote gemeente, beleidsmedewerker arbeidsveiligheid en hogere veiligheidskunde.**

3.3.8. Samenvatting resultaten

Bekendheid wet

Binnen gemeenten is de bekendheid met de wet afhankelijk van de functie. Medewerkers die werken op het gebied van veiligheid en openbare orde zijn

over het algemeen goed op de hoogte. Voor anderen is de bekendheid met de wet minder. Mogelijke oorzaken hiervoor zijn beperkte interne communicatie, minder aandacht voor het onderwerp gezichtsbedekking, en het feit dat gezichtsbedekking in de praktijk weinig voorkomt. Verder is het lastig te beoordelen in hoeverre beleid en instructies duidelijk zijn voor personeel.

De praktijk

Het aantal waargenomen situaties van gezichtsbedekking is klein. Het gaat voornamelijk om integraalhelmen en soms om gezichtsbedekking om religieuze redenen. Gemeenten registreren alleen als sprake is van overschrijding en agressie en niet specifiek op de waarneming van gezichtsbedekking. Verder valt op dat een significant deel van de respondenten niet weet of en welke gezichtsbedekkingen worden waargenomen en of er geregistreerd wordt.

De handhaving van het verbod op gezichtsbedekking binnen gemeenten varieert. Dat kan bijvoorbeeld komen doordat het niet speelt in de praktijk en om die reden geen prioriteit krijgt. Als het wordt waargenomen, wordt er vaak niet strikt gehandhaafd. Medewerkers verzoeken de gezichtsbedekkende kleding weg te nemen. Meestal gebeurt dat. Als iemand dat om religieuze redenen liever niet wil, zoeken de medewerkers vaak een pragmatische oplossing. Sommige gemeenten kiezen er om die reden voor om vrouwen met religieuze gezichtsbedekking in een aparte ruimte te identificeren in plaats hen de toegang te weigeren als ze hun gezichtsbedekking niet wensen af te doen. Deze variatie in het al dan niet handhaven van het verbod op gezichtsbedekking binnen gemeenten wordt ondersteund door deskresearch en literatuuronderzoek. Sommige gemeenten gaven bij invoering van de wet aan niet actief te gaan handhaven, en zeker geen politie in te schakelen, en andere benadrukten juist wel actief te gaan handhaven.

Het aantal keren dat er daadwerkelijk wordt gehandhaafd wordt door de respondenten zeer laag ingeschat. De meest voorkomende aanpak is waarschuwen, en bij negeren de toegang weigeren, al dan niet met betrokkenheid

van de beveiliging. Handhaving wordt meestal uitgevoerd door beveiligingspersoneel en is gericht op de-escalatie.

Corona

Onze bevindingen bieden geen duidelijk antwoord op de vraag of handhaving tijdens de coronaperiode daadwerkelijk moeilijker was, vooral als het gaat om wat wel en niet was toegestaan. Doordat gemeenteamttenaren voornamelijk vanuit huis werkten, was er mogelijk minder zicht op de praktijk.

Evaluatie doelen van de wet

Gemeenten ervaren dat de wet veiligheid, communicatie en identificatie op hoofdlijnen heeft bevorderd. Enkele gemeenten wijzen echter op toeneemende polarisatie, online onrust en racistische uitingen als gevolg van de wet. Identificatie werd voor de invoer ook niet als problematisch beschouwd. Een mogelijk ongewenst neveneffect van de Wgbk is dat, zoals een gemeente meldt, de wet het identificatieproces bij controles buiten op straat heeft vergemakkelijkt. Dat lijkt een oneigenlijke toepassing van de wet, omdat het verbod op straat niet geldt.

3.4. Overheid: politie

3.4.1. Verantwoording

Aan de enquête hebben 293 medewerkers van de politie deelgenomen. Een vijftal van hen was bereid om deel te nemen aan een groepsgesprek, maar uiteindelijk konden er drie participanten deelnemen, waaronder een senior intake en service, een inspecteur van de politie en een teamchef.

3.4.2. Standpunt van de sector

Uit mediaberichtgeving over de invoering van de Wgbk blijkt dat de politie, ten tijde van de invoering van de wet, aangaf geen prioriteit te zullen gaan geven aan handhaving van het verbod. De politie was het oneens met de regel dat vrouwen met gezichtsbedekking geen toegang meer zouden hebben tot een

politiebureau (the Guardian, 2019). Op de website van de politie staan verschillende vraag-en-antwoorden over de Wgbk. Over aangifte doen wanneer men gezichtsbedekkende kleding draagt, staat beschreven dat op het politiebureau bij het doen van aangifte verzocht zal worden om de gezichtsbedekkende kleding af te doen (Politie, 1 november 2021). Wanneer men op locatie, telefonisch of online aangifte doet, is diegene niet in overtreding van de wet. Uit berichtgeving van de NOS (31 juli 2019) blijkt dat de politie zich voor inwerkingtreding van de wet zorgen maakte dat personen die een boerka dragen door de wet geen aangifte meer zouden kunnen doen op het politiebureau. De politie meldde voor de inwerkingtreding, dat ze vrouwen met een nikab een alternatief wilden bieden om aangifte te doen in een aparte kamer op het bureau waar ze hun nikab af kunnen doen in het bijzijn van een vrouwelijke medewerker (NOS, 31 juli 2019). De minister reageerde daar toen op met de mededeling dat zo'n alternatief per 1 augustus 2019 door de wet niet wordt toegestaan.

Daarnaast staat op de website van de politie beschreven dat men een boete kan krijgen voor zowel het weigeren om gezichtsbedekking te verwijderen, als voor het weigeren om het pand of het openbaar vervoer te verlaten (Politie, 18 mei 2021b). Ook wanneer een persoon de aanwijzingen van de politie niet opvolgt, kan de politie een bekeuring uitdelen. Volgens de politie (18 mei 2021a) geeft de wet burgers eveneens de mogelijkheid om personen die gezichtsbedekkende kleding dragen op heterdaad aan te houden op plekken waar dit niet mag. De politie adviseert burgers om hier voorzichtig mee om te gaan en niet zomaar tot actie over te gaan:

Eerst moet de overheidsinstantie of vervoerder de overtreder wijzen op het verbod. Dan krijgt de overtreder de keuze om de gezichtsbedekkende kleding af te doen of het gebouw of voertuig te verlaten. Worden deze aanwijzingen niet opgevolgd, dan moet de politie worden gebeld. Een burger mag de overtreder

in de tussentijd aanhouden. Alleen een agent kan eventueel een bekeuring geven.

■ Politie, 18 mei 2021a

De politie vindt het niet realistisch om in elke situatie te handhaven of om "achter een rijdende tram aan te gaan rijden waar een overtreder op de wet in zit." (NOS, 31 juli 2019). Uit de informatie die wij voor dit onderzoek hebben opgevraagd bij de Nationale Politie valt op te maken dat de afspraken omtrent het wel of niet handhaven van de wet voornamelijk gemaakt worden in een lokale driehoek tussen politie, gemeente en het OM. Er moeten prioriteiten worden gesteld, want de inzet van politiecapaciteit is een schaars goed.

De politie registreert overtredingen van de Wgbk niet gestructureerd, omdat er geen feitcode voor overtredingen van de Wgbk is. De politie kan een proces-verbaal uitschrijven bij overtreding van de Wgbk, maar zelf geen boete geven, want de hoogte van de boete wordt voor dit soort overtredingen door de officier van justitie bepaald (e-mail Nationale Politie, 12 april 2024).

In het interne handelingskader van de politie dat wij op verzoek kregen toegezonden (e-mail Nationale Politie, 12 april 2024), wordt in het kort uitgelegd en toegelicht welke vormen en locaties er onder de wet vallen en de uitzonderingen hierop. Ook worden de achtergrond en het doel van de wet besproken. De Nationale Politie maakt nog een kanttekening:

De wet maakt een door de wetgever gerechtvaardigd geachte inbreuk op grondrechten, zoals de vrijheid van godsdienst en het recht op zelfbeschikking: het je mogen kleden zoals jij wilt. Dit vraagt grote zorgvuldigheid in het optreden, zeker waar het gaat om gezichtsbedekking op grond van religieuze motieven (boerka en nikab).

■ e-mail Nationale Politie, 12 april 2024

Ook noemt het handelingskader uitgangspunten voor handhaving. Hierin staat dat de politie de-escalerend dient op te treden: eerst moet de rechthabende de persoon die gezichtsbedekkende kleding draagt waar dit niet mag aanspreken en waarschuwen. Als zij niet tot een uitkomst komen kan dit aan de politie worden gemeld. De politie spreekt de persoon er vervolgens op aan en geeft een tweede waarschuwing. Mocht de persoon weigeren, dan kan de politie een proces-verbaal opmaken. Bij vrouwen met religieuze gezichtsbedekkende kleding moet een vrouwelijke medewerker hen identificeren. In principe treedt de politie niet op eigen initiatief op, tenzij de situatie zich voordoet in een politiegebouw. Ook staat er in het document een richtlijn voor overtredingen in het politiegebouw. Hier spreekt de politie in eerste instantie de persoon met gezichtsbedekkende kleding aan en geeft de eerste waarschuwing. Verder dient handhaving op dezelfde de-escalerende wijze te gebeuren als hierboven genoemd.

Het standpunt van de participanten die wij gesproken hebben tijdens het groepsinterview met de politie is niet eenduidig. Ten eerste zijn twee participanten van mening dat het afnemen van gezichtsbedekkende kleding bij betreding van een gebouw valt onder fatsoens- en gedragsnormen. Dit heeft voornamelijk te maken met houding en gedrag van personen. De andere participant benadrukt "allang blij te zijn met fatsoenlijk contact met burgers", ongeacht of zij gezichtsbedekkende kleding dragen.

De wet kan een handvat bieden bij bepaalde dreigingen. Zo let de politie in een periode van radicalisering en extremisme extra op gezichtsbedekkende kleding, aldus een van de participanten. Gezichtsbedekkende kleding op zich hoeft niet bedreigend te zijn. Het gaat eerder om een onveilige of dreigende situatie, dan om het feit dat iemand gezichtsbedekkende kleding draagt, benadrukken alle participanten. De wet zou zich meer moeten toespitsen op de mate waarin gezichtsbedekkende kleding de identificatie van personen belemmert. De wet zou volgens de participant duidelijker moeten worden uitgelegd. Het gaat ook over kleding die het gezicht deels afschermt, zoals een combinatie

van hoodies, sjaals of petten. Bij dreiging geeft de wet je een handvat om de omgeving veilig te houden.

Twee van de participanten zijn kritisch over de Wgbk. Voor het controleren van iemands identiteit zijn genoeg middelen voorhanden. Voor de kleine groep in Nederland die om religieuze redenen gezichtsbedekkende kleding draagt, is wetgeving haast overbodig: "Het is van een mug een olifant maken".

■ Politie, teamchef.

Een kanttekening die een van de participanten plaatst, is dat de politie naast de wet op gezichtsbedekkende kleding ook te maken heeft met andere wetten, zoals de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Wet politiegegevens, die verhinderen dat bijzondere persoonsgegevens, zoals geloofsgegevens, bij de politie genoteerd mogen worden wanneer zij een verdachte of dreigende situatie registreren. Een dergelijk signalement mag alleen afgegeven worden ter herkenning van personen, bijvoorbeeld bij opsporingen, maar er zijn hier veel uitzonderingen op.

3.4.3. Bekendheid met de wet

Binnen de politie geven de meeste respondenten van de enquête aan 'in enige mate' op de hoogte te zijn van het interne beleid bij de politie op grond van de Wgbk. Een klein deel zegt helemaal niet op de hoogte te zijn van het interne beleid. In het groepsgesprek melden de participanten dat zij wel bekend zijn met de Wgbk. Een van de participanten geeft aan de details niet te kennen:

Ik wist er ook dat het op een gegeven moment meer betrekking had op de openbare ruimte, zoals stations bussen en dergelijke. Dat was allemaal een beetje in de periode van mogelijke aanslagen en dergelijke. Om op die manier de veiligheid te vergroten, was dat in leven geroepen.

■ Politie, inspecteur.

Een participant vroeg zich af of er wel cijfers zijn over hoe vaak daadwerkelijk gebruik is gemaakt van de wet om te handhaven bij gezichtsbedekkende kleding. En bijvoorbeeld ook hoeveel vrouwen in Nederland gezichtsbedekkende kleding dragen vanuit religieuze overwegingen. Een andere participant vertelt dat zij ook geen cijfers hebben van hoe vaak zij hier als politie personen op hebben aangesproken en hoe vaak zij handhaving van de wet hebben ingezet.

De participanten geven aan dat zij geen organisatiebeleid hebben om de Wgbk actief te handhaven. Een van de geïnterviewde medewerkers van de politie vertelt dat je jezelf in politiegebouwen kenbaar moet maken, maar dat heeft niet specifiek iets te maken met de wet. Dat was altijd al zo. Een andere participant vertelt dat zij vooral specifiek beleid voeren ten aanzien van personen die integraalhelmen en bivakmutsen dragen: deze dienen afgenomen te worden bij binnenkomst. Voor vrouwen die uit religieuze overwegingen gezichtsbedekkende kleding dragen, is dit alleen nodig ter identificatie. Zij plaatsen wel de kanttekening dat zij zich voor kunnen stellen dat dit bij de Vreemdelingendienst anders gaat op het moment dat iemand verdachte is.

Een van de participanten vermeldt dat het interne beleid omtrent de wet bij hun bureau duidelijk is voor iedereen, maar mogelijk weten de meeste medewerkers niet precies welke wet hierachter zit. Een andere participant geeft aan dat voor de medewerkers het afnemen van gezichtsbedekkende kleding zal vallen onder een fatsoensnorm. Voor identificatie moeten personen kenbaar gemaakt worden op het politiebureau. Net als met fouilleren, mogen personen er dan voor kiezen dat een vrouwelijke medewerker hen helpt, vertelt een van de participanten.

3.4.4. Ervaringen met de wet

De meeste respondenten uit de enquête zeggen niet te weten of waarnemingen van personen die gezichtsbedekkende kleding dragen op locaties waar het verboden is, geregistreerd worden.

Wanneer hun wordt gevraagd een inschatting te maken van de keren dat personen met gezichtsbedekkende kleding zijn waargenomen op hun politie-bureau sinds de invoering van de wet op 1 augustus 2019, geven de meesten van hen aan dat zij geen waarnemingen hebben gedaan of dat deze informatie hun onbekend is. Een klein aantal zegt een aantal keren personen met gezichtsbedekkende kleding te hebben gesignaleerd. De meesten kunnen daarbij echter niet aangeven om wat voor gezichtsbedekkende kleding dit ging. Een klein deel benoemt dat het ging een bivakmuts, nikab of boerka, of een integraalhelm.

Ook in de interviews blijkt dat het zelden wordt waargenomen. Een participant zegt dat de politie dit ook niet registreert. Een ander zegt dat bij de Vreemdelingendienst wel vrouwen met gezichtsbedekkende kleding worden gezien:

Vanuit de tijd van de Vreemdelingendienst weet ik dat je dat je dan even zo'n vrouw apart nam en dan werd gewoon het hele gezicht onbedekt en dan kon je gewoon aan de hand van het identiteitsbewijs zien dat zij het was.

■ Politie, teamchef.

Een andere participant geeft aan dat er geen enkele keer een *repressief* optreden heeft plaatsgevonden. Hij vraagt zich af op welke manier het wordt afgedaan. In het systeem heeft hij geen bonnen kunnen vinden voor overtredingen van de Wgbk. De participant heeft ook bij het Meldpunt Discriminatie nagevraagd of daar weleens een melding is geweest dat een persoon de gezichtsbedekkende kleding ergens af moest doen, maar ook hier is in drie á vier jaar geen melding geweest. Dit geeft voor de participant de indicatie dat er geen sprake is van overlast die in verband wordt gebracht met gezichtsbedekkende kleding. Hij vraagt zich daarom af of de wet niet meer politiek geladen is dan wettelijk gegrond.

Deze participant geeft echter aan dat een collega ooit een melding heeft gehad van een buschauffeur over een persoon die met gezichtsbedekkende kleding de bus in kwam in de buurt van een asielzoekerscentrum. De buschauffeur vond dat niet fijn omdat de persoon geheel bedekt was. Dit hebben zij uiteindelijk op kunnen lossen middels een gesprek:

Dat was vanuit de buschauffeur die dan zegt 'Ik weet niet wie net nou in de bus stapt. Het zou toch prettig zijn als men daar wel even iets laat zien', en dat werd dan ook gewoon besproken en dat gebeurde dan ook. [...] Want zo gauw dat het gezicht gedeeltelijk gezien wordt dan voelt men blijkbaar ook niet meer het gevoel van onveiligheid.

■ Politie, inspecteur.

Daarnaast vertelt dezelfde participant dat het een enkele keer voorkomt dat iemand bij een tankstation de helm ophoudt. Vooral in grotere steden op een ongebruikelijk tijdstip, bijvoorbeeld net voor sluitingstijd, kan het nog weleens een probleem vormen als iemand zijn helm niet af wil doen. Dan is er angst voor een overval, aldus de participant. Dat voorbeeld geeft aan dat gezichtsbedekkende kleding problematisch kan zijn, maar dat het niet gaat om situaties of locaties waar de Wgbk van kracht is. Op straat, bij tankstations en in winkels is de wet niet van toepassing. Soms is bij de politie ook niet precies duidelijk welke gezichtsbedekkende kleding onder de Wgbk valt. Zo werden soms voorbeelden van hoodies of petten genoemd, die nadrukkelijk niet onder de wet vallen.

De derde participant vertelt dat het weleens voorkomt dat er personen met gezichtsbedekkende kleding zijn op de zeehavenpost. Dan wordt hun ook gevraagd of zij de gezichtsbedekkende kleding af kunnen nemen. De participant heeft nog nooit gehoord dat dit verder een probleem vormt.

Tegelijkertijd krijgt de politie ook signalen dat personen hun kleding aanpassen wanneer zij naar het politiebureau gaan om bijvoorbeeld aangifte te doen of als onderdeel van de inburgeringscursus. De tweede participant schetst hoe personen die naar het politiebureau komen rekening houden met wat zij aantrekken:

[...] met name vanuit de asielzoekerscentra. Dan hoor ik bijvoorbeeld iemand die zegt "deze mevrouw in het centrum heeft altijd een complete gezichtsbedekkende kleding. Maar nu zij naar de politie toe is gekomen met drie dames bij elkaar, zijn ze alle drie eigenlijk toch zich anders gaan kleden waardoor het gezicht goed zichtbaar was." Dan houden ze daar rekening mee.

■ Politie, inspecteur.

3.4.5. Beleid en handhaving

Het merendeel van de politiemedewerkers die weten hoe het vóór augustus 2019 ging, zegt in de enquête dat in die tijd ook al gevraagd werd om gezichtsbedekkende kleding af te doen. De meesten menen dat de wet gehandhaafd wordt in bureaus van politie, terwijl een deel ook zegt dat de wet niet actief gehandhaafd wordt. De meeste respondenten kunnen niet aangeven hoe vaak zij de Wgbk hebben moeten handhaven. Slechts een klein deel van de respondenten geeft aan dit weleens te hebben moeten doen.

Op de vraag op welke manier in een politiebureau gehandhaafd wordt, blijft de helft van de respondenten het antwoord schuldig. Een deel zegt dat zij de persoon met gezichtsbedekkende kleding eerst waarschuwen. Indien dit genegeerd wordt, dan wordt de toegang tot de ruimte geweigerd.

Registratie

Uit opgevraagde informatie blijkt dat er sinds de invoering van de wet op 1 augustus 2019 tot 20 maart 2024 twee incidenten zijn geweest van overtreding van de Wgbk: "Bij deze incidenten ging het om het dragen van een bivakmuts

waarbij geen proces-verbaal is opgemaakt en daarmee ook geen afhandeling door het OM heeft plaatsgevonden." (Nationale Politie, e-mail 12 april 2024).

Zoals eerder beschreven, geven de geïnterviewde politiemedewerkers aan dat bij betreding van politiegebouwen personen zich kenbaar moeten maken door identificatie. Het komt dan ook weinig voor dat personen gezichtsbedekkende kleding ophouden. De gegevens worden niet geregistreerd. Alleen wanneer personen weigeren de gezichtsbedekkende kleding af te doen en er een vervelende situatie ontstaat, wordt dit geregistreerd. Daarbij gaat het om de situatie die zich dan voordoet, niet om de gezichtsbedekkende kleding. Een van de participanten in het groepsinterview geeft tevens aan dat zij in hun dagelijks werk weleens twijfelen of zij een persoon met gezichtsbedekkende kleding staande moeten houden.

Medewerkers van de politie geven veelal aan dat zij niet weten of het aantal personen met gezichtsbedekkende kleding die waargenomen worden binnen de gebouwen van de politie veranderd is. Een vijfde van de respondenten is van mening dat het aantal personen met gezichtsbedekkende kleding hetzelfde is gebleven. Een klein deel van de respondenten denkt dat dit aantal is toegenomen, een ander deel dat het juist is afgenomen.

3.4.6. Handhaving in coronaperiode

De wet was tevens van kracht tijdens de coronaperiode, en leidde toen tot enige onduidelijkheid over hoe het dragen van mondkapjes zich verhoudt tot de wet. De enquête onder politiemedewerkers laat een gespreid beeld zien van de ervaringen met de handhaving van de wet bij de politie tijdens de periode van de coronapandemie. Een van de politiemedewerkers vertelt tijdens het groepsinterview dat er wel verwarring was over wat mocht en wat niet mocht in die periode.

Destijds is er wel over gesproken. Van, eigenlijk mag dit niet bij ons op het werk, maar ja, nood breekt wet.

■ Politie, teamchef.

Sommige medewerkers dachten dat personen in principe een mondkapje af moesten zetten op het politiebureau, tenzij zij gezondheidsproblemen hadden, omdat het ook onder gezichtsbedekkende kleding zou vallen. Daarnaast benoemt een van de participanten dat door het dragen van mondkapjes ook een deel van de non-verbale communicatie wegviel:

En eigenlijk is het in de coronatijd met het mondkapje hetzelfde. Dan merk je dat het ook vervelend is, want je mist een deel van de gezichtsuitdrukking waaruit je fysieke observatie kan afleiden dat er iets zou kunnen gaan gebeuren.

■ Politie, teamchef.

Uit de enquête blijkt dat er niet veel onduidelijkheid is ontstaan tijdens de pandemie over wat toegestaan is en wat niet. Slechts een klein deel denkt dat er wel verwarring is ontstaan door het gebruik van mondkapjes.

Uit de enquête komt naar voren dat er geen duidelijke mening is bij de politie of er sinds corona meer tolerantie is ontstaan voor gezichtsbedekkende kleding. Slechts een klein deel denkt dat dit wel het geval is.

3.4.7. Doelen van de wet

De meerderheid van de respondenten van de enquête is van mening dat met de wet de beoogde doelstellingen worden behaald en dat de wet de veiligheid en identificatie van personen binnen de organisatie bevordert. Ook geeft het merendeel van de medewerkers aan dat de wet de communicatie tussen personen binnen de organisatie bevordert. Een kleiner deel van de respondenten is het daar (helemaal) niet mee eens.

In het groepsinterview stellen de participanten wel dat de wet heeft bijgedragen aan het veiligheidsgevoel, want:

Het geeft een handvat natuurlijk als je iemand aan wilt spreken die zich niet wil laten identificeren.

■ Politie, teamchef.

Deze participant geeft echter aan dat de wet niet direct bijdraagt aan de communicatie tussen de politie en personen die gezichtsbedekkende kleding dragen.

De meeste politiemedewerkers in de enquête zijn redelijk tevreden over de manier waarop de politie de wet handhaaft en zeggen dat de wet goed uit te voeren is binnen hun organisatie. Er lijkt intern ook weinig discussie te zijn over de noodzaak van de Wgbk. In het interview is er wel wat discussie over wat de wet daadwerkelijk heeft bijgedragen, omdat ook vóór invoering van de wet mensen al werden aangesproken op het dragen van gezichtsbedekkende kleding, als fatsoensnorm of voor identificatie. Als iemand op het dragen van gezichtsbedekkende kleding wordt aangesproken, geeft deze hier eigenlijk altijd gevolg aan. Een andere participant merkt op dat dit onder jongeren niet vanzelfsprekend een fatsoensnorm is. De participanten zeggen dat de wet praktisch gezien goed uitvoerbaar is. Mochten personen geen gevolg geven aan de vraag om gezichtsbedekkende kleding af te nemen, dan geven de politiemedewerkers aan dat het dan als een poging tot overval gezien kan worden en een zwaardere delict is. Dus de wet wordt weleens gebruikt als middel om de gezichtsbedekkende kleding snel af te laten doen, omdat anders zwaardere middelen nodig zijn. Zo geeft een van de participanten aan voornamelijk een meerwaarde te zien in de wet als handvat bij dreigende situaties.

Uit de enquête blijkt dat er bij de politie veel verschillende ideeën zijn over de vraag op welke soort kleding de wet vooral een uitwerking heeft. Sommigen denken vooral aan een nikab of boerka, anderen denken dat de uitwerking alle

gezichtsbedekkende kleding omvat. Ook blijkt uit de antwoorden dat er bij de politie verschillende interpretaties zijn van welke kleding verboden is op welke plaatsen. Sommigen denken ten onrechte dat bijvoorbeeld een hoodie ook onder de wet valt, anderen denken dat de wet ook ziet op een integraalhelm in een winkel.

De participanten tijdens het groepsgesprek kunnen zich voorstellen dat er geen eenduidig beeld is. Wellicht dat de precieze regels bij sommige medewerkers bij de politie niet geheel duidelijk zijn omdat de Wgbk 'niet echt leeft'.

3.4.8. Samenvatting resultaten

Bekendheid wet

Uit de mediaberichtgeving over de handhaving van de wet blijkt dat de politie ten tijde van de invoering van de wet al heeft aangegeven geen prioriteit te gaan geven aan actieve handhaving van de wet. In het interne handelingskader van de politie staan richtlijnen over naleving van de wet op het politiebureau. Het handelen is gericht op de-escalatie. Een groot deel van de medewerkers bij de politie is echter niet goed op de hoogte van de interne richtlijnen.

De praktijk

De participanten in het groepsgesprek menen dat het afnemen van gezichtsbedekkende kleding een fatsoensnorm is en dat de wet een handvat kan bieden bij dreiging. Zij plaatsen wel de kanttekening dat of iets als dreigend wordt ervaren afhankelijk is van de situatie en niet alleen aan gezichtsbedekkende kleding ligt. Bezoekers van het politiebureau worden wel aangesproken op het dragen van gezichtsbedekkende kleding. Dat was voor de wet ook al zo. Zij moeten zichzelf kenbaar maken ter identificatie. De participanten zijn van mening dat het personeel wel weet hoe te handelen, maar dat niet iedereen zal weten op welke wet dit gebaseerd is. Gezichtsbedekkende kleding komt weinig voor, waardoor zij vraagtekens plaatsen bij de meerwaarde van de Wgbk.

De wet wordt gehandhaafd, maar niet actief. De politie reageert op meldingen uit de verschillende sectoren.

Uit de registratie bij de Nationale Politie die wij hebben opgevraagd, bleek dat er nog nooit iemand is veroordeeld op grond van de Wgbk. Er zijn slechts twee overtredingen geconstateerd. Dit betrof in beide gevallen het dragen van een bivakmuts. Ook de participanten in het groepsinterview kennen geen represief optreden. Zij hebben wel meldingen gehad, bijvoorbeeld via collega's, over personen die een integraalhelm ophielden in een restaurant en tankstation. Ook kennen zij een melding van een persoon met religieuze gezichtsbedekkende kleding in het openbaar vervoer en zijn er waarnemingen gedaan van personen met gezichtsbedekkende kleding bij de zeehavenpost en de vroegere Vreemdelingendienst. In dergelijke situaties heeft de politie gevolg gegeven aan de meldingen. In de handhaving vraagt de politie personen met gezichtsbedekkende kleding dan ook of zij deze af kunnen nemen, bijvoorbeeld ter identificatie.

Corona

Ook kwam er een gespreid beeld van handhaving van de wet tijdens de coronaperiode voort uit de enquête. Er was wel enige verwarring of een mondkapje ook onder het verbod viel, maar voor de meesten was duidelijk dat dat wel was toegestaan. In het interview werd gezegd dat door het dragen van een mondkapje ook een deel van de communicatie wegviel, net als bij de verboden vormen van gezichtsbedekkende kleding.

Evaluatie van de doelen van de wet

Respondenten uit de enquête zijn van mening dat de wet goede dienstverlening niet belemmert en de identificatie, veiligheid en communicatie bevordert. Het biedt de politie een handvat om personen aan te spreken op hun identificeerbaarheid. Het kunnen aflezen van het gehele gezicht is nodig om gedrag goed te kunnen interpreteren. De wet is eveneens praktisch uitvoerbaar. Wanneer personen worden aangesproken om gezichtsbedekkende kleding weg te nemen,

wordt hier bijna altijd gevolg aan gegeven. De wet leidt over het algemeen niet tot wrijving tussen medewerkers of tussen medewerkers en personen met gezichtsbedekkende kleding. Voor de politie levert gezichtsbedekkende kleding op zich geen gevoel van onveiligheid op. Het gaat om de situatie in zijn geheel. De wet kan juist van pas komen om in te grijpen bij dreiging. De respondenten vinden over het algemeen dat de wet wel bijdraagt aan een beter veiligheidsgevoel en betere communicatie. Met de kanttekening dat de meeste politiemedewerkers al voldoende hadden aan de huisregels op het politiebureau en aan de identificatieplicht om mensen te vragen om gezichtsbedekkende kleding weg te nemen.

3.5. Overheid: de rechtspraak

3.5.1. Verantwoording

De enquête is ingevuld door 31 respondenten die werkzaam zijn binnen de rechtspraak en zicht hebben op de beveiliging. De 11 arrondissementen en onderliggende regio's zijn hiermee goed vertegenwoordigd. Er is een groepsinterview gehouden met het management publieke dienstverlening en met het hoofd beveiliging van een arrondissement. Deze respondenten hadden goed zicht op de regio's in het werkgebied, met meerdere rechtbanken en ongeveer 40 beveiligers.

3.5.2. Standpunt van de sector

De rechtspraak in Nederland voert de wet zonder meer uit. In de huisregels van de verschillende rechtbanken is dan ook opgenomen dat het dragen van gezichtsbedekkende kleding niet is toegestaan, tenzij dit voor de gezondheid of veiligheid noodzakelijk is (De Rechtspraak, z.j. a, b, c). Dit is ook opgenomen in de huisregels van de Hoge Raad der Nederlanden (z.j.).

3.5.3. Bekendheid

Het merendeel van de respondenten in de enquête is goed bekend met de Wgbk en de interne richtlijnen. In het interview zeggen de respondenten dat

de beveiligers (bodes) in de rechtbanken over het algemeen goed op de hoogte zijn van de wet. De rest van het personeel is veel minder goed op de hoogte. Beveiligers die nog niet zo lang bij de rechtbank werken zijn minder goed op de hoogte en de precieze regels voor boerka of nikab zijn waarschijnlijk ook minder bekend, omdat men daarmee eigenlijk nooit in aanraking komt. Het is goed mogelijk dat er twijfel over de regels ontstaat en dan kan de beveiliger een leidinggevende bellen.

Interne richtlijnen

In het interview wordt duidelijk dat iedereen bij rechtbanken aan de ingang wordt gecontroleerd. De identiteit wordt vastgesteld en tassen en dergelijke gaan door een scanapparaat. In de huisregels staat dat gezichtsbedekking niet is toegestaan, ook is het dragen van petten, hoodies, capuchons, e.d. verboden. De huisregels zijn veelal van tevoren al bij bezoekers bekend, mogelijk ook omdat de advocaten erop wijzen. Als de beveiliger aan de scanstraat gezichtsbedekkende kleding constateert, vraagt hij of zij vriendelijk om deze af te doen. Meestal is dit geen probleem en doet men de gezichtsbedekking af. Een valhelm gaat af en wordt door de rechtbank opgeslagen. Als de persoon dat niet wil, wordt deze verzocht het pand te verlaten. Als de betreffende persoon niet gehoorzaamt, schakelt de beveiliger de politie in, die altijd in het pand aanwezig is.

3.5.4. Ervaringen met de wet

Waarnemingen

In de enquête schatten de meeste respondenten dat er nooit gezichtsbedekking wordt waargenomen in gerechtsgebouwen. Een klein deel schat dat het 1 tot 5 keer is voorgekomen sinds de inwerkingtreding van de wet. In die gevallen betrof het meestal iets anders dan bivakmuts, helm of nikab, zoals een combinatie van sjaal en muts. In het interview zeggen de respondenten zelf nog niet in aanraking te zijn gekomen met iemand die een nikab of boerka droeg. Wel met een integraalhelm of bivakmuts. Voor zover bekend heeft geen enkele

medewerker in de rechtbanken ooit iemand waargenomen met boerka of nikab. Er zijn nooit problemen of meldingen geweest rond gezichtsbedekking.

Registratie

De meeste respondenten in de enquête denken dat waarnemingen van gezichtsbedekking niet worden geregistreerd. Ook in het interview zeggen respondenten dat waarschuwingen of handhaving niet worden geregistreerd. Er wordt alleen geregistreerd als het een bijzondere situatie of een incident betreft. Maar dat is inzake de Wgbk nog nooit gebeurd.

3.5.5. Beleid en handhaving

In het interview komt naar voren dat de instructie met betrekking tot handhaving voor vrijwel alle beveiligers duidelijk is. Dit geldt ook voor wat onder gezichtsbedekkende kleding wordt verstaan en wat in welke situatie is toegestaan en wat niet. Het maakt deel uit van de werkprocessen. Met enige nuance:

Omdat boerka en nikab eigenlijk nooit worden waargenomen, kan ik me voorstellen dat er bij beveiligers twijfel kan ontstaan of het om religieuze redenen wel of niet is toegestaan. Mogelijk zullen ze dan een leidinggevende consulteren.

■ Een leidinggevende.

Ervaringen

In de enquête zegt de overgrote meerderheid dat de Wgbk wordt gehandhaafd. Toch is de handhaving niet geheel eenduidig bij alle gerechtsgebouwen. Er zijn enkele respondenten die uitzonderingen noemen bij (religieuze) gezichtsbedekkende kleding:

- “We nemen de persoon naar een aparte ruimte in de rechtbank, vragen de gezichtsbedekking af te doen, checken de legitimatie, noteren de gegevens en daarna mag de persoon de gezichtsbedekking weer omdoen.”
- “De beveiliging overlegt met de voorzitter of toegang tot de zitting wordt toegestaan.”

- “Er wordt verwezen naar de huisregels. Er wordt wel toegang verleend, maar in de rechtszaal moet de persoon de gezichtsbedekking afdoen.”

De helft van de respondenten denkt dat handhaving bij gezichtsbedekkende kleding nog nooit is voorgekomen en volgens de andere helft kwam dit 1 tot 5 keer voor. In het interview wordt ook gezegd dat in het arrondissement handhaving nog nooit nodig is geweest. Niemand komt met gezichtsbedekking langs de scanstraat van de beveiliging bij de ingang. Sjaals, mutsen, bivakmutsen en valhelmen worden vaak gezien. Een nikab is bij het betreffende arrondissement nog nooit waargenomen.

Waarschuwingen

In de enquête zeggen vrijwel alle respondenten dat er in het afgelopen jaar niet is gewaarschuwd om gezichtsbedekkende kleding af te doen, omdat waarschuwen niet nodig was. Er wordt gewoon gevraagd de gezichtsbedekking af te doen. Als dat niet gebeurt, volgt geen waarschuwing, maar wordt de persoon de toegang geweigerd. Een enkeling zegt dat als de persoon weigert de kleding af te nemen, direct de politie wordt ingeschakeld.

In het interview zegt men dat beveiligers regelmatig vragen een helm, bivakmuts, pet, sjaal, muts of hoodie af te doen. Dat komt elke week wel voor, maar dat valt onder de huisregels. Voor zover bekend is er nog nooit iemand weggestuurd op grond van de wet.

3.5.6. Handhaving in coronaperiode

Zowel in de enquête als in het interview is men van mening dat er in coronatijd, bij het dragen van mondkapjes, niet iets wezenlijk is veranderd ten aanzien van de interpretatie of handhaving van de wet. Soms was er wel enige onduidelijkheid of het mondkapje mag of niet, maar niet direct gerelateerd aan de wet. Een mondkapje mag nooit in de rechtbank, tenzij aangetoond kan worden dat er medische redenen voor zijn.

In de rechtbank willen we ieders gezicht zien, ook toen het mondkapje verplicht was. Er werd dan voor gezorgd dat er in de rechtszaal meer dan 1,5 meter afstand was en het mondkapje af kan. Na de identificatie mocht het mondkapje in de gang weer op, in de rechtszaal weer af, tenzij er een speciale toestemming was om gezondheidsredenen.

■ Een leidinggevende.

De respondenten hebben niet de indruk dat er na corona meer tolerantie voor gezichtsbedekking is ontstaan.

3.5.7. Doelen van de wet

Het merendeel van de respondenten vindt dat de wet heeft bijgedragen aan een beter gevoel van veiligheid, omdat de Wgbk ervoor zorgt dat er geen grijs gebied meer is, dat duidelijk is wat mag en niet mag. Dat is prettig en duidelijk. De wet heeft niet op directe wijze bijgedragen aan de veiligheid, zeker niet bij nikab of boerka. Het gaat meer om een open communicatie dan om veiligheid.

Het gaat niet om een gevoel van veiligheid. Belangrijker is dat we iemand kunnen identificeren. Dat we het gezicht zien voor een open communicatie. We kunnen dan beter profileren: inschatten wat er aan de hand is op grond van de gezichtsuitdrukking.

■ Een beveiligder.

Vrijwel alle respondenten vinden dat de wet wel heeft bijgedragen aan een betere communicatie, zoals hierboven geïllustreerd. Het getuigt ook van respect voor de rechtbank om je gezicht te laten zien.

Alle respondenten vinden dat de wet geholpen heeft de identificatie te vergemakkelijken, omdat er geen discussie meer mogelijk is over de noodzaak.

Toepasbaarheid

In de enquête zien we verschillende meningen over de mate waarin de wet de dienstverlening zou kunnen belemmeren. Een kleine meerderheid vindt dat dit niet het geval is, maar de anderen vinden van wel. De meeste respondenten zijn redelijk tevreden over de manier waarop er binnen de rechtbank wordt gehandhaafd. De wet is best goed uitvoerbaar en vraagt niet te veel verantwoordelijkheid. De meesten zeggen dat er in de organisatie overeenstemming is over de noodzaak van de Wgbk. Zij vinden dat de wet weinig wrijving oproept, maar sommigen zien wel enige wrijving onder het personeel.

Bij ons is het makkelijk om de wet toe te passen, omdat het core business is van beveiligers. We staan als rechtbank voor een eenduidige toepassing van de wet. Het is goed dat het overal hetzelfde is. We willen neutraal zijn en niemand op tradities of geloof beoordelen. Duidelijkheid van de wet is prettig. – Hoofd van de beveiliging. Wat lastig is qua praktische uitvoering, is dat sommige beveiligers kunnen gaan twijfelen of er een recht is op het dragen van een nikab om religieuze redenen. Daarom moeten we de kennis levend houden. Bivakmuts en helm zijn veel duidelijker niet toegestaan.

■ Hoofd van de beveiliging.

Er zijn verschillende meningen over de vraag of de wet de omgang met personen met gezichtsbedekking heeft verbeterd. Aan de ene kant zorgt het ervoor dat het gezicht gezien kan worden, aan de andere kant kan het voor wrijving zorgen. Meestal is er begrip bij bezoekers.

Ze begrijpen het wel dat het af moet. Met het afdoen van nikab is binnen de rechtbank geen ervaring. Het wettelijke dwangmiddel maakt het makkelijk om dragers aan te spreken, maar als wet niet per se noodzakelijk. Want voor de ingang van de wet werd het ook

al gevraagd. De huisregels waren ook toen duidelijk, maar nu is er rond gezichtsbedekking geen grijs gebied meer."

■ Een leidinggevende.

3.5.8. Samenvatting resultaten

Bekendheid wet

Uit het bovenstaande zien we het beeld dat bij de beveiligers in rechtbanken de Wgbk en de richtlijnen binnen de eigen organisatie over het algemeen goed bekend zijn. Het overige personeel heeft nauwelijks een rol in het aanspreken van dragers van gezichtsbedekking, omdat bij de ingang van een gerechtsgebouw standaard een controle op identiteit en veiligheid plaatsvindt.

De praktijk

In de rechtspraak wordt gezichtsbedekkende kleding, zoals een combinatie van sjaals, petten, of hoodies, helmen en bivakmutsen, regelmatig waargenomen. Als deze wordt waargenomen, wordt altijd gevraagd de bedekking weg te nemen om de identiteit vast te kunnen stellen. Meestal wordt daar zonder problemen gehoor aan gegeven. Een nikab of boerka wordt zelden waargenomen. Als dit wel het geval is, wordt verzocht de gezichtsbedekking af te doen. Als hier geen gehoor aan wordt gegeven, wordt de toegang geweigerd. In een enkel geval is na vaststelling van de identiteit toegang tot het gebouw verleend met gezichtsbedekking. Soms overlegt de beveiliging met de voorzitter of toegang tot de zitting wordt toegestaan en soms wordt er wel toegang verleend, maar moet de bezoeker in de rechtszaal de gezichtsbedekking afdoen. Grotendeels is de handhaving bij de ingang eenduidig, maar het bovenstaande geeft aan dat er uitzonderingen worden gemaakt. Handhaving van de Wgbk in de zin van bestraffen van een overtreding is nog niet voorgekomen. Een nikab of boerka wordt zelden waargenomen. Er is slechts één geval bekend.

Corona

In de periode van de pandemie heeft het dragen van mondkapjes nauwelijks voor verwarring gezorgd. Zelfs tijdens de periode van verplicht dragen van mondkapjes was het in de zittingszaal niet toegestaan.

Evaluatie doelen van de wet

De meerderheid van de respondenten vindt dat de wet indirect bijdraagt aan de verbetering van het gevoel van veiligheid. In het interview werd gezegd dat het niet zozeer gaat om een gevoel van veiligheid. Belangrijker is dat de wet bijdraagt aan identificatie en open communicatie. In de rechtbank wordt belang gehecht aan het aflezen van een gezicht, het kunnen inschatten wat er aan de hand is op grond van de gezichtsuitdrukking. Dat getuigt ook van respect voor de rechtbank.

De wet is goed toepasbaar, hoewel er over het dragen van een nikab of boerka wel onzekerheid kan zijn. Omdat het zo weinig voorkomt, is het lastig om de regels levend te houden onder de beveiliging.

Al met al maakt het wettelijke dwangmiddel het makkelijk om dragers aan te spreken, omdat de regel duidelijk is. Op grond van de huisregels werden dragers ook al aangesproken, maar de wet maakt duidelijker wat precies mag en wat niet.

3.6. Openbaar vervoer

3.6.1. Verantwoording

Deze paragraaf is gebaseerd op literatuuronderzoek, een enquête en een groepsinterview. Aan de enquête hebben medewerkers meegewerkt die vanuit hun functie bij de beveiliging in het openbaar vervoer (ov) een goed beeld hebben van de toepassing van de Wgbk. Het groepsinterview was met drie respondenten van drie grote openbaarvervoersbedrijven voor trein, bus, tram, metro.

Allen zijn goed bekend met de interne praktijk vanuit hun taken op het gebied van sociale veiligheid.

3.6.2. Standpunt van de sector

Uit mediaberichten en literatuurscan komt het volgende naar voren. Kort na invoering van de wet verklaarde OV-NL, de branchevereniging van alle openbaarvervoersbedrijven in Nederland, dat zij niet actief zullen handhaven tegen overtreders van het gedeeltelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding. In plaats daarvan ligt de focus op registratie van meldingen. De-escalatie en het waarborgen van een veilige reiservaring voor alle passagiers heeft prioriteit. Hoewel ov-medewerkers dragers van gezichtsbedekking kunnen wijzen op het verbod, hebben ze geen bevoegdheid om te handhaven. Er wordt benadrukt dat gezichtsbedekkende kleding zelden een probleem is geweest in het openbaar vervoer, en dat dit ook na de invoering van het verbod naar verwachting zo zal blijven (Binnenlands Bestuur, 2019).

Het gedeelde standpunt van ov-bedrijven, zoals vertegenwoordigd door Openbaar Vervoer Nederland (OV-NL), wordt ook individueel uitgedragen door vervoersbedrijven. Een voorbeeld hiervan is de Haagse vervoerder HTM. Deze liet weten niet te gaan handhaven en wees hierbij op hun vervoersverplichting (Omroep West, 2019). Bij controle op het in bezit zijn van een geldig vervoerbewijs wordt de gebruikelijke procedure gevolgd. Als de identiteit niet kan worden vastgesteld vanwege gezichtsbedekkende kleding, wordt de reiziger beschouwd als reizend zonder geldig vervoerbewijs. In dat geval moet de ov-boa de politie inschakelen. Ondanks het verbod kan een reiziger met een geldig vervoerbewijs niet worden gedwongen het voertuig te verlaten (OV-NL, 2020).

Deze handelswijze blijkt bijvoorbeeld uit een voorval dat plaatsvond in een trein op station Rotterdam Centraal. De controleurs van de NS riepen de hulp in van agenten nadat een vrouw met een nikab weigerde haar gezicht te tonen. De agenten boden haar de keuze om haar gezicht te laten zien of mee te gaan naar een aparte wachtruimte om te wachten op een vrouwelijke agent. In de trein

wachten op de agente was geen optie in verband met vertraging van de trein. Uiteindelijk koos de vrouw ervoor om haar gezicht te laten zien (NOS, 2019).

Niet in alle gevallen houdt ov-personeel zich aan de richtlijnen, zoals bleek bij een buschauffeur van Arriva in de Limburgse plaats Stein. Een vrouw met een nikab werd verzocht de bus te verlaten. Volgens de richtlijnen mocht de chauffeur niet, zoals in dit geval gebeurde, weigeren verder te rijden als zij dat niet deed. Zij verliet de bus na tussenkomst van de politie. De buschauffeur is na een klacht van de vrouw door de vervoersmaatschappij aangesproken, maar waarom de buschauffeur van de richtlijnen is afgeweken, wordt niet duidelijk (Subasi & van Heerde, 2019). In het openbaar vervoer blijken er dus onduidelijkheden te zijn over de handhaving. Volgens een woordvoerder van Openbaar Vervoer Nederland (OV-NL) gaat de wet in tegen de vervoersplicht die alle openbaarvervoersbedrijven in Nederland hebben (RTL nieuws, 2019). Daarnaast wordt gemeld dat de wet voor vervoersbedrijven onwerkbaar zou zijn, omdat de wet onder het strafrecht valt en vervoerders dus niet zelf mogen handhaven (De Groot, 2019).

3.6.3. Bekendheid met de wet

Voor de enquête zijn veiligheidsmedewerkers van de Nederlandse openbaarvervoerbedrijven benaderd. Van de respondenten bleek twee derde goed op de hoogte van de wet en een derde enigszins op de hoogte. De respondenten in het interview zijn allen goed bekend met de wet.

Interne richtlijnen

Alle openbaarvervoersorganisaties volgen, zoals in de vorige paragraaf al vermeld, de richtlijnen van de brancheorganisatie OV-NL vanaf de ingangsdatum. De richtlijn voor personeel is vooral gericht op het vaststellen van de identiteit. De belangrijkste richtlijnen zijn:

1. Indien het rijdend personeel de identiteit kan vaststellen aan de hand van een geldig ID-bewijs, maak je een melding voor registratie en sluit je het af.

2. Om de identiteit vast te kunnen stellen vraag je of de persoon de gezichtsbedekkende kleding wil verwijderen. Eventueel stel je de identiteit vast door middel van een erkend identiteitsbewijs. Indien de reiziger niet mee wil werken bij de identiteitsvaststelling, kun je via je de meldkamer om ondersteuning vragen door een medewerker sociale veiligheid of de politie. Dit wijkt niet af van de huidige werkwijze controle geldig vervoerbewijs.
3. Ondanks het verbod kan een reiziger met een geldig vervoerbewijs niet worden gedwongen het voertuig te verlaten (vervoerplicht).
4. Het verbod kan alleen worden gehandhaafd door de politie. Ov-boa's zijn hiertoe niet bevoegd. Op overtreding staat als sanctie een geldboete van de eerste categorie (per 1 januari 2024 is dat maximaal € 515).
5. De exploitatie van het vervoer wordt niet onderbroken. Het moet niet leiden tot oponthoud in de dienstregeling.
6. De ov-medewerker gaat geen discussie aan met reizigers over het verbod of de handhaving daarvan.
7. Het beleid is gericht op het voorkomen van escalatie. In geval van een escalatie handel je conform de geldende richtlijnen en bel je een medewerker sociale veiligheid. Je dient dan wel te vermelden dat de escalatie verband houdt met iemand met gezichtsbedekkende kleding.
8. Indien een andere reiziger je attendeert op aanwezigheid van een medereiziger met gezichtsbedekkende kleding, geef je uitleg en voorkom je escalatie. Je dankt de betreffende reiziger voor de melding. Afhankelijk van de situatie kun je aangeven dat jij geen bevoegdheden hebt in de handhaving maar dat je melding zult maken bij de meldkamer.

Verantwoordelijkheid

De uitvoering van de wet (aanspreken en melden) ligt voornamelijk bij de Sociale Veiligheidsorganisatie (S&V) binnen de vervoersbedrijven. Meldingen van rijdend personeel en controleurs worden afgehandeld door de boa-teams werkzaam voor de vervoerders.

3.6.4. Ervaringen met de wet

Waarnemingen

Uit de enquête blijkt dat er in de vervoersector verschillende meningen zijn over registratie. De helft van de respondenten zegt dat waarnemingen worden geregistreerd en van de andere helft zeggen de meeste respondenten dat ze niet weten of dit geregistreerd wordt. Een klein aantal meent dat het niet wordt geregistreerd.

De medewerkers in het openbaar vervoer komen niet vaak in aanraking met iemand met gezichtsbedekking. In de enquête maakt een derde van de respondenten de inschatting dat er binnen de organisatie sinds eind 2019 nooit iemand met gezichtsbedekking is waargenomen. De helft denkt van 1 tot 15 keer en een klein aantal geeft aan het niet goed te kunnen inschatten. Zij doelen dan vooral op vrouwen met nikab en in mindere mate op dragers van bivakmutsen en integraalhelmen. De meesten denken dat het aantal over de jaren ongeveer gelijk is gebleven.

Een van de vervoerders geeft in het interview aan dat het aantal meldingen door medewerkers kort na invoering in augustus 2019 het hoogst was. Toen werd 33 keer gemeld dat er iemand met gezichtsbedekking was waargenomen. Het jaar daarna waren het er 13, in 2021 nog maar 1. In 2022 waren het er 4, in 2023 waren het 14 meldingen en tot nu toe in 2024 nog 0. Andere vervoerders geven aan dat het gaat om slechts enkele meldingen per jaar. Soms van dezelfde persoon meerdere malen. Het gaat zowel om dragers van een bivakmuts/balaclava als om dragers van een nikab.

De respondenten in het interview hebben enkele voorbeelden uit hun eigen ervaring:

In onze regio is er één dame met een nikab die we regelmatig tegenkomen. We hebben gesloten instapbeleid, dus alle passagiers

komen via de chauffeur binnen. De ene chauffeur meldt het niet, de andere wel. De chauffeur vraagt dan of de vrouw de nikab af wil doen. Dat wil ze niet. Dan gaat de chauffeur niet verder rijden en laat een boa komen. Ze werkt dan wel mee en doet de sluier even af voor identificatie. Toen de wet net was ingetreden hebben we wel strikt gehandhaafd. Toen zij de gezichtsbedekking nog niet wilde wegnemen is de politie tweemaal opgeroepen. Zij hebben haar gewaarschuwd en geen boete gegeven. De derde keer zei de politie dat het te veel heisa geeft en dat zij daar niet meer voor willen komen. Sinds die tijd gaat er een boa naartoe als er een melding komt. We stellen haar identiteit vast aan de hand van het persoonlijke vervoersbewijs. Als dat klopt mag ze verder reizen. Onlangs is een bericht met nieuwe instructies uitgegaan dat deze ene mevrouw de uitzondering is op de regel en dat het melden niet meer nodig is. Het staat niet in verhouding tot de verstoring van de dienstregeling, dus we doen dat niet meer.

■ Regionaal vervoersbedrijf, medewerker service & veiligheid.

In onze regio komt het sporadisch voor. In al die jaren is er maar één melding geweest. Dat was een dame met sluier die in het voertuig zat. Wij hebben op die route opendeurenbeleid. Mensen kunnen buiten zicht van de chauffeur instappen. Bij kaartcontrole van haar persoonlijke abonnement wilde ze haar nikab niet afdoen bij de heren. Er is toen gestopt bij het politiebureau op de route. Mevrouw is vrijwillig meegelopen naar het bureau. Daar bleek alles in orde te zijn en hebben we haar alleen met een waarschuwing weggestuurd. Er is geen proces-verbaal uitgeschreven.

■ Regionaal vervoersbedrijf, medewerker veiligheid.

Als we iemand controleren in het voertuig dan willen we de-escalerend optreden. Voor identificatie wordt alleen bij

twijfel gevraagd de bedekking af te doen. Daar wordt meestal wel medewerking aan gegeven. We willen niet escaleren en het operationeel proces niet verstoren. Als de persoon geen aanstootgevend of gevaarlijk gedrag vertoont, of angst of overlast bij andere reizigers oproept, dan nemen we geen maatregelen. Soms zijn er mensen die van ons eisen dat we de wet handhaven. Dan geven we uitleg en voorkomen we escalatie. Afhankelijk van de situatie geven we aan dat we geen bevoegdheden hebben in de handhaving maar dat we wel een melding zullen opnemen. Mondkapjes zijn wel geaccepteerd en de meeste reizigers kennen ondertussen wel de vrouwen die om geloofsovertuiging een sluier dragen. Ze ervaren dat niet als bedreiging. Maar reizigers vinden een bivakmuts of balaclava, die sommige jongeren dragen in de drill- of gangsterrapscene, wel angstaanjagend.

■ Landelijk vervoersbedrijf, medewerker service en veiligheid.

Bij ons waren er ook een aantal meldingen in 2023 over bivakmutsen van drillrappers. Reizigers melden dat bij ons. Die vinden dat wel bedreigend. Mensen vinden een nikab niet altijd prettig, maar het dragen ervan wordt niet als onveilig ervaren.

■ Regionaal vervoersbedrijf, medewerker veiligheid.

3.6.5. Handhaving

De helft van de respondenten in de enquête geeft aan dat de wet in hun organisatie gehandhaafd wordt, de andere helft geeft aan dat deze niet wordt gehandhaafd. Dat toont aan dat er verschillend over wordt gedacht. Kennelijk verschilt de interpretatie van 'handhaving' ook van persoon tot persoon.

Uit het interview komt naar voren dat de boa's (buitengewoon opsporingsambtenaren), medewerkers van service en veiligheid, de richtlijnen met behulp van handhaving wel goed kennen, met uitzondering van de nieuwe medewerkers. Medewerkers komen weinig in aanraking met mensen met gezichtsbedekking,

dus het kan even duren voordat ze het in de praktijk meemaken. Het rijdend personeel is niet altijd goed bekend met de regels voor handhaving. In de instructie is ooit duidelijk gemaakt wat precies onder gezichtsbedekkende kleding wordt verstaan en wat in welke situatie is toegestaan en wat niet. Maar in de loop van de tijd staat dat niet iedereen meer helder voor de geest.

Er is wel discussie onderling. De instructie is duidelijk, maar biedt toch ruimte voor discussie. Voor iemand met een bivakmuts wordt gemakkelijker de politie ingeroepen dan iemand met een nikab die meewerkt aan identificatie. Dan volstaat een waarschuwing. Wij mogen niet verbaliseren en we willen dat ook niet. Daar is de politie voor.

■ Landelijk vervoersbedrijf, medewerker service en veiligheid.

Meldingen worden in principe geregistreerd. Er wordt niet geregistreerd of het een waarneming, een waarschuwing of een handhaving betrof. Bij sommige vervoerders zijn er zo weinig meldingen dat er geen registratie van is bijgehouden.

Hoe wordt gehandhaafd?

In de enquête worden verschillende antwoorden gegeven. Een deel van de respondenten zegt dat na een waarschuwing geen verdere stappen worden ondernomen als iemand het verbod negeert. Een deel zegt dat de toegang wordt geweigerd en een ander deel zegt dat indien de maatregelen genegeerd worden, dat dan de politie wordt ingeschakeld.

In het interview komt naar voren dat soms het rijdend personeel of de controleur de reiziger aanspreekt, en soms doet een boa dat. Vervoerders zijn niet uit op escalatie.

We houden rekening met de veiligheidsbeleving van de reizigers en de invloed op de orde, rust en veiligheid. Als er een situatie is waar mensen iemand met gezichtsbedekking als een bedreiging

ervaren, dan hebben we ook andere gronden dan de wet om te handhaven. Als mensen al in het voertuig zitten en een waarschuwing hebben gekregen, worden ze niet verwijderd, want het recht op vervoer gaat voor.

■ Landelijk vervoersbedrijf, medewerker service en veiligheid.

In enkele gevallen hebben vervoersbedrijven toch reizigers weggestuurd op grond van de Wgbk en in enkele gevallen is de politie ingeschakeld. Vooral in de periode kort na invoering van de wet is er een paar keer politieassistentie gevraagd. In de enquête geven alle respondenten aan dat er geen enkele keer politie is ingeschakeld. Voor zover het de respondenten in het interview bekend is, heeft er nog geen enkele reiziger sinds de invoering van de wet een boete gekregen.

3.6.6. Handhaving in coronaperiode

De respondenten in het interview vinden dat er niet veel veranderd is. Zij denken dat in de coronatijd, door het dragen van mondkapjes, mogelijk wel iets veranderd is ten aanzien van de interpretatie of handhaving van de wet. Zij zien dat reizigers het normaler lijken te gaan vinden dat er mondbedekking is.

3.6.7. Doelen van de wet

Hieronder beschrijven we de reacties op de vraag in hoeverre de wet heeft bijgedragen aan de beoogde doelstelling: een beter gevoel van veiligheid, betere communicatie en identificatie.

In de enquête zijn de meeste vervoersbedrijven het eens met de stelling dat de wet bijgedragen heeft aan de verbetering van het gevoel van veiligheid in het openbaar vervoer. Een kleiner deel van de respondenten is het er deels of niet mee eens. In het interview wordt dit toegelicht:

Het gaat niet over veiligheid. Het personeel van vervoersbedrijven vindt dat een balaclava of bivakmuts wel als bedreigend wordt ervaren en een nikab niet.

■ Regionaal vervoersbedrijf, medewerker service en veiligheid.

De wet was niet nodig om mensen aan te spreken als anderen zich onveilig voelen. Dat kon daarvoor ook al, op grond van het handhaven van orde rust en veiligheid. De Wet personenvervoer was al voldoende.

■ Landelijk vervoersbedrijf, medewerker service en veiligheid.

Sommige geïnterviewden vinden het lastig om hier uitspraken over te doen. Het directe verband tussen de wet en veiligheid is moeilijk te meten. Mogelijk zijn draagsters van de nikab dat minder gaan doen als ze willen reizen na invoering van de wet. Maar het is de vraag of daardoor het gevoel van veiligheid is vergroot.

Gezien het lage aantal meldingen en nul keer een handhaving kunnen we niet meten of het heeft bijgedragen aan de sociale veiligheid.

■ Landelijk vervoersbedrijf, medewerker service en veiligheid.

In de enquête vindt ongeveer twee derde dat de wet de communicatie met personen bevordert. Een derde is het daar niet mee eens. In het interview zegt een vervoerder:

De wet maakt duidelijk wat mag en niet mag. Maar in het openbaar vervoer sturen we iemand met gezichtsbedekking niet het voertuig uit. Personeel vindt dat ze wel kunnen communiceren met iemand met een nikab. Ze ervaren het niet als problematische

communicatie. Pas als er een bedreigende situatie is, bijvoorbeeld met gangsterrappers, dan nemen we maatregelen.

■ Regionaal vervoersbedrijf, medewerker service en veiligheid.

In de enquête vindt twee derde dat het de identificatie bevordert. Een derde is het daar (helemaal) niet mee eens. In het interview komen de nuances naar voren:

Het helpt wel om aan te geven dat er een verbod is, maar aan de andere kant hoeft gezichtsbedekking niet altijd te worden afgenomen. Alleen bij twijfel over de identiteit. We hebben een pragmatische benadering. De meeste dragers vinden het acceptabel om hun bedekking te verwijderen voor identificatie. Soms onder voorwaarden dat iemand van hetzelfde geslacht het controleert. – Landelijk vervoersbedrijf, medewerker service en veiligheid.

Uitvoerbaarheid

In de enquête zijn de meningen verdeeld over de uitvoerbaarheid. Iets meer dan de helft vindt dat de wet goed uit te voeren is in de organisatie, iets minder dan de helft vindt het minder goed uitvoerbaar. De meesten vinden niet dat het te veel verantwoordelijkheid vraagt van de medewerkers, maar een klein deel wel. In het interview zegt een respondent:

De medewerkers van service en veiligheid zijn beter op de hoogte dan het rijdend personeel. Zij weten niet precies of ze iemand moeten aanspreken of weigeren. Ook omdat het weinig voorkomt. Voor het rijdend personeel is de wet lastiger uitvoerbaar.

■ Regionaal vervoersbedrijf, medewerker service en veiligheid.

Over de noodzakelijkheid van de wet wordt verschillend gedacht. Er zijn in de enquête ongeveer evenveel respondenten die het noodzakelijk als die het niet noodzakelijk vinden. De wet leidt soms tot wrijving tussen medewerkers en het merendeel van de respondenten ziet dat de wet kan leiden tot wrijving

tussen medewerkers en personen met gezichtsbedekking. In de interviews wordt een toelichting gegeven:

*Sommigen vinden de wet wel en sommigen helemaal niet nodig.
Als wettelijk dwangmiddel was de wet eigenlijk niet nodig.
Aanspreken kan leiden tot irritaties en onrust in het vervoer.
De impact bij escaleren is enorm groot. Met maatwerk en een pragmatische oplossing kom je verder. We konden al de identiteit controleren met andere bevoegdheden (Wet personenvervoer). Je maakt operationele keuzes. Wat wordt als probleem ervaren en wat heeft prioriteit? Het laten afdoen van gezichtsbedekking om religieuze redenen wordt niet als een prioriteit gezien.*

■ Landelijk vervoersbedrijf, medewerker service en veiligheid.

3.6.8. Samenvatting resultaten

Bekendheid van de wet

Samenvattend is het beeld dat bij veiligheidsmedewerkers van vervoersbedrijven de wet en de richtlijnen binnen de eigen organisatie over het algemeen goed bekend zijn, maar dat dat iets minder het geval is bij het rijdend personeel.

De praktijk

De branche van het openbaar vervoer stelt dat een reiziger met een geldig vervoerbewijs niet kan worden gedwongen het voertuig te verlaten. De vervoerplicht staat dat niet toe. Deze personen hoeven gezichtsbedekkende kleding niet te verwijderen als hun identiteit kan worden vastgesteld. In de praktijk wordt gezichtsbedekkende kleding weinig waargenomen. Als het wordt gezien, wordt alleen bij twijfel gevraagd de bedekking weg te nemen om de identiteit vast te kunnen stellen. Meestal geeft de betreffende persoon daar gehoor aan. Vooral kort na invoering van de wet gebeurde het, vaker dan tegenwoordig, dat medewerkers dragers van gezichtsbedekking aanspraken en vertelden dat het verboden was in het openbaar vervoer. De richtlijnen werden

niet overal toegepast zoals bedoeld. Het is weleens voorgekomen dat een bus niet verder reed, de reiziger verzocht werd het voertuig te verlaten, en beveiligers werden opgeroepen toen daar geen gehoor aan werd gegeven. Terwijl de interne richtlijn voorschrijft dat bij identificatie en een geldig vervoerbewijs alleen een melding moet worden doorgegeven. Na verloop van tijd kiest het openbaar vervoer steeds vaker voor pragmatische oplossingen. Het aanspreken en oproepen van beveiliging of politie levert te veel onrust en vertraging op. Een incident met gezichtsbedekkende kleding wordt nu minder gemeld, strakke handhaving is er niet en het krijgt geen hoge prioriteit.

Corona

Mogelijk zijn reizigers, door het dragen van mondkapjes, het normaler gaan vinden dat er mondbedekking is.

Evaluatie doelen van de wet

De meerderheid van de respondenten van vervoersbedrijven geeft in de enquête aan dat de wet wel bijgedragen heeft aan de verbetering van het gevoel van veiligheid. Een minderheid vindt echter van niet. Bij doorvragen in het interview blijkt dat de meerderheid vindt dat de wet duidelijkheid verschaft over wat is toegestaan en wat niet, maar dat de wet niet direct de veiligheid heeft verbeterd. Sommige gezichtsbedekking vergroot het gevoel van onveiligheid. Dan gaat het om balaclava of bivakmuts en niet over een nikab of boerka. Onprettig vindt men dat soms wel, maar niet onveilig. Velen vinden dat de communicatie makkelijker verloopt zonder gezichtsbedekking, maar strikt noodzakelijk is het wegnemen ervan niet. Ook voor identificatie is het prettig dat de wet een grond biedt om te vragen de bedekking af te doen, maar dat kon zonder de wet ook al.

Al met al wordt de wet in de praktijk alleen gehandhaafd als de situatie leidt tot een onveilige sfeer in het voertuig. De wet is redelijk uitvoerbaar omdat de sector er een eigen draai aan heeft gegeven. Strikte handhaving met ontzegging van de toegang tot het vervoer zou volgens de branche situaties laten

escaleren en een negatief effect hebben. Aanspreken komt zelden voor en dan gaat het meestal om een bivakmuts of balaclava. Volgens de respondenten is het nog niet voorgekomen dat er door de politie een proces-verbaal is opge maakt op grond van de wet.

3.7. Zorg

3.7.1. Verantwoording

Slechts enkele respondenten uit de zorg hebben de vragen in de enquête beantwoord. We hebben twee participanten kunnen spreken in een interview met een vertegenwoordiger van een landelijke koepelorganisatie van huisartsen en in een interview met een afdelingsmanager Beveiliging en bhv van een ziekenhuis in de Randstad. Dit geeft dus slechts een eerste en beperkte indruk vanuit de zorgsector.

3.7.2. Standpunt van de sector

Huisartsenzorg

Uit de deskresearch kwam naar voren dat binnen de huisartsenzorg de artsenfederatie Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG) bij de inwerkingtreding van de Wgbk het 'boerkaverbod' heeft afgewezen. Volgens de KNMG moeten mensen zich vrij voelen om naar de dokter te gaan, ongeacht levensovertuiging of wijze van kleden. "Een boerkaverbod kan patiënten belemmeren zorginstellingen te bezoeken." ([Nursing](#); Berends, 4 april 2019). Eerder heeft [de KNMG](#) aangegeven de wet onnodig en onwenselijk te vinden. Artsen zouden patiënten alleen moeten vragen om hun gezichtsbedekkende kleding af te doen als dit nodig is voor identificatie of goede zorg.

In het interview met de beleidsmedewerker van een koepelorganisatie beaamt deze bovenstaand standpunt en geeft aan dat haar organisatie niet actief bezig is met de wet; er is geen beleid op gemaakt. Als er al intern beleid is, verschilt dit per huisartsenpraktijk.

Ziekenhuiszorg

De Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ) ziet wettelijke ruimte om af te wijken van het verbod op gezichtsbedekkende kleding, maar benadrukt dat dit niet hun voorkeur heeft, vanwege de behoefte aan helderheid (Groenendijk-Hendriks, 2019, AD). Ziekenhuizen hebben de vrijheid om zelf te beslissen hoe ze omgaan met gezichtsbedekkende kleding, aldus het NVZ, maar hun wordt geadviseerd om duidelijke afspraken te maken en het personeel goed te informeren over het beleid (RTV Oost, 2019). De koepelorganisatie van academische ziekenhuizen, de Nederlandse Federatie van Universitaire Medische Centra (NFU), ziet handhaving daarentegen als een zaak voor politie en justitie. De NFU benadrukt dat het recht op toegankelijke zorg het zwaarst weegt in deze kwestie. De federatie vreest dat vrouwen die gedwongen worden om hun sluier af te doen, mogelijk het ziekenhuis zullen mijden. Het afdoen van de gezichtsbedekkende kleding is pas aan de orde in de behandelkamer (AD, Groenendijk-Hendriks, 2019). Andere woordvoerders van ziekenhuizen benadrukken dat de identificatieplicht al langer van kracht is en dat identificatie ook mogelijk is in de spreekkamers (RTV Oost, 2019).

Bepaalde ziekenhuizen zijn van mening dat gezichtsbedekkende kleding non-verbale communicatie kan belemmeren en daarmee goede zorg en service in de weg kan staan. Bezoekers van het Franciscus Gasthuis & Vlietland krijgen daarom het verzoek gezichtsbedekkende kleding te verwijderen (Schiedam24, 2019). Het Antonius ziekenhuis hanteert een vergelijkbaar beleid en heeft het volgende in zijn huisregels opgenomen: "Wie in ons ziekenhuis gezichtsbedekkende kleding draagt, kan door een medewerker worden verzocht de gezichtsbedekking af te doen of anders de locatie te verlaten. Desnoods kan de politie worden ingeschakeld en kan een boete worden opgelegd." (Huisregels St. Antonius Ziekenhuis, z.d.). Voor het Franciscus Gasthuis & Vlietland was dit verzoek om gezichtsbedekking af te doen al onderdeel van het bestaande beleid, nog voordat de wet werd ingevoerd (Schiedam24, 2019).

In het interview met de afdelingsmanager Beveiliging en bhv van een ziekenhuis in de Randstand, kwam naar voren dat de wet intern in het team is besproken. Zij hebben besloten niet actief te handhaven en spreken personen dan ook niet op gezichtsbedekkende kleding aan. De participant geeft aan dat zij tegen het volgende vraagstuk aanliepen tijdens de invoering van de wet:

Patiënten willen enkel geholpen worden, moet zo'n wet dan in de weg zitten?

■ **Zorg, afdelingsmanager Beveiliging en bhv.**

Ter identificatie is er bij de receptie een apart hokje aanwezig waar vrouwen die gezichtsbedekkende kleding dragen zich kunnen identificeren onder begeleiding van een vrouwelijke medewerker. Deze mogelijkheid is er al veertien jaar en er wordt zelden gebruik van gemaakt. Er wordt echter wel gehandhaafd wanneer personen een helm ophouden in het ziekenhuis omdat hier een groter veiligheidsrisico aan verbonden zit. De participant heeft het idee dat de wet vooral bij het publiek speelde doordat het in de media kwam, niet omdat dit een wezenlijk probleem is.

Ggz

We hebben geen specifieke informatie gevonden over het standpunt van ggz-instellingen, psychologen, psychiaters en andere professionals in de geestelijke gezondheidszorg (ggz) met betrekking tot het gedeeltelijk verbod op gezichtsbedekking en de handhaving ervan. Het lijkt erop dat er geen openbare of gepubliceerde bronnen beschikbaar zijn die een mogelijk standpunt hierover bevatten. Ook hebben we geen professionals uit de ggz kunnen interviewen. Het enige wat we hebben kunnen vinden is het 'Professioneel Statuut van Forward ggz'. Hierin staat: "Het is de werknemer niet toegestaan gezichtsbedekking te dragen die de communicatie belemmert." (Forward ggz, 2019). Opvallend hierbij is dat in het statuut niets opgenomen is over patiënten of bezoekers.

GGD en JGZ

Uit beschikbare literatuur en nieuwsbronnen blijkt niet duidelijk of de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) en de jeugdgezondheidszorg (JGZ) als domeinen binnen de zorg publiekelijk een standpunt hebben ingenomen over het gedeeltelijk verbod op gezichtsbedekking. Het is echter mogelijk dat zij intern richtlijnen en standpunten hebben gecommuniceerd naar hun zorgprofessionals. Ook hebben wij geen medewerkers van de GGD of JGZ kunnen spreken. Binnen de GGD en de JGZ zijn verschillende professionals werkzaam, waaronder artsen Maatschappij en Gezondheid, jeugdartsen en jeugdverpleegkundigen. Artsen Maatschappij en Gezondheid en jeugdartsen zijn aangesloten bij de Koepel Artsen Maatschappij en Gezondheid (KAMG) (AJN Jeugdartsen, 2022), die op haar beurt onderdeel vormt van de artsenfederatie KNMG. Jeugdverpleegkundigen daarentegen zijn verbonden aan de beroepsvereniging Verpleegkundigen & Verzorgenden Nederland (V&VN, z.d.-b). Het is daarom aannemelijk dat de genoemde zorgprofessionals over het algemeen de richtlijnen en standaarden van de KNMG respectievelijk de V&VN volgen, inclusief het standpunt over het gedeeltelijk verbod op gezichtsbedekking. Net als de KNMG beschouwt de V&VN de wet als onnodig en onwenselijk.

Deze aanname wordt bevestigd door een melding van een vrouw met nikab bij Meldpunt Islamofobie. In het rapport 'Zwartboek boerkaverbod. Een pleidooi voor de afschaffing van het boerkaverbod' vertelt het slachtoffer het volgende: "Naar het consultatiebureau ga ik wel, aangezien ze me hebben gezegd dat ze me niet zullen vragen om mijn nikab af te doen. Dat zullen ze wel doen als er klachten komen van anderen, en ik heb moeten beloven dat ik het wel af doe in de kamer met de arts en dat heb ik altijd gedaan." (Abaâziz, I., 2020).

3.7.3. Bekendheid met de wet

De enquête is door te weinig zorgprofessionals ingevuld om een goed beeld te schetsen. De weinige respondenten die het hebben ingevuld geven aan dat binnen hun organisatie de medewerkers wisselend op de hoogte zijn van het interne beleid omtrent de wet.

De beleidsmedewerker geeft in het interview aan dat zij nog niet eerder bekend was met de wet en deze ook niet eerder bij de organisatie aan de orde is geweest:

Ik denk dat [...] ook veel huisartsen met mij niet actief daar heel bekend mee zijn, eerlijk gezegd, nee, en zeker niet hun rol daarin.

■ **Zorg, beleidsmedewerker.**

Zij denkt dat er weinig mensen binnen de zorg zullen zijn die op de hoogte zijn van de Wgbk. Dit kan eveneens de reden zijn waarom er weinig aanmeldingen vanuit de zorg waren voor de enquête. De participant meent eveneens dat veel huisartsen ook geen intern beleid hebben. Ook formuleert de koepelorganisatie geen actief beleid. Hoe huisartsenpraktijken omgaan met gezichtsbedekkende kleding zal per locatie verschillen:

[...] waar meer mensen zijn die gezichtsbedekkende kleding zouden kunnen dragen, wellicht dat je daar beleid op maakt. Maar ik vermoed dat het bij huisartsen zo werkt dat ze daar pas beleid op gaan maken als ze ermee geconfronteerd worden.

■ **Zorg, beleidsmedewerker.**

Volgens de participanten zijn er maar weinig professionals in de zorg goed op de hoogte van de wet. Vooral beveiliging is op de hoogte, maar soms niet van alle details.

Omdat patiëntenzorg centraal staat bij de huisarts, is de beleidsmedewerker van mening dat er geen proactief beleid gemaakt zal worden op de wet. Alleen eventueel reactief beleid wanneer zich problemen hebben voorgedaan.

Dat geldt ook in de ziekenhuiszorg:

Wij hebben geen actief beleid, dus we spreken de mensen er niet op aan. [...] maar het aantal keer dat we het nu zien is echt zeer beperkt. Dus ik denk, of er zijn zo weinig mensen die echt zo over

straat gaan. Of ze houden er toch rekening mee als ze naar een ziekenhuis gaan.

■ **Zorg, afdelingsmanager Beveiliging en bhv.**

Het ziekenhuis wilde ook geen actief beleid formuleren om geen reacties van een lokale politieke partij op te roepen. Er is wel intern overleg geweest over hoe om te gaan met de Wgbk. Er is alleen intern beleid dat het dragen van helmen wordt tegengegaan, vanwege het veiligheidsrisico. Zowel de beveiliging als iedere medewerker mag een drager van een helm vragen om deze af te doen. De participant vertelt dat dit ongeveer een keer per kwartaal gebeurt. Wanneer een persoon weigert de helm af te doen, kan diegene het ziekenhuis uitgezet worden, wat nog niet voorgekomen is.

3.7.4. Ervaringen met de wet

De zorgprofessionals geven in de enquête aan niet te weten of waarnemingen van personen met gezichtsbedekkende kleding op locaties waar het verboden is, geregistreerd worden. Een respondent werkzaam in de ggz geeft aan dat zij dit niet registreren. De respondenten geven aan dat tot op heden nog niet is voorgekomen dat iemand gezichtsbedekkende kleding droeg op plekken waar dit niet mag.

De beleidsmedewerker geeft in het interview aan dat zij niet weet hoe vaak personen met gezichtsbedekkende kleding waargenomen worden op locaties waar dit niet toegestaan is. Zij registreren dit niet en hebben ook nog nooit hierop hoeven handhaven. Huisartsenpraktijken zijn vaak kleine entiteiten waar het personeel en patiënten elkaar (her)kennen:

Als patiënten staan ingeschreven, dan kennen zij meestal het personeel wat daar loopt, zij kennen elkaar, waardoor er een soort vertrouwelijkheid is en de eerste verantwoordelijkheid is om mensen te helpen, en als gezichtsbedekkende kleding in de weg staat, dan zal daar om gevraagd worden, hè? Als iemand

gezichtsbedekkende kleding zou dragen, maar bijvoorbeeld identificatieplicht, dat is minder een groot probleem, want meestal ken je de patiënten die ingeschreven staan wel. [...] de patiënt komt natuurlijk hulp vragen, dus dan is het in het belang van de patiënt zelf om mee te werken aan een goede beoordeling. Ik heb er nog nooit een incident over gehoord, laat ik het zo zeggen.

■ **Zorg, beleidsmedewerker.**

De afdelingsmanager Beveiliging en bhv geeft aan dat het maar beperkt voorkomt dat personen gezichtsbedekkende kleding dragen binnen het ziekenhuis. Hij heeft geen zicht op de exacte cijfers.

3.7.5. Beleid en handhaving

Op de vraag of vóór de invoering van de wet personen met gezichtsbedekkende kleding werd gevraagd deze af te nemen, antwoordde de afdelingsmanager in het interview dat zij voor de invoering van de wet personen ook vroegen om zich te identificeren bij de receptie. Hier hebben zij, zoals beschreven, al veertien jaar maatregelen getroffen om personen die gezichtsbedekkende kleding dragen tegemoet te komen bij de identificatie, namelijk een aparte ruimte met een rolgordijn waar bijvoorbeeld vrouwen met gezichtsbedekkende kleding zich kunnen identificeren onder begeleiding van een vrouwelijke medewerker.

Een respondent werkzaam in de ggz geeft in de enquête aan dat zij sinds de invoering van de wet handhaven wanneer personen gezichtsbedekkende kleding dragen op locaties waar dit verboden is. Wanneer hen gevraagd wordt om een inschatting te maken van hoe vaak sinds de invoering van de wet gehandhaafd is en hoe de wet momenteel gehandhaafd wordt, geven zij aan hier geen zicht op te hebben.

Ook in het interview is gevraagd hoe de wet binnen de zorg wordt gehandhaafd. De beleidsmedewerker beschrijft dat het algemene beleid binnen de zorg een

goede communicatie is. Zij ziet echter geen rol weggelegd voor zorgverleners in de handhaving van de wet. Mocht er iemand binnenkomen met gezichtsbedekkende kleding, dan zal deze persoon worden gevraagd om de gezichtsbedekkende kleding af te nemen ter identificatie en als dit de communicatie of zorgverlening in de weg staat. Dit is niet ten behoeve van de wet, maar vooral ter facilitering van de zorg:

Het gaat over het belang van de zorgverlening, dus als de huisarts het idee heeft dat de communicatie niet goed loopt omdat je de gezichtsuitdrukking niet goed kan zien, of wat dan ook, of omdat je iemand moet onderzoeken, dan vraag je het weg te halen hè? Maar als de zorgverlening of de communicatie niet wordt gehinderd, dan denk ik dat een zorgverlener daar ook verder geen punt van maakt.

■ **Zorg, beleidsmedewerker.**

Ook hebben patiënten vrije artskeuze in Nederland en kunnen vrouwen met gezichtsbedekkende kleding hulp vragen aan een vrouwelijke zorgverlener. Alleen bij schaarste, wachtlijsten of wanneer het gaat om spoedsituaties kan de participant zich voorstellen dat deze keuze er niet is. In dat geval zal er een oplossing worden gezocht:

Dus als iemand inderdaad komt en geïdentificeerd moet worden, maar bij een mannelijke huisarts terechtkomt, dan zou het kunnen dat de identificatie door een doktersassistente gebeurt die wel een vrouw is bijvoorbeeld.

■ **Zorg, beleidsmedewerker.**

In het ziekenhuis worden patiënten niet actief aangesproken op gezichtsbedekkende kleding. Men kan het echter wel handhaven in het kader van een Ziekenhuis Rampen Opvangplan (ZiROP), dus bij een eventuele dreigende ramp,

afhankelijk van het incident. Dan zouden beveiligers actief kunnen vragen of personen gezichtsbedekkende kleding af kunnen nemen.

Uit de enquête blijkt dat het binnen de zorgsector nog niet is voorgekomen dat handhaving door de politie nodig was. De beleidsmedewerker vertelt tijdens het interview echter dat zij zich kan voorstellen dat de politie erbij zal worden gehaald wanneer zich een dreigende situatie tegenover zorgverleners voordoet, zoals agressie. Hierbij geldt dat "hoe anoniemer iemand is, des te moeilijker in te grijpen." Soms zijn patiënten gefrustreerd, waardoor zo'n situatie kan ontstaan. Er is vaak veel begrip bij de zorgverlener, en vaak kan zo'n situatie ook opgelost worden zonder politie. De afdelingsmanager geeft daarnaast aan dat handhaving door politie nog niet eerder nodig is geweest.

Op de vraag of het aantal personen met gezichtsbedekkende kleding is veranderd sinds de invoering van de wet, antwoordt de respondent die deze vraag heeft ingevuld in de enquête dat zij hier onbekend mee is. De beleidsmedewerker meldt in het interview dat zij er geen zicht op heeft hoe vaak het voorkomt dat personen met gezichtsbedekkende kleding waargenomen worden binnen huisartsenpraktijken. De participant merkt op dat het in Nederland om een heel kleine groep personen gaat. Daarentegen vertelt de afdelingsmanager dat sinds de invoering van de wet er een toename is geweest in personen die met een helm het ziekenhuis betreden. In diezelfde periode werden namelijk helmen verplicht gesteld op snorfietsen en brommers, wat reden is voor deze toename.

3.7.6. Handhaving in coronaperiode

In de enquête zegt een medewerker van de ggz dat tijdens de coronapandemie er geen onduidelijkheid is ontstaan over wat er is toegestaan in het kader van de wet en wat niet. En dat er niet meer tolerantie is ontstaan voor het dragen van gezichtsbedekkende kleding tijdens en na de pandemie. De geïnterviewde beleidsmedewerker zegt dat gezichtsbedekkende kleding niet per

se de communicatie in de weg hoeft te zitten en trekt daarmee de vergelijking met de coronaperiode:

[...] het is op zich wel interessant in het licht van de wet, want je ziet dat je ook met mondkapjes op eigenlijk prima kan communiceren, dus vandaar dat ik denk 'in hoeveel gevallen is het eigenlijk echt nodig', hè? [...] Als de ogen zichtbaar zijn, nou, dat hebben we in het COVID-tijd gemerkt, kun je vaak nog prima communiceren.

■ **Zorg, beleidsmedewerker.**

Daarnaast beschrijft de participant dat het dragen van mondkapjes vaak niet door zorgverleners in verband wordt gebracht met de Wgbk. Mondkapjes vallen ook niet onder het verbod want ze zijn bedoeld om zichzelf en de omgeving te beschermen. De afdelingsmanager vertelt dat het enige merkbare tijdens de coronaperiode was dat vrouwen met een hijab (hoofddoek) er bij betreding van het ziekenhuis wat langer over deden om een mond-neusmasker op te zetten. Verder was er niets veranderd in het kader van de handhaving van de wet sinds de coronaperiode, volgens de participant.

3.7.7. Doelen

Uit de enquête blijkt dat de respondent die werkzaam is binnen de ggz van mening is dat de wet de veiligheid, de communicatie met en de identificatie van personen binnen de organisatie wel bevordert. Beide participanten die wij gesproken hebben tijdens het groepsinterview met de zorgsector geven aan dat zij niet denken dat de wet heeft bijgedragen aan de identificatie van personen: dit gebeurde voor de wet ook al op de manieren zoals eerder beschreven. De beleidsmedewerker is van mening dat de wet ook niet heeft bijgedragen aan veiligheidsgevoelens onder huisartsen. Zij vermoedt dat de wet zelf goede zorg belemmert. Hierdoor is de participant bang dat de medische zorg van patiënten in het geding komt. Zij geeft tegelijkertijd wel aan dat goede communicatie van belang is voor de zorgverlening, maar zegt dat de wet hier geen invloed

op heeft gehad. Bovendien vertelt de participant dat zij zich voor kan stellen dat wanneer personen die gezichtsbedekkende kleding dragen zichzelf minder veilig voelen door de wet, zij dit met hun huisarts bespreken; zij heeft hier echter geen signalen van gekregen. De afdelingsmanager geeft aan moeilijk iets te kunnen zeggen over de bijdrage van de wet aan de veiligheidsgevoelens onder het zorgpersoneel, omdat zij intern niet actief handhaven. De afdelingsmanager is van mening dat het handhaven van het helmenbeleid goed uitvoerbaar is voor de beveiliging binnen het ziekenhuis omdat zij personen op de huisregels kunnen wijzen en indien nodig vervolgstappen kunnen zetten. Dus de wet wordt gezien als een extra middel als de huisregels niet voldoende zijn. In de enquête geeft de respondent aan neutraal te staan tegenover de manier waarop de ggz de wet handhaaft en of deze goed uit te voeren in binnen de organisatie. De respondent zegt dat de wet niet te veel verantwoordelijkheid van de professionals eist.

3.7.8. Samenvatting resultaten

Samengevat schetsen we hier het globale eerste beeld van de zorgsector, op basis van slechts een handvol respondenten.

Bekendheid wet

Voor de enquête is slechts een klein aantal respondenten geworven. Zij geven aan in zekere mate op de hoogte te zijn van de wet en het interne beleid naar aanleiding van de Wgbk. Uit de interviews blijkt dat er maar weinig professionals in de zorg goed op de hoogte zijn en dan vooral die functionarissen die beveiliging in hun takenpakket hebben.

De praktijk

In de gesprekken geven beide participanten aan geen actief beleid te hebben omtrent de wet. In een ziekenhuis kan ter identificatie door medewerkers van de receptie gevraagd worden of personen gezichtsbedekkende kleding af kunnen nemen. Het lijkt erop dat er geen eenduidig beleid is bij ziekenhuizen. De meeste lijken het niet actief te handhaven. Er wordt alleen gevraagd om

gezichtsbedekkende kleding af te nemen wanneer dit goede communicatie of de zorgverlening in de weg staat. In de huisartsenpraktijk is het vaak niet nodig omdat het zorgpersoneel de patiënten kent, in tegenstelling tot een groot-schalig ziekenhuis. Uit de deskresearch bleek dat de zorgsector de Wgbk niet actief wilde gaan handhaven. Het afnemen van gezichtsbedekkende kleding zou pas aan de orde zijn in de behandelkamer, wanneer deze gezichtsbedekking goede zorgverlening in de weg zit. Ook in het interview geven participanten aan dat in de zorg de zorgverlening, de relatie en het vertrouwen tussen zorg-verlener en patiënt centraal staan en dat niets deze mag belemmeren.

Zowel in de enquête als in de gesprekken komt naar voren dat de deelnemers weinig ervaring met personen met gezichtsbedekkende kleding hebben. De afdelingsmanager van de beveiliging die we hebben gesproken, zegt alleen ervaring te hebben met personen die de helm ophouden binnen het ziekenhuis, en dat er sporadisch een vrouw met gezichtsbedekkende kleding zich laat identificeren bij de receptie. Over het algemeen doen zich hier geen problemen voor in de handhaving van de Wgbk. In het interview komt tevens naar voren dat op integraalhelmen en bivakmutsen wel actief beleid wordt gevoerd: deze dienen afgezet te worden bij betreding van het gebouw. De afdelingsmanager beveiliging geeft aan dat het aantal personen dat hun helm ophoudt binnen het ziekenhuis is toegenomen sinds de invoering van de helmplicht. Het helmenbeleid is volgens de afdelingsmanager goed uitvoerbaar binnen het ziekenhuis.

Corona

De beleidsmedewerker geeft aan dat tijdens de coronaperiode de communicatie met mondkapjes op veelal goed ging en benadrukt dat gezichtsbedekkende kleding geen belemmering vormt voor de communicatie, mits de ogen zichtbaar zijn.

Evaluatie doelen van de wet

Over het algemeen vinden de respondenten dat de Wgbk niet direct heeft geleid tot meer veiligheid, een betere communicatie of identificatie. De

beleidsmedewerker spreekt eveneens uit juist bang te zijn dat de medische zorg in het geding komt door het verbod op gezichtsbedekkende kleding.

3.8. Algemeen beeld

Bekendheid wet

Over het algemeen is de wet bekend bij het merendeel van de professionals in alle sectoren, maar er zijn er maar weinig op de hoogte van de details en de interne instructies. De professionals met een controlerende of beveiligingstaak zijn nog het beste geïnformeerd.

Binnen de overheid is de beveiliging van de rechtspraak het meest op de hoogte. Medewerkers in gemeentehuizen of een stadskantoor en politiemedewerkers op de politiebureaus zijn niet altijd goed geïnformeerd. De noodzaak wordt ook niet sterk gevoeld, omdat de huisregels en regels voor identificatie meestal volstaan. Beveiligers binnen het openbaar vervoer zijn vrij goed op de hoogte, maar het rijdend personeel minder. Binnen zorg en onderwijs zijn de uitvoerend professionals het minst goed op de hoogte, met uitzondering van beveiligers en conciërges.

De praktijk

Gezichtsbedekkende kleding wordt in alle sectoren weinig waargenomen. Een nikab wordt zelden of nooit gezien. Waarnemingen worden vrijwel nergens systematisch geregistreerd. Alleen incidenten rond gezichtsbedekkende kleding worden geregistreerd, maar die komen eveneens nauwelijks voor.

Wel ziet men in alle sectoren, met name in de winter, regelmatig sjaal-mutscombinaties, en valhelmen worden in de rechtspraak, mbo-scholen en ziekenhuizen regelmatig gezien. Respondenten brengen dat echter niet vaak in verband met de Wgbk, maar spreken de personen dan aan op grond van de huisregels.

Professionals uit de betreffende subsectoren ervaren de wet als goed uitvoerbaar en als extra ondersteuning van de huisregels. Ook vinden zij dat het duidelijkheid schept over wat is toegestaan, met name voor wat betreft gezichtsbedekking om religieuze redenen.

Als dit soort kleding wordt aangetroffen, ervaren de meeste professionals dit niet als een groot maatschappelijk probleem. Over het algemeen wordt een bivakmuts, een balaclava of een integraalhelm door professionals en ook vaak door omstanders als meer bedreigend ervaren dan een nikab. De mate van bedreiging hangt af van de situatie en de context en niet alleen van de kleding zelf. Vele professionals vinden het iets anders om iemand die zijn muts en sjaal of valhelm nog niet heeft afgedaan als die van buiten komt, erop te wijzen dat die af moeten, dan iemand die om religieuze redenen een nikab draagt erop te wijzen dat dit niet is toegestaan. Omdat het onlogisch is een valhelm te blijven dragen in school en er geen reden is om deze te blijven dragen in een gebouw, terwijl een religieuze reden voor gezichtsbedekkende kleding wel begrepen wordt.

De behoefte om te handhaven en de richtlijnen verschillen per sector. In de rechtspraak wordt er bij de ingang van ieder gerechtsgebouw gecontroleerd en wordt er geen hoofd- of gezichtsbedekking getolereerd. Dat staat ook in de huisregels. Bij politie en gemeenten wordt er zeer wisselend gehandhaafd. Het afdoen van gezichtsbedekkende kleding aan het loket (of in een aparte ruimte) volstaat vaak al. In het openbaar vervoer is de handhaving zeer beperkt. Iemand die in een voertuig zit mag de gezichtsbedekkende kleding ophouden als de identiteit kan worden vastgesteld. Men wil geen oponthoud veroorzaken door de handhaving. Wanneer kleding als bedreigend kan worden ervaren, zoals bij bivakmutsen het geval kan zijn, wordt ingegrepen, maar dat kon altijd al op grond van de Wet personenvervoer. De Wgbk is dan hooguit ondersteunend bij handhaving. In het onderwijs en de zorg krijgt de handhaving geen hoge prioriteit. Sommige mbo's en universiteiten vragen wel actief om gezichtsbedekkende kleding af te doen, maar meestal betreft dat dan sjaal/

mutscombinaties en valhelmen. Een heel enkele keer wordt in het onderwijs gevraagd om een nikab af te doen. Als wordt gehandhaafd is de praktijk in de sectoren grotendeels overeenkomstig: eerst vriendelijk vragen of de persoon de gezichtsbedekkende kleding af wil doen, bij weigering de toegang ontzeggen; bij weigering te vertrekken wordt beveiliging of politie ingeschakeld. In alle sectoren is escalatie zelden voorgekomen. Uit de registratie van de Nationale Politie blijkt dat in vijf jaar tijd geen enkele keer een proces-verbaal is uitgeschreven voor een overtreding van de Wgbk.

Corona

Het dragen van mondkapjes in de coronaperiode heeft in geen van de sectoren geleid tot veel discussie of misverstanden bij de handhaving. Bij een deel van de professionals werd wel de vraag opgeroepen waarom het verbod wel geldt voor een nikab en niet voor een mondkapje. De communicatie wordt enigszins belemmerd door een mondkapje of een nikab, maar het is geen onoverkomelijk probleem.

Evaluatie doelen van de wet

Door alle sectoren heen zien we dat professionals een voorkeur hebben voor een open communicatie waarbij men het gezicht van de ander kan aflezen. In de enquête en de interviews geven de meeste respondenten aan dat het prettig is als gezichtsbedekkende kleding wordt afgedaan. De resultaten uit de enquête hebben we per sector besproken. Als we kijken naar de totale resultaten van de enquête wat betreft de evaluatie van de doelen, moeten we eerst de kanttekening maken dat de enquête voornamelijk door medewerkers van gemeenten en de politie zijn ingevuld en daarom een vertekend beeld geven. In bijlage 1 zijn de totaalresultaten opgenomen. Over het algemeen is er een grote spreiding te zien in de antwoorden van de respondenten. De meeste respondenten menen dat de wet de veiligheid binnen de organisatie bevordert, de communicatie tussen personen binnen hun organisatie bevordert en de identificatie gemakkelijker maakt. Over het algemeen vinden de respondenten dat de wet goed uit te voeren is binnen hun organisatie en niet tot onderlinge wrijvingen leidt.

Als we in interviews hierop doorvragen, komt naar voren dat de professionals een beperkte meerwaarde aan de Wgbk toekennen, doordat het weinig voorkomt dat mensen gezichtsbedekking dragen en dat de eigen regelgeving binnen de sectoren en organisaties meestal al toereikend was. Professionals vinden dat de wet wel helpt om die eigen regels beter te handhaven en dat duidelijker is wat waar precies is toegestaan en wat niet. Al met al is er sprake van een beperkte en indirecte bijdrage aan de doelen van de wet: het verbeteren van het gevoel van veiligheid, een betere communicatie en identificatie. In het onderwijs en de zorg maken professionals zich zorgen om de belemmeringen die de Wgbk oproept voor een kleine groep vrouwen die een nikab wil dragen.

4 Ervaringen dragers gezichtsbedekkende kleding

4.1. Verantwoording

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen gebaseerd op literatuurstudie en semi-gestructureerde interviews aan de hand van een topiclijst. De interviews vonden online plaats, zowel individueel als in groepsverband. We starten met de bevindingen uit de literatuurstudie.

4.2. Literatuurstudie

In deze paragraaf beschrijven we de ervaringen van vrouwen die om religieuze redenen gezichtsbedekkende kleding dragen. We doen dit op grond van een scan naar literatuur over de ervaringen van vrouwen in Nederland, België, Frankrijk, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk (VK). In het VK is er geen verbod, maar er is wel het nodige onderzoek gedaan.

Vorthoren Advies en Diensten (2021) deed twee jaar na invoering van de wet al uitgebreid onderzoek naar de ervaringen van deze vrouwen in Nederland, in opdracht van het ministerie van SZW.

Ervaringen met het verbod

Uit de empirische literatuur blijkt dat de ervaringen van vrouwen bij het dragen van gezichtsbedekking sterk op elkaar lijken binnen de vijf genoemde landen (Abaâziz, 2020; Bouteldja, 2014; Brems, 2014; Brems et al., 2014; Hass, 2020; Moors, 2014; 2009.a, 2009.b; Open Society Foundations, 2011; Østergaard, Warburg & Schepelern Johansen, 2014; Vorthoren Advies en Diensten, 2021).

De ervaringen in de vier landen waarin een verbod geldt, zijn vergelijkbaar wat betreft het sociaal klimaat waarin dit (gedeeltelijk) verbod tot stand is gekomen en waarin de gezichtsbedekking negatief besproken wordt binnen het publieke discours.

De groep vrouwen in het VK heeft wel andere kenmerken dan de groepen in Frankrijk, België, Denemarken en Nederland. Ten opzichte van de laatstgenoemde landen, hebben vrouwen met gezichtsbedekking in het VK vaker een hoger opleidingsniveau en een hogere arbeidsparticipatie (Brems, 2014). Mogelijk komt dit doordat er geen verbod op gezichtsbedekkende kleding is. Ook kan het te maken hebben met een meer robuuste traditie van het monitoren van haatmisdrijven door antiracistische organisaties, onderzoekscentra en overheidsinstanties in het VK (Bouteldja, 2014).

Uit de literatuur komt naar voren dat vrouwen het gezicht veelal zijn gaan bedekken als onderdeel van een spirituele reis en om hun relatie met God te verdiepen. Voor deze vrouwen is het dragen van gezichtsbedekking een persoonlijke en vrijwillige keuze, terwijl in het publieke discours vaak gesproken wordt van onderdrukking van de vrouw. Voor veel vrouwen geeft het dragen van gezichtsbedekking daarnaast ook een gevoel van bevrijding van vrouwelijke schoonheidsidealen (Bouteldja, 2014, p. 152) en bescherming van mannelijke aandacht op het uiterlijk (Østergaard et al., 2014). Een (gedeeltelijk) verbod op gezichtsbedekkende kleding ervaren deze vrouwen als een inbreuk op hun vrijheid van godsdienst, maar ook op hun recht als vrouw om te kiezen hoe ze in het openbaar verschijnen. Zo blijkt bijvoorbeeld uit een onderzoek van Moors (2014) dat deze vrouwen er vaak voor kiezen hun aandacht te richten op het gezinsleven en het verwerven van religieuze kennis, maar tegelijkertijd zichzelf wel degelijk zien als actieve burgers. De vrouwen benadrukken daarom dat een verbod op gezichtsbedekkende kleding hun autonomie en toegang tot publieke ruimtes beperkt.

Reactie op het verbod

Een terugkerend thema in de genoemde literatuur is dat het dragen van gezichtsbedekking binnen een sociaal klimaat waarin dit (gedeeltelijk) verboden is en/of negatief besproken wordt, het geloof van vrouwen versterkt. Zij ervaren het dragen van gezichtsbedekking dan als een teken van standvastigheid in het geloof, zeker als er weerstand is. Een verbod op gezichtsbedekkende kleding leidt daarom eerder tot zelfisolatie dan tot het afdoen van de gezichtsluier (zie o.a. Brems et al., 2014). Uit het onderzoek van Bouteldja (2014, p. 151) blijkt ook dat sommige vrouwen gezichtsbedekkende kleding juist zijn gaan dragen na het begin van een nationaal debat over een verbod hierop. De publieke controverse had de vrouwen niet afgeschrikt, maar juist doen nadenken over de relevantie van gezichtsbedekking. Maar in België en Frankrijk, waar een algeheel verbod geldt in openbare ruimten en op straat, blijkt het dragen lastig vol te houden (Abaâziz, 2020; Østergaard et al., 2014).

Ook in Nederland draagt een deel van de vrouwen op straat geen gezichtsbedekking meer en een deel heeft door het verbod en/of negatieve beeldvorming hun ambities en carrières moeten opgeven om gezichtsbedekking te kunnen dragen (Vorthoren Advies en Diensten, 2021).

Negatieve bejegening

Na invoering van het verbod en/of publieke debatten over gezichtsbedekkende kleding hebben vrouwen met gezichtsbedekking in alle landen meer agressie en intimidatie ervaren. Het gaat hierbij met name om verbaal geweld, meestal racistische uitingen, wanneer de vrouwen zich op straat of in andere publieke ruimtes begeven. Soms ervaren vrouwen ook fysiek geweld, bijvoorbeeld situaties waarin zij bespuugd of geduwd worden, of waarbij de gezichtsluier van het gezicht wordt getrokken. Dergelijk geweld leidt ertoe dat vrouwen met gezichtsbedekking zich buitenshuis onveilig voelen. Het zijn namelijk geen eenmalige incidenten, maar het is vaak een dagelijks gegeven voor de vrouwen (zie o.a. Brems et al., 2014; Moors, 2014). Kortom, het verbod en/of publieke debatten over gezichtsbedekkende kleding hebben geleid tot meer islamofobie

en als gevolg daarvan tot meer sociale isolatie en geweld tegen vrouwen met gezichtsbedekking. Ook zijn kinderen vaak getuige van verbale en fysieke aanvallen tegen moeders die gezichtsbedekking dragen (zie o.a. Abaâziz, 2020).

In Nederland geldt slechts een gedeeltelijk verbod, maar dat is niet bij iedere inwoner bekend. Vrouwen met gezichtsbedekking krijgen regelmatig te horen dat ze de gezichtsbedekking niet mogen dragen, terwijl de wet op openbare plaatsen (op straat, in winkels) niet geldt. Er is geen algeheel verbod. Uit de literatuur kan worden opgemaakt dat het verbod mede daardoor leidt tot een groter gevoel van onveiligheid bij de vrouwen die een nikab of boerka dragen (Vorthoren Advies en Diensten, 2021).

Ervaringen met handhaving

De manier van handhaven door de politie kan leiden tot ongemak of kleinerende opmerkingen naar vrouwen met gezichtsbedekking. Een Belgische studie onder 27 vrouwen met nikab (Brems et al., 2014) laat bijvoorbeeld zien dat politieagenten zich ongemakkelijk voelden bij de handhaving. Dit bleek bijvoorbeeld doordat een politieagent zich verontschuldigde voor het geven van een boete. Maar er waren ook agenten die de vrouwen kleineerden en beledigden toen zij een boete gaven.

4.3. Ervaringen vóór de invoering van de wet

We hebben negen vrouwen, die gezichtsbedekking dragen om religieuze redenen, geïnterviewd over hun ervaringen voor en na de invoering van de Wgbk.

Deze vrouwen hebben we geworven via onze persoonlijke netwerken, via contactpersonen en via een oproep in sociale media van een contactpersoon. Het gaat om Nederlandse vrouwen met een Duits-Somalische, Turkse, Soedanese, Syrische, Poolse en Marokkaanse achtergrond. Daarnaast waren er twee Nederlandse vrouwen zonder migratieachtergrond die zich tot de islam

bekeerd hebben. Zeven vrouwen dragen de nikab inmiddels tussen de zes en twintig jaar. Twee vrouwen zijn deze na de invoering van de wet gaan dragen. Zij dragen de nikab nu respectievelijk twee en drie jaar lang. Hun leeftijd varieert tussen de 24 en 50 jaar. Ze wonen verspreid over verschillende regio's in Nederland, zoals Limburg, Noord-Brabant, Zuid-Holland en Utrecht. Vier van hen zijn gehuwd, vijf zijn alleenstaand, waarvan er drie gescheiden zijn. Deze vrouwen vervullen verschillende rollen in hun dagelijks leven. Ze zijn onder meer huismoeder, student, medewerker bij een islamitische thuiszorgorganisatie, therapeut, docent op een islamitische basisschool en docent koran- en Arabische lessen.

Eerst beschrijven we de ervaringen van de negen vrouwen met het dragen van gezichtsbedekking vóór de invoering van de Wgbk, om die in de volgende paragraaf te kunnen vergelijken met hun ervaringen erna. We beschrijven hun herinneringen uit de tijd van voor augustus 2019, zowel de ervaringen uit die tijd binnen de subsectoren waar later het verbod van kracht zou zijn (4.3.1) als in de openbare ruimte waar het verbod niet van toepassing is geworden (4.3.2). Daarnaast onderzoeken we de impact die het verbod heeft gehad op henzelf en hun deelname in de samenleving.

4.3.1. Sectoren

Gemeenten

Over de gemeentelijke sector zijn overwegend positieve ervaringen gedeeld. De vrouwen gaven aan dat ambtenaren respectvol waren en procedures vlot verliepen. Identificatie verliep zonder problemen. De respondenten geven aan dat ze doorgaans geen problemen hebben met identificatie.

Het aanvragen van een rijbewijs of het verlengen van paspoorten was nooit een punt van zorg. Ik herinner me dat ik mijn nikab moest omhoog doen in zo'n hokje, maar het was snel geklaard en ik kon weer verder met mijn zaken. Ik heb toen nooit problemen gehad bij gemeentelijke instellingen.

■ 30 jaar, leerkracht basisonderwijs

Sommigen van hen vroegen specifiek om een vrouwelijke medewerker.

Bijvoorbeeld met paspoort aanvragen, dan vraag ik om een mevrouw en doe ik mijn nikab omhoog om mijzelf te identificeren. Dat is nooit een probleem geweest, moet ik eerlijk zeggen.

■ 32 jaar, huismoeder

Zorg

Over het algemeen ondervonden de respondenten weinig problemen in de zorgsector en zij ervoeren het personeel in de omgang als overwegend beleefd en professioneel. Het kwam niet vaak voor dat gevraagd werd om de gezichtsbedekking af te doen voor identificatie. Sommige respondenten zorgden ervoor dat ze een afspraak kregen bij een vrouwelijke arts. Een respondent sprak over een incident waarbij zij apart werd gezet, ondanks haar aanbod om haar gezicht te tonen ter identificatie. Zij zegt hierover:

Ik heb dit één keer gehad. Dus toen ik een afspraak had, zeiden ze tegen me dat ik in een aparte ruimte moest wachten tot het mijn beurt was. Alsof ik een besmettelijke ziekte had. Zo voelde het. Gelukkig was mijn man bij me. Ik was verbaasd over deze situatie. Mijn voorstel om mijn gezicht te laten zien [ter identificatie] was niet voldoende. Dit was een zeer ongemakkelijke situatie. Ik heb me er niet tegen verzet. Ik ben in die aparte kamer gaan zitten, ook al was ik het niet eens met de gang van zaken.

■ 43 jaar, docent Arabisch en Koran

Onderwijs

Wat betreft het onderwijs lijken er gemengde ervaringen te zijn. Sommige respondenten melden positieve ervaringen waarbij bijvoorbeeld docenten geen probleem maakten van het dragen van een nikab.

Je professor of je docent, die wist altijd wel met wie je te maken had, want je bent natuurlijk ook gewoon een persoon. Je hebt een stem, je doet gewoon mee. Het is interactief, dus in principe was dat nooit een probleem.

■ 30 jaar, leerkracht basisonderwijs

Ook vertellen de respondenten over zichzelf of over anderen dat ze een opleiding met gezichtsbedekking hebben kunnen afronden.

Ik ken een zuster die toen de nikab is gaan dragen. Haar professor vond het helemaal geen probleem. Ze deed haar ding, ze heeft uiteindelijk haar diploma Arabist behaald.

■ 35 jaar, huismoeder

Er waren soms wel negatieve aannames bij docenten, maar dat stond het afronden van een opleiding niet in de weg. Een respondent heeft echter situaties meegemaakt waarin zij als ouder werd geweigerd bij bepaalde schoolactiviteiten van haar kinderen. Sindsdien is zij nooit meer op de school van haar kinderen geweest. Haar partner brengt en haalt de kinderen en is aanwezig bij oudergesprekken.

Over het algemeen konden de respondenten het openbaar vervoer gebruiken zonder al te veel problemen. Sommige buschauffeurs stopten echter niet bij de halte en reden voorbij.

4.3.2. Ervaringen in de openbare ruimte

Vrijwel alle respondenten hebben in de periode vóór de invoering van de wet al discriminatie en confrontaties meegemaakt op straat en in openbare gelegenheden. Dit varieerde van discriminerende opmerkingen en gestaar tot agressie en directe weigering van toegang tot bepaalde gelegenheden. Zo vertelt een respondent over wat haar op straat overkwam in die periode:

Ze schelden mij soms uit voor lelijk of boerka. Ik liep gewoon door, met zelfvertrouwen en was ervan overtuigd dat ik mijn nikab droeg uit gehoorzaamheid aan God. Het maakte me niet uit.

■ 50 jaar, islamitische thuiszorg

Een andere respondent beschreef een incident waarbij ze naar de supermarkt ging en de manager haar geen toegang gaf. Ze vertelt dat de manager zei:

Je moet je spullen pakken, je moet eruit. Je mag hier niet rondlopen met wat je aanhebt.

■ 32 jaar, therapeut

De respondenten vonden de reacties in het bijzijn van hun kinderen het ergst en ervoeren dit als zeer ingrijpend. Een van hen vertelt over een incident waarbij een bestuurder expres gas gaf, terwijl ze de straat met haar kinderen wilde oversteken. Een andere respondent noemt een voorval waarbij een Nederlandse man haar openlijk aansprak en beweerde dat het bedekken van haar gezicht verboden was. Zij zegt hierover:

Dat was afschuwelijk. Ik was ergens in de buurt met mijn kinderen, bij het huis, dicht bij ons, en een Nederlandse man begon tegen me te schreeuwen op straat dat het bedekken van mijn gezicht verboden was, dat dit en dat. Ik reageerde natuurlijk niet,

omdat mijn Nederlands erg zwak was. Mijn kinderen waren bang voor hem en durfden niets te zeggen.

■ 43 jaar, docent Arabisch en Koran

Hoewel ze zelf niet reageerde, kwam er steun van omstanders, waaronder een Nederlandse man, die benadrukte dat ze het recht had om op straat te lopen met haar gezichtsbedekking. De respondenten benadrukten ook dat de reacties konden verschillen afhankelijk van de locatie. In Limburg en Noord-Brabant ervoeren ze relatief meer onheus gedrag dan in de Randstad. Een van de respondenten woonde voorheen in Engeland en merkt een duidelijk verschil:

Ik heb het in Engeland makkelijker gehad dan hier in Nederland, vooral in Limburg. Ze noemen dat dit de provincie van Wilders is. In Engeland werd er niet gestaard, daar waren ze best wel tolerant. Maar hier kreeg ik echt heel veel mensen die opmerkingen maakten. Ik had het er in het begin heel moeilijk mee.

■ 32 jaar, therapeut

4.3.3. Impact op het dagelijkse leven

De impact van negatieve opmerkingen en gedragingen van voorbijgangers of sommige professionals op de respondenten is verschillend. Bij sommige respondenten leidde het onheuse gedrag tot gevoelens van angst en onveiligheid. Een respondent zegt hierover het volgende:

Deze angst is, sinds ik naar Nederland [gevlucht uit Syrië] ben gekomen, altijd aanwezig. Het incident dat me is overkomen, heeft deze angst echter versterkt. De persoon die me op straat tegenhield en zich ongepast gedroeg, dat was toen de wet nog niet eens ingevoerd was.

■ 43 jaar, docent Arabisch en Koran

Sommige respondenten vermeden situaties waarin de kans op negatieve reacties groot is. Ze bleven vaker thuis. Bij confrontatie met negatieve reacties negeerden ze deze meestal. Anderen gingen juist in discussie of gaven uitleg, vooral bij oudere mensen en soms bij jongeren, tenzij het onveilig werd. Een respondent koos er uiteindelijk voor om de nikab af te doen. Haar ervaringsverhaal is in het tekstkader op de volgende pagina te vinden. Respondenten hebben geen melding gedaan bij instanties als anti-discriminatieorganisaties, en hebben in die periode geen aangifte gedaan. Er waren ook respondenten die aangaven dat ze, ondanks de uitdagingen, niet sterk werden beperkt in hun bewegingsvrijheid. Ze bleven actief en ondernamen veel. Een van de respondenten zegt hierover het volgende:

Ik kon best wel veel en ik durfde ook heel veel en ik weet dat anderen misschien iets angstiger waren, dat kan, maar ik kom uit een milieu waar het gewoon heel normaal is om zoveel te ondernemen en op zoveel plekken te komen.

■ 30 jaar, leerkracht basisonderwijs

Ervaringsverhaal

25 jaar, alleenstaande vrouw

Toen ik ongeveer 16, 17 jaar oud was, raakte ik geïnteresseerd in het dragen van de nikab en ik wilde het echt graag proberen. Dus besloot ik het gewoon te doen. Ik had me er mentaal al op voorbereid en alles al gekocht. Ik droeg destijds gewoon broeken en shirts, niets bijzonders. Mensen vonden mijn verandering misschien wat extreem, omdat ik anders was dan voorheen. Misschien hebben ze er zelfs melding van gemaakt op school, ik weet het niet precies, maar er is actie ondernomen, dat weet ik wel. Misschien zagen ze me als iemand die radicaliseerde. Maar goed, ik was altijd al heel rustig en stil. Dat ben ik nog steeds.

Op het ROC begon ik met het dragen van een khimar (een hele lange aan elkaar genaaide hoofddoek), maar zelfs dat vonden ze al wat extreem. Ik moest regelmatig met leraren praten. Na een tijdje, ik weet niet meer of het in het tweede of derde jaar was, besloot ik ook mijn nikab op school te dragen. Ik bleef gewoon naar school gaan. In eerste instantie zeiden ze er niets van. Maar op een gegeven moment mocht ik niet meer de klas in. De leraar zei: "Je moet naar een stilleruimte om te studeren." Niemand voelde zich op zijn gemak als ik in de klas zat. Nou ja, prima, ik was toch niet echt bezig met mijn klasgenoten. Ik wilde gewoon mijn opleiding afmaken. Dus ging ik daar zitten. Op een gegeven moment mocht ik helemaal niet meer naar de les en moest ik steeds met leraren praten. Mijn mentor liet me afbeeldingen op de laptop zien. We hadden vaak gesprekken. Ik weet niet meer precies hoe het allemaal ging, maar het ging best diep. Ze lieten me afbeeldingen zien van iets als ISIS. Ze vroegen me hoe ik me daarbij voelde en wat ik ervan dacht. Ik dacht echt, wat doet ze? Ze stelt wel heel rare vragen, alsof ze een psycholoog is.

Kort daarna ging ik naar een andere opleiding, van dezelfde school. Dat was in 2018. Maar dat was een soort brugopleiding om door te stromen naar een andere richting. Daar had ik het ook heel moeilijk. Op de eerste dag was er nog niets aan de hand. Ik kon goed opschieten met de mensen daar. Zelfs met de jongens in mijn klas, jongens van 16 tot 18 jaar. Op de tweede dag hadden we kookles en mocht ik niet meedoen. Als ik mijn nikab niet afdeed, mocht ik niet meedoen. Hij had een stoel in de hoek van de klas gezet. Ik ben heel rustig, ik zeg niet veel. Dus ik zei gewoon: "Meneer, ik doe hem niet af. Ik ben zo aangenomen en ik wil gewoon meedoen. Ik ben verplicht om dit vak te volgen." En toen mocht ik dus niet meedoen. En als ik buiten het klaslokaal kwam, naar het toilet of tijdens pauzes, waren er altijd twee mannen die me achtervolgden. Ik denk dat het conciërges of beveiligingspersoneel waren. Ze liepen de hele tijd achter me aan, waar ik ook naartoe ging. Zelfs als ik naar het toilet ging, bleven ze voor de deur wachten. Ik dacht, oké, dit is heel raar. En toen besloot ik om in een vrouwengroep op Facebook te vragen hoe ik hiermee om moest gaan. Ik wilde ook niets verkeerd doen, want als iemand die bedekt is, draag ik toch wel een bepaald stigma.

De school had aangifte gedaan, dat ik dus aan het radicaliseren was. Voordat de politie arriveerde, hadden ze al de directeur ingeschakeld en ik moest naar zijn kantoor komen. Hij zei dat gezichtsbedekkende kleding op onze school niet is toegestaan en dat ik naar een andere school moest gaan. Ik reageerde door te zeggen dat ik op die manier was aangenomen en ik begreep niet waarom ze me dat niet vanaf het begin hadden verteld, anders was ik hier niet naartoe gekomen. Toen zei hij heel streng dat ik het schoolterrein moest verlaten. Ik was echt in de war en wist niet wat ik moest doen. De vrouwen in die Facebookgroep zeiden dat ik naar het schoolreglement moest vragen met alle kledingvoorschriften. Dus dat deed ik. Uiteindelijk heeft iemand het voor me uitgeprint. Er stond niets in

over gezichtsbedekking. Alleen dat je geen petten of hoofddekseis mocht dragen.

Ik had toen iemand uit die Facebookgroep leren kennen. Ze heeft me geholpen met wat ik moest zeggen en doen. Op school bleven ze zeggen dat ik het schoolterrein moest verlaten. Ik zei dat ik dat niet wilde, want waarom zou ik? Ik bleef gewoon volhouden. Waarom moest ik ineens weg? Ik vond het heel vreemd en was in de war. Ik wist niet wat ik moest doen. Veel studenten waren mensen die Nederlands leerden, dus allemaal buitenlandse mensen, veel Syriërs. Zij kwamen voor mij op. Ze stonden allemaal op en begonnen te schreeuwen. De docenten zeiden dat ze normaal moesten doen. Ik zei niets, ik was de hele tijd stil, want ik was in shock. Uiteindelijk besloot ik naar huis te gaan. Ik was helemaal klaar met alles, mijn hoofd zat vol. Ik ging gewoon huilen en ging zitten. Ik dacht bij mezelf: wat is er met me gebeurd? Toen ben ik naar mijn moeder gegaan om het haar te vertellen. Mijn ouders hebben toen mijn nikab afgepakt. Ze dachten gewoon dat ik heel rebels was en niet wist wat ik aan het doen was. We zijn gewoon islamitisch opgevoed. Niemand in mijn familie droeg een nikab. Mijn ouders vonden het wel lastig. Ze wilden me beschermen, voor de veiligheid, zeg maar, dus pakten ze mijn nikab af.

De volgende dag werd ik gebeld door de politie. Ik moest naar het politiebureau komen. Daar moest ik naartoe en ze hebben een heel onderzoek uitgevoerd. Mijn moeder moest mee en mijn tante ook. Het was een Turkse man, een onderzoeker, dus mijn moeder kon makkelijk met hem praten. We moesten om de beurt naar binnen. Mijn moeder heeft toen echt een verzonden verhaal verteld om het minder erg te maken. Ze zei dat ik gewoon een puber was, in de war

was, mijn grenzen wilde verleggen. Ze zei dat ik gewoon een beetje gek deed en dat als ik thuis was, ik in een topje en een kort rokje rondliep, en dat mijn vriendinnen dan langskwamen en dat we gingen dansen of zo. Maar dat deed ik allemaal niet. Ik las gewoon een boekje. Ik keek naar lezingen, maar ik vond het wel grappig dat ze dat zei. Maar ik denk dat als ze had verteld, dat ik serieus met mijn religie bezig was, dan weet ik niet wat er was gebeurd. Ik vond het heel spannend en niet zo fijn, maar achteraf zei hij in dat gesprek dat hij niet wilde dat ik de nikab nog buiten droeg. Hij deed een beetje alsof hij een broer was of zo, van "Hey, dat is voor je veiligheid en we willen niet dat je iets overkomt." Ik heb het toen nog een poos niet meer gedragen, en daarna weer wel, en volgens mij na een jaar of langer heb ik het helemaal afgedaan, samen met mijn hoofddoek. Toen deed ik alles anders. Het afgelopen jaar heb ik mijn hoofddoek weer opgedaan, en soms zelfs mijn gezichtsbedekking. Toen ik het mijn moeder vertelde, legde ik haar uit dat ik verdrietig was en eigenlijk helemaal mijn nikab niet af wilde afdoen, maar dat ik dat puur deed vanwege wat er allemaal met me was gebeurd. Ik werd van school gestuurd. Het heeft me zo geraakt dat ik mijn opleiding niet kon afronden. Ik kwam thuis te zitten en kon niets meer. Nu, na meer dan een jaar op de wachtlijst te hebben gestaan, heb ik binnenkort mijn eerste afspraak met een psycholoog. Ik ben nu 25 en heb nog steeds geen diploma. Ik kan niet werken, ik kan eigenlijk helemaal niets. Terwijl ik zoveel motivatie had toen ik begon, met mijn geloof, mijn school en werk. Ik had zelfs bijbaantjes en deed aan sport en andere activiteiten. Nu kan ik daar niet meer aan deelnemen. Ik begin binnenkort met therapie en ik hoop echt dat het zal helpen. Ik vind het heel spannend en weet niet hoe het zal gaan, maar ik hoop op het beste.

4.4. Na de invoering van de wet

In dit deel beschrijven we de ervaringen van de negen vrouwen met het dragen van gezichtsbedekking ná de invoering van de wet. We beschrijven hun ervaringen binnen de vier sectoren waar het verbod van kracht is, evenals in andere openbare ruimtes. Daarnaast gaan we in op de impact van het verbod op hun dagelijkse leven en deelname aan de samenleving.

4.4.1. Meningen over de wet

Het gedeeltelijk verbod op gezichtsbedekking roept sterke gevoelens op bij de respondenten. Ze ervaren de Wgbk als “onnodig restrictief”, waarbij ze zich “in een hokje geduwd voelen”, terwijl ze geen problemen veroorzaken voor de maatschappij. Ze zouden liever zien dat de focus ligt op “echte maatschappelijke problemen”. Ze vinden dat het verbod dragers juist buiten de samenleving plaatst en hun betrokkenheid niet bevordert. Ze vrezen voor meer geweld en agressie, en een toename van de algehele onveiligheid voor vrouwen met nikab. Een respondent die na de invoering van de wet de nikab is gaan dragen, zegt hierover:

Ik vond het heel heftig eigenlijk, want je beperkt daarmee eigenlijk gewoon best wel een aantal vrouwen en zet ons eigenlijk per definitie buiten de samenleving onder het mom van ons meer bij de samenleving te betrekken. Maar dan denk ik, wij weten dat onze nikab niet afgaat. We gaan ons juist niet meer betrokken voelen door dit verbod. Ik was toen al wel een beetje bang van dit gaat niet meer veiligheid opleveren en dit gaat alleen maar meer geweld opleveren. En ja, dat zien we nu in de praktijk ook terug

■ 27 jaar, alleenstaande moeder

Een andere respondent beschrijft de gevolgen als volgt:

De wet heeft echt niets gedaan met waarvoor het verbod werd ingevoerd, maar het heeft hele heftige en hele grote nadelige gevolgen voor de vrouwen die daadwerkelijk de nikab dragen. Het zijn vier hele belangrijke en essentiële sectoren. Eigenlijk is dat alles waar ik gebruik van maak. Het is niet dat je zegt: op de kermis mag je niet komen.

■ 30 jaar, leerkracht basisonderwijs

Ook wijzen de respondenten erop dat sommige sectoren waar het verbod geldt, geen noodzaak zien voor de wet en officieel hebben besloten om niet actief te handhaven. Een respondent wijst op ziekenhuizen die ervoor hebben gekozen om niet te handhaven:

Ik vind dit persoonlijk heel professioneel, omdat het aantoont dat deze instellingen zich meer richten op het welzijn van de patiënten dan op wat mensen dragen bij hun bezoek.

■ 35 jaar, huismoeder

Een andere respondent, die voorheen geen nikab droeg, benadrukt hoe haar perspectief veranderde na de coronapandemie. Zij vindt de wet inconsistent:

Destijds droeg ik hem zelf niet, dus keek ik er anders naar. Ik wist dat ik hem uiteindelijk wel wilde dragen, maar dacht dat het in Nederland geen optie was. Dan moet ik wachten totdat ik ergens anders woon waar ik hem wel kan dragen, of totdat ik niet meer naar de universiteit ga. Toen corona kwam, ervaarde ik de inconsistentie van de wet: je wordt verplicht om een hoofddoek met een mondkapje te dragen, maar het dragen van een hoofddoek met nikab wordt verboden. Uiteindelijk heb ik ervoor gekozen om hem [halve nikab, iets groter dan stoffen mondkapje] wel te dragen.

Mijn mening is hetzelfde gebleven: het is een wet met dubbele maten, maar dat besef je pas echt wanneer je hem zelf draagt.

■ 24 jaar, student

Veiligheid

Respondenten zien soms dat anderen een gevoel van onveiligheid kunnen ervaren. Dat merken ze bijvoorbeeld aan uitspraken als "je weet niet wat eronder zit, een man of vrouw", terwijl dit duidelijk te zien is aan de lichaamsbouw en hoe iemand beweegt. Een respondent legt uit dat ze niet begrijpt waarom mensen dit gevoel hebben:

Als ik dan vraag waarom, waarom denk je dat, dan weten ze het niet echt. Ik heb het vaak geprobeerd te vragen, want je kunt niet in iemands anders hoofd kijken. Maar ik heb er geen duidelijk antwoord op gekregen.

■ 25 jaar, student

Respondenten benadrukken dat we in een land leven waar vrijheid belangrijk is, ook voor vrouwen met gezichtsbedekking.

Dat mensen het geen prettig gezicht vinden kan misschien. Dan denk ik: en de mensen die zich helemaal vol tatoeëren en piercings hebben? Misschien vind ik hen ook wel heel eng, maar goed, ik accepteer hen ook gewoon.

■ 32 jaar, huismoeder

Volgens de respondenten brengt het dragen van een nikab geen veiligheidsrisico met zich mee want zij zijn altijd bereid om zichzelf te identificeren:

Sowieso als ik een afspraak had in het ziekenhuis, of waar dan ook, ik identificeerde mezelf altijd. En ook als ik in gesprek ga met

een dokter of arts, of je moet je paspoort ophalen, dan laat je toch altijd even je gezicht zien. Mensen weten dat jij het bent.

■ 32 jaar, huismoeder

Verder wijst een respondent op het ontbreken van criminele activiteiten of aanvallen door dragers van gezichtsbedekking. Ze zegt hierover:

Hoeveel vrouwen in Nederland bedekken hun gezicht en hoeveel van hen zijn betrokken bij criminele activiteiten? Hoe vaak komt dat voor? Dus dat vind ik ook een argument [veiligheidsrisico] dat wordt gebruikt voor een ander doel.

■ 24 jaar, student

Een respondent schrijft het gevoel van onveiligheid bij anderen toe aan beeldvorming:

Ik denk dat het gevoel van onveiligheid vooral wordt veroorzaakt door de angst die media creëren over moslims, met name door het beeld dat ze hebben geschetst van ISIS en terroristische aanslagen. Mensen associëren dat dan met mensen die zich bedekt kleden. Maar dat is niet juist, snap je. Dit is wat de media probeert te doen, verdeeldheid en haat zaaien, voornamelijk tussen moslims en niet-moslims. Dit is hoe ik mijn kinderen opvoed: ik leer hen altijd respect te hebben voor anderen, ongeacht hun geloof. Jouw gedrag en karakter weerspiegelen de ware islam.

■ 32 jaar, huismoeder

De wet heeft er volgens de respondenten toe geleid dat het voor vrouwen met nikab onveiliger is geworden. Er is in de media een publicatie geweest over

hoe je een burgerarrest kunt uitvoeren bij iemand met gezichtsbedekking.⁸ Dat heeft een sfeer van onveiligheid gecreëerd voor de dragers van de nikab. Een respondent zegt hierover:

Mensen begrepen niet zo goed hoe de wet in elkaar zat, dus je werd gewoon echt door Jan en alleman aangesproken. Ook in de supermarkt. Het is echt wachten op dat moment totdat iemand het in zijn hoofd haalt om je tegen de grond aan te gooien. Burgerarrest werd toen ook geopperd. Het was echt een heel onveilige situatie. Ik spreek gewoon van een nikabverbod. Dat is wat het feitelijk is. We hebben natuurlijk 15 jaar discussie gehad over dit verbod totdat het uiteindelijk daadwerkelijk is ingevoerd. We hebben al een lange tijd gehad waarin je echt letterlijk gedemoniseerd werd en nu, na de invoering, ook gecriminaliseerd. Er is een wet, dus dat betekent dat je crimineel bent als je het ziekenhuis betreedt. Mensen hebben gewoon stokken gekregen. Iedereen voelde zich heel erg gesterkt.

■ 30 jaar, leerkracht basisonderwijs

Communicatie

De respondenten zijn van mening dat het dragen van gezichtsbedekking de communicatie niet belemmert en daarom zien zij geen meerwaarde in wetgeving op dit gebied. Meerdere respondenten benadrukken dat met een nikab nog steeds oogcontact mogelijk is, hun stem hoorbaar is en dat ze zich duidelijk kunnen uitdrukken. Ze vergelijken deze situatie met het dragen van mondkapjes tijdens de pandemie, waarbij communicatie ook goed mogelijk bleek. Een respondent verwoordt dit standpunt als volgt:

Wat de communicatie betreft, voeren we dagelijks telefoongesprekken met mensen die we nog nooit hebben gezien, en de communicatie verloopt prima. Ik heb ook presentaties gegeven met mijn mondkapje op. Ik heb veel gereisd naar landen waar het de norm is dat vrouwen hun gezichten bedekken of dat mondkapjes worden gedragen, en zolang mensen het accepteren, gaat de communicatie gewoon goed. We zagen ook tijdens de coronaperiode dat de communicatie met mondkapjes in het begin even wennen was, maar op een gegeven moment, omdat we wisten dat er geen andere uitweg was, verliep de communicatie gewoon prima. Dus dat argument, ik zie de validiteit er niet van in.

■ 24 jaar, student

Een andere respondent geeft er de voorkeur aan om zonder nikab te communiceren, mits ze met een vrouw in gesprek is. Maar aan de andere kant vindt ze ook dat de nikab de communicatie niet echt belemmert.

4.4.2. Ervaringen

Gemeente

De ervaringen met het verbod op gezichtsbedekkende kleding bij gemeentelijke instellingen variëren sterk, zo blijkt uit de verschillende getuigenissen. Een respondent merkt op dat ze het nog steeds moeilijk vindt om naar de gemeente te gaan, maar dat ze over het algemeen wel vriendelijk wordt behandeld. Ze lost het op door een mondkapje te dragen en ondervindt daardoor geen problemen bij het betreden van het gemeentehuis. Een andere respondent benadrukt dat ze altijd zeer respectvol behandeld wordt bij gemeentelijke instellingen. Ze vragen haar meestal alleen haar sluier af te doen voor identificatie. Echter, een derde persoon beschrijft een strikte handhaving van het verbod bij gemeentelijke instanties. Ze vertelt dat er geen gedoogbeleid is en dat de beveiliging aan de deur ervoor zorgt dat niemand met een nikab het gemeentehuis

8 Zie: [Nikabdraagsters voelen zich nu nóg onveiliger - OneWorld](#)

binnenkomt, zelfs niet met een mondkapje onder de nikab dat wordt getoond. Dit overkwam een vrouw uit Den Haag die werd tegengehouden bij het ophalen van haar paspoort en een mondkapje onder de nikab droeg.⁹

Een andere respondent vertelt over een recente ervaring waarbij bewakers al alert waren nog voordat ze volledig binnen was. Zij zegt hierover:

Toen ik onlangs mijn paspoort op wilde halen bij het gemeentehuis, kwamen de bewakers naar de deur lopen terwijl ik nog niet eens volledig binnengestapt was. Ondanks dat ik mijn nikab omhoog heb gedaan bij binnenkomst, bleven ze me in de gaten houden.

■ 27 jaar, alleenstaande moeder

Zorg

Na de invoering van de wet ervoeren sommige respondenten vijandigheid van bepaalde zorgprofessionals, ondanks het besluit van het ziekenhuis om niet te handhaven. Een respondent deelt een voorval waarbij een verpleegkundige haar aansprak op haar gezichtsbedekkende kleding toen ze met haar ernstig zieke schoonzus, die hevige bloedingen had, in het ziekenhuis arriveerde. Ze beschrijft het als volgt:

Het was alsof ze de vrije hand hadden, omdat het verbod was ingegaan. Ze konden het tegen ons gebruiken. Ze zei: "Jij bent hier niet welkom", waarop ik antwoordde: "Wel, ik ben hier wel welkom, want jouw werkgever heeft aangegeven dat ik hier welkom ben en naar binnen mag." Zij zei: "Je mag hier helemaal niet zo bijlopen." De ironie was dat zij in een heel corona-pak zat, waarbij je veel

minder van haar gezicht zag dan van mij. Als je wilt klagen, moet je bij de directie zijn en niet bij mij. We leven al in een wereld waar zoveel bitterheid is. Ik denk dan, je werkt in het ziekenhuis. Het is toch zo'n prachtig werk om mensen te helpen.

■ 35 jaar, huismoeder

Andere respondenten geven aan dat ze last hebben van starende blikken of opmerkingen van andere bezoekers. Sommigen passen hun nikab zo aan dat ze minder opvallen, of doen hem af, zoeken een rustig hoekje waar ze met een boek of tijdschrift voor hun gezicht kunnen zitten. Voor sommige respondenten verloopt het bezoek aan het ziekenhuis of de huisarts echter probleemloos. Er wordt niet gevraagd om identificatie en ze worden vriendelijk behandeld.

Openbaar vervoer

Sinds de invoering van de Wgbk ervaren respondenten in het openbaar vervoer relatief meer onvriendelijk gedrag van buschauffeurs dan van andere vervoerders. Een respondent vertelt over verschillende incidenten waarbij chauffeurs tijdens of na de handhaving onheus gedrag vertonen:

Ik had een bijzonder onaangename ervaring in de bus. Ik moest naar het ziekenhuis voor een afspraak, maar de chauffeuse weigerde me toe te laten tot ik mijn gezicht had laten zien. Ik liet haar mijn gezicht zien. Ze bleef eisen dat ik mijn gezicht onbedekt zou laten gedurende de hele reis. Bang om te laat te komen voor mijn afspraak, gaf ik toe. Ik voelde me gekleineerd.

■ 43 jaar, docent Arabisch en Koran

Dezelfde persoon vertelt ook over een positieve ervaring met een buschauffeur. De chauffeur legde beleefd uit dat het wettelijk vereist was en bood verontschuldiging aan voor het eventuele ongemak.

⁹ Zie: [Moslima met mondkapje 'geweerd' bij gemeente: 'Maar er is toch geen verbod op mondkapjes!' | Den Haag | AD.nl](#)

De wet en de weinig eenduidige toepassing ervan maakt het voor veel respondenten lastig om de bus te gebruiken, ook als ze ervan afhankelijk zijn voor werk of studie. Vaak lossen ze dit op door te kiezen voor de fiets of te gaan lopen. Wat betreft de trein, zijn de ervaringen van respondenten overwegend positiever. Bij het dragen van een mondkapje in plaats van een nikab wordt vaak niet om identificatie gevraagd.

Onderwijs

De ervaringen in het onderwijs na de invoering van de wet zijn divers. Sommige respondenten hebben kinderen op een islamitische basisschool, waardoor de kwestie minder speelt. Anderen kiezen ervoor dat de partner contact onderhoudt met de school van hun kinderen. Over het algemeen ervaren respondenten op islamitische basisscholen geen beperkingen. In een geval vroeg de directeur van een islamitische basisschool een respondent om weg te gaan vanwege de komst van functionarissen.

Een respondent volgt momenteel een massageopleiding. Ze ervaart acceptatie, maar voelt zich soms wel bekeken en probeert met een vriendelijke en open houding naar andere studenten iets van het ongemak weg te nemen. Een andere respondent, die een opleiding aan een universiteit volgt, zegt over haar ervaringen in het onderwijs:

In principe draag ik het [gezichtsbedekking] nu al twee jaar fulltime naar school en ik heb er weinig klachten over gehad. De manier waarop ik hem draag is ook niet te onderscheiden van iemand die gewoon een hoofddoek met een mondkapje zou dragen. Het enige verschil is dat het mondkapje van andere stof is. Ik ben weleens aangesproken door een docent afgelopen jaar en ik merkte een verschil tussen de Nederlandse docenten die ik heb en de internationale docenten. Het was een Nederlandse docent

die mij erop aansprak en mij de wet uitlegde alsof ik er niet van op de hoogte was.

■ 24 jaar, student

Over haar medestudenten zegt ze:

Het zijn allemaal alternatieve studenten, dus mijn medestudenten zijn gewend om mensen te zien die anders zijn dan zij, en vaak internationaal, dus ze hebben meer gezien van de wereld. Het lijkt gewoon alsof ze helemaal niet opmerken dat ik mijn gezicht bedekt heb, en niemand heeft er ooit iets over gevraagd.

■ 24 jaar, student

Ervaringen in de openbare ruimte

Ook in de openbare ruimte, waar het verbod niet geldt, ervaren respondenten diverse vormen van negatieve reacties, zoals starende blikken, verbaal of fysiek geweld, of het weigeren van toegang. De respondenten delen verschillende voorvallen. Zo reed een oudere vrouw op een scootmobiel opzettelijk op een respondent en haar dochters in:

Die vrouw, die heeft gewoon op de voet van mijn driejarige dochter gereden. Niemand die heeft ingegrepen. Ze zei: "Wat doe je hier? Je moet opdonderen, terug naar je eigen land." Nou, ik ga niet liegen, ik heb haar gewoon een elleboogje gegeven. Het ging om mijn kind. Dan komt er een leeuw in naar boven. Maar wat ik erg vind is dat niemand heeft ingegrepen. Iedereen keek toe, iedereen zag wat er gebeurde en ze reed gewoon weg met haar scootmobiel. Dat deed heel erg veel pijn.

■ 35 jaar, huismoeder

Van andere dragers hoorde ze in de periode kort na de invoering van de wet eenzelfde soort ervaringen met verbaal en/of fysiek geweld. Opvallend daarbij was dat de aanwezigheid van kinderen plegers niet weerhield van het vertonen van verbaal of fysiek geweld. Voorvallen van verbaal geweld kunnen bijvoorbeeld komen van voorbijgangers op straat of in de supermarkt. Een respondent vertelt over een oude man die haar voor duivel uitmaakte. Een andere respondent vertelt hoe iemand in een supermarkt haar aansprak op haar gezichtsbedekking:

Opeens zegt iemand achter mij met een harde stem: "Dat mag toch niet? Dat is toch verboden wat je draagt? En waarom draag je dat?" En ik zei: "Mevrouw, als burger weet ik heel goed wat voor mij verboden is en wat voor mij toegestaan is en ik heb daar respect voor." Toen was ze een beetje van haar stuk gebracht, want ze had waarschijnlijk niet verwacht dat ik correct Nederlands zou spreken tegen haar.

■ 32 jaar, therapeut

Er is nog een ervaring van een vrouw met een nikab die bij de visboer kibbeling wil kopen, die een illustratie is van een mogelijk neveneffect van het verbod. De visboer weigert haar te bedienen omdat ze gezichtsbedekkende kleding draagt, terwijl de Wgbk daar niet geldt. De politie kwam erbij en de agenten gaven eerlijk toe dat ze ook niet zo goed wisten hoe ze hiermee moesten omgaan. Ze hadden het een en ander opgezocht. De politie vond dat de visboer haar mocht weigeren uit veiligheidsoverwegingen. Als hij niet expliciet zegt dat het om religie gaat, dan mag hij dat doen. Later deed ze aangifte van discriminatie. Het OM zag echter geen reden voor vervolging. De advocaat van de vrouw startte een procedure om het OM te dwingen alsnog tot vervolging over te gaan. Het hele verhaal vindt u in bijlage 2.

4.4.3. Handhaving

In de interviews kwamen verschillende voorbeelden van handhaving naar voren. Hoewel alle respondenten ermee te maken hebben gehad, was dat niet in alle sectoren het geval. Dat kan komen doordat de respondenten bepaalde sectoren vermijden, maar er is ook willekeur in handhaving. Die kan optreden wanneer een organisatie officieel aangeeft niet te zullen handhaven, maar uitvoerend professionals dit toch doen. Omgekeerd kan het ook voorkomen dat een instelling of sector officieel aangeeft wel te zullen handhaven, maar dat dit in de praktijk niet gebeurt.

In de zorgsector komt handhaving in verschillende vormen voor. Dit varieert van het weigeren van toegang wanneer een drager de nikab niet wil afdoen, ondanks een officieel standpunt van niet handhaven, tot een beperkt verzoek tot identificatie. Soms blijft handhaving uit wanneer de drager een (stoffen) mondkapje draagt of iets wat daarop lijkt. Een respondent meldt dat het dragen van de nikab niet is toegestaan in de wachtruimte van het consultatiebureau waar ze met haar kind naartoe gaat, maar wel in de behandelkamer van de arts. Ook in het openbaar vervoer wordt niet altijd actief gehandhaafd. Zowel in bussen als in treinen hebben dragers ervaring met handhaving. Soms wordt niets gevraagd, met name als de vrouwen een mondkapje (of iets wat daarop lijkt) dragen.

In het onderwijs is een respondent gevraagd door de directeur van een islamitische basisschool om de school te verlaten vanwege de komst van externe functionarissen. Een andere respondent is aangesproken door een docent, en op een later moment door de decaan naar aanleiding van een klacht. Zij vermoedt dat de klacht is ingediend door de docent die haar eerder had aangesproken:

Er is geen verschil tussen hoe ik de nikab draag en een combinatie van hoofddoek en mondkapje. Alles wat je van mij zou zien op het moment dat ik een mondkapje draag, zie je nu ook. Ik zie niet in waarom dit niet zou mogen. Toen hebben we het gesprek op die

manier afgesloten. Maar aan het einde van het schooljaar werd ik door de decaan opgeroepen en toen vertelde hij dat er een docent was die een klacht had ingediend. Hij vertelde niet welke docent het was. Ik heb hem dezelfde reden gegeven en hij begreep het. Hij zei dat er meerdere leerlingen op de universiteit zijn die een mondkapje dragen, maar het is de combinatie die voor problemen zorgt. Ik vond dat best problematisch, maar ik heb het gelaten voor wat het was. Ik ben er sindsdien niet meer op aangesproken op de universiteit.

■ 24 jaar, student

Ook bij gemeentelijke instellingen ervoeren respondenten verschillende vormen van handhaving. Ze kregen bijvoorbeeld het verzoek om een door de gemeente beheerde ruimte, zoals het zwembad, te verlaten, of werden niet toegelaten tot het gemeentehuis vanwege het dragen van een nikab. Sommigen omzeilen deze beperking door een mondkapje te dragen. Anderen mogen het gemeentehuis wel betreden, maar moeten zich bij de balie identificeren. Respondenten ervaren dat handhaving in de verschillende sectoren niet altijd respectvol verloopt, wat hen diep kwetst. Sommige buschauffeurs of conducteurs kunnen bijzonder onvriendelijk zijn. Een respondent deelt haar ervaringen:

Het is heel afhankelijk van de wijze waarop het gevraagd wordt. Ik merk bijvoorbeeld in de trein dat er verschillende conducteurs zijn en de manier waarop ze het vragen verschilt heel erg. Soms is een conducteur heel vriendelijk. Hij begroet me eerst en vraagt dan om mijn ov-chipkaart te laten zien. Daar heb ik helemaal geen moeite mee. Ik werk graag mee en hou niet van confrontatie. Maar dan heb je ook anderen die heel luid gaan praten, niet eens groeten, niet eens vragen en je direct al behandelen alsof je de grootste misdaad begaat. Dat zit me wel dwars. Je voelt je onveilig, gecriminaliseerd en ook vernederd, want het is vaak op een toon dat anderen het kunnen horen.

■ 24 jaar, student

Een andere respondent beschrijft waarom ze het verzoek van de directeur van de school als onvriendelijk heeft ervaren:

Toen ik binnenkwam, was ik net bevallen van mijn jongste kind en was ik best emotioneel. De directeur kwam naar me toe in de gang en zei dat ik de nikab niet mocht dragen. Ik vroeg waarom, en hij vertelde me dat er iemand van de gemeente aanwezig was en dat ze geen problemen wilden. Ik begreep het wel, maar ze hadden me dat netjes van tevoren kunnen laten weten. Het voelde heel abrupt en onvriendelijk. Ja, het had professioneler gekund, iets vriendelijker. Ik ben er niet meer op teruggekomen. Ik was aan het huilen omdat het gewoon niet netjes was gegaan. Ja, ik heb ook daarna als overblijfmoeder gewerkt. Ik was gewoon buiten aanwezig met de kinderen. Als er geen mannen in de buurt waren, droeg ik het wel omhoog. Maar zodra er mannen in de buurt waren, deed ik het weer op.

■ 32 jaar, therapeut

Respondenten vermijden confrontaties en gaan, wanneer hun de toegang wordt geweigerd, beperkt een discussie aan door bijvoorbeeld te wijzen op het beleid of een officieel standpunt van een instelling of sector. Echter, bij aanhoudende weigering tot toegang zullen ze altijd vertrekken. Bij geen van de respondenten is het in de handhaving zover gekomen dat politie is ingeschakeld.

Voor identificatiedoeleinden of medisch onderzoek zijn de respondenten bereid om hun nikab af te doen, maar niet als een medewerker dat zomaar vraagt. Soms hebben ze bewust een anonieme ov-chipkaart om dit soort situaties te voorkomen. Bij identificatie of medische zorg hebben zij de voorkeur voor een vrouwelijke medewerker, maar dat is niet altijd mogelijk. Als de respondenten de nikab afdoen, ervaren zij niet dat daarmee de communicatie of veiligheid verbetert. Ze voelen zich ongemakkelijk en onprettig en proberen de momenten zo kort mogelijk te houden.

4.4.4. Coronaperiode

Tijdens de pandemie voelden dragers van de nikab meer vrijheid en gemak. Het alomtegenwoordige gebruik van mondkapjes zorgde ervoor dat ze minder opvielen, waardoor een gevoel van vrijheid ontstond. De gebruikelijke veroordelingen en confrontaties vielen weg.

Tijdens de coronatijd was het een hele verdrietige periode, maar ik voelde me vrijer dan ooit. Het was alsof ik onzichtbaar was, omdat iedereen een mondkapje droeg. Niemand kon iets over je zeggen, want ze waren zelf ook bedekt. De ene had een zwarte, de ander een rode, maar je viel niet op in de menigte. Je was gewoon een van hen. Normaal gesproken krijg je boze blikken van mensen, vooral vanwege het nikabverbod, maar tijdens corona waren de blikken zachter.

■ 35, huismoeder

Een respondent ervoer toen minder angst en meer zelfvertrouwen.

Ik ging met veel minder angst destijds de straat op en met meer zelfvertrouwen. Niemand die moeilijk deed over mijn gezichtsbedekking.

■ 50 jaar, islamitische thuiszorg

Door de verplichtstelling van mondkapjes ziet een respondent een ironische situatie ontstaan:

Toen ze door corona allemaal mondkapjes moesten gaan dragen, zei ik tegen mijn docent Nederlands: "Kijk, nu is de tijd gekomen dat zowel mannen als vrouwen verplicht de nikab gaan dragen." Er was toen ook geen probleem met communicatie of verschil van mening over of een mondkapje de communicatie in de weg stond.

De docente gaf gewoon les, met een mondkapje op, en niemand beklagde zich daarover.

■ 43 jaar, docent Arabisch en Koran

Sommige respondenten viel op dat de handhaving minder vaak plaatsvond. Als er wel werd gehandhaafd, ontstonden er situaties waarin de nikab niet werd beschouwd als een geldig mondkapje. Om problemen te voorkomen, droegen respondenten een regulier mondkapje onder hun gezichtsbedekking. Dit gebeurde vooral in ziekenhuizen of in het openbaar vervoer.

Toen ik in de metro zat, werd ik aangesproken door de controle. Ze zeiden dat ik een mondkapje moest dragen, maar ik zei dat mijn gezichtsbedekking mijn gezicht al bedekte. Ze eisten echter dat ik er nog een over mijn hoofddoek droeg, anders moest ik de metro verlaten en een boete betalen. Een jongen die dat hoorde, vond het belachelijk en steunde mij. Hij kon niet geloven dat dit echt gebeurde.

■ 27 jaar, alleenstaande moeder

Soms werden respondenten tijdens de coronapandemie door derden aangesproken. Een respondent vertelt hoe een beveiligder de betreffende omstander aansprak, en niet haar:

Ik heb trouwens wel een keer meegemaakt in het ziekenhuis dat een bezoeker begon te schreeuwen en zei: "Zij moet eruit! Zij moet eruit!" Toen kwam de beveiligder erbij en die persoon zei: "Zij mag hier niet naar binnen, zij mag dit niet dragen." Toen heeft die beveiligder niet mij, maar die persoon verzocht het gebouw te verlaten en zei tegen mij dat ik naar mijn afspraak kon gaan.

■ 32 jaar, huismoeder

4.5. Samenvatting resultaten: verschillen voor en na invoering wet

Als we de ervaringen van dragers van een nikab in de periode vóór de wet vergelijken met de periode na de invoering, krijgen we het volgende beeld. Voor de invoering van de wet werden respondenten al geconfronteerd met negatieve reacties en confrontaties. Na de invoering van de wet ervaren vrouwen die de nikab dragen echter een duidelijke toename van verbaal en/of fysiek geweld. Uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat burgers zich gesteund voelen door de wet om op straat opmerkingen te maken en vrouwen aan te spreken op het dragen van een nikab, ook al geldt het verbod alleen in bepaalde sectoren. Wellicht voelen zij zich ook gesteund door de melding op de [website](#) van de politie dat burgers mensen staande mogen houden als ze gezichtsbedekkende kleding dragen op plekken waar dat niet mag. Veel burgers weten niet precies waar de wet geldt.

Respondenten krijgen de indruk dat ook bepaalde professionals zich door de wet gesterkt voelen om hun vooroordelen te uiten, wat kan leiden tot onbeleefd of respectloos gedrag bij de handhaving. Over het algemeen ervaren dragers van de nikab meer negatieve reacties van burgers dan van professionals.

Impact op dagelijks leven

Sommige dragers voelen zich na de invoering van de Wgbk veel vaker gedwongen om hun nikab af te doen om deel te kunnen nemen aan de samenleving, bijvoorbeeld om werk te vinden. Voorheen konden dragers op een bepaalde manier functioneren in de maatschappij, maar dit wordt steeds moeilijker. Dit geldt in het bijzonder voor alleenstaande vrouwen die niet kunnen rekenen op (financiële) ondersteuning van een partner.

De vrouwen rapporteren een toegenomen gevoel van onveiligheid en meer ervaring met agressie of verbaal geweld. Zij beperken hun contact met sectoren waar het verbod geldt of vermijden die, evenals plaatsen waar zij negatieve reacties verwachten. Zij leiden een meer geïsoleerd leven, passen hun gezichtsbedekking aan of doen hem soms of permanent af.

5 Internationale vergelijking

Een van de onderzoeksvragen is 'Wat zijn de ontwikkelingen in andere Europese landen die een vergelijkbaar verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding hebben?' In dit hoofdstuk beschrijven we wat we gevonden hebben in onze literatuurscan naar de wetgeving, de wijze van handhaving en de ontwikkelingen ten aanzien van het verbod op gezichtsbedekkende kleding in vier Europese landen in vergelijking met Nederland. Gezien de beperkte tijd en mogelijkheden heeft deze scan een verkennend karakter.

Selectie landen

In overleg met de interdepartementale begeleidingsgroep hebben we Frankrijk, België, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk (VK) geselecteerd om een vergelijking te maken met de situatie in Nederland. Voor deze landen is gekozen, omdat deze nabijgelegen landen min of meer dezelfde Noordwest-Europese cultuur en rechtsstaat hebben en wij de verwachting hadden daar toegankelijke informatie te kunnen vinden. Hoewel het VK geen verbod op gezichtsbedekkende kleding heeft ingevoerd, is de discussie wel interessant. In de VK is er veel gepubliceerd over dit onderwerp (bijv. Brems, 2014; Llorent-Bedmar, Torres-Zaragoza & Sánchez-Lissen, 2023; Michaels, 2017; Zempi, 2019).

Invoering verbod in Europese landen

Hoewel ons onderzoek zich beperkt tot de genoemde landen, vermelden we hieronder in chronologische volgorde wanneer Europese landen een verbod op gezichtsbedekkende kleding hebben ingevoerd. Dit om enige historische context te geven.

- Zweden heeft sinds **2006** wetgeving die het dragen van gezichtsbedekkende kleding beperkt in geval van verstoring van de openbare orde. De wet voorziet in een uitzondering voor personen die om religieuze redenen hun gezicht bedekken of toestemming hebben gekregen om hun gezicht geheel of gedeeltelijk te bedekken.¹⁰
- Frankrijk voerde in **2011** als eerste land in Europa een verbod in op gezichtsbedekkende kleding in de openbare ruimte.
- België was in **2011** het tweede Europese land met een algemeen verbod op het dragen van gezichtsbedekking in het openbaar.
- In Bulgarije geldt sinds september **2016** een verbod op gezichtsbedekkende kleding in het openbaar.
- In Oostenrijk geldt sinds oktober **2017** een verbod op gezichtsbedekkende kleding in het openbaar.
- In Denemarken geldt sinds augustus **2018** een verbod op gezichtsbedekkende kleding in het openbaar.
- In Nederland is de Wgbk in **2019** van kracht geworden.

5.1. Verschil in wet- en regelgeving

Frankrijk

Frankrijk kent sinds 2011 een algeheel verbod op kleding die het gezicht geheel of gedeeltelijk bedekt. De wet maakt het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het openbaar strafbaar, met een boete van maximaal 150 euro en/of een verplichte 'burgerschapscursus'. Dit verbod wordt vaak gezien als een uitdrukking van de seculiere waarden van Frankrijk en is omstreden vanwege zijn impact op religieuze vrijheid en individuele rechten. Sinds 2004 was het

¹⁰ Zie voor de volledige wettekst de volgende pagina: [Lag \(2005:900\) om förbud mot maskering i vissa fall | Lagen.nu](#)

in Frankrijk al verboden om in publieke gebouwen zoals scholen zichtbare religieuze symbolen, waaronder de hoofddoek, te dragen.

De wet stelt ook het dwingen van anderen om hun gezicht te bedekken strafbaar. Dit kan worden bestraft met een jaar gevangenisstraf en een boete van €30.000 of twee jaar gevangenisstraf en een boete van €60.000 als de persoon die wordt gedwongen minderjarig is (Human Rights Watch, 2014).

Sinds de invoering zijn er regelmatig incidenten gemeld. Op 19 juli 2013 liep de identiteitscontrole van een volledig gesluierde vrouw in Trappes (Yvelines) mis en leidde tot meerdere nachten van geweld tussen burgers en politie. Een maand eerder hadden zich na een dergelijke controle botsingen voorgedaan tussen verschillende politieagenten en inwoners van Argenteuil (Val-d'Oise). Sinds de inwerkingtreding van de wet zijn volgens het ministerie van Binnenlandse Zaken 902 mensen gecontroleerd en hebben 830 mensen een boete gekregen van maximaal 150 euro. De anderen kregen een waarschuwing. Sinds april 2011 hebben noch moslimverenigingen, noch het ministerie van Binnenlandse Zaken een daling opgemerkt in het aantal vrouwen dat een volledige sluier draagt. De legitimiteit van de wet wordt vaak in twijfel getrokken omdat het om weinig mensen gaat (Le Monde, 2013).

Het verbod heeft geleid tot verdeelde reacties in de Franse samenleving en politiek. Voorstanders beweren dat het essentieel is voor de nationale veiligheid en de bevordering van seculiere waarden, terwijl tegenstanders het zien als een inbreuk op religieuze vrijheid en een stigmatiserende maatregel tegen moslims.

België

In België geldt ook op alle publiek toegankelijke plaatsen een verbod op kleding waarbij het gezicht geheel of gedeeltelijk bedekt is. Personen met gezichtsbedekkende kleding riskeren een boete van minimaal 15 en maximaal 25 euro en/of een gevangenisstraf van een tot zeven dagen. Deze straffen zijn niet van

toepassing op personen van wie het gezicht geheel of gedeeltelijk bedekt is als gevolg van arbeidsreglementen of een politieverordening in verband met feestactiviteiten (Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, 2011).

Er lijken zich in België niet veel incidenten voor te doen, waarschijnlijk mede doordat de politie terughoudend optreedt. Af en toe verschijnen berichten in de media¹¹, zoals in juni 2012 toen de arrestatie van een gesluierde vrouw tot ongeregelde heden leidde in de Brusselse gemeente Molenbeek. Als reactie daarop loofde een Belgische organisatie 'Steden tegen Islamisering', waarvan Filip Dewinter van Vlaams Belang voorzitter is, een premie van 250 euro uit voor iedereen die in België een vrouw met een boerka ziet en deze aangeeft bij de politie.

Volgens de Raad van Europa is het algemeen verbod in België in strijd met de rechten en vrijheden van de mens (De Standaard, 12 mei 2010). Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens oordeelde echter dat er geen sprake was van een schending van de vrijheid van godsdienst of het recht op eerbiediging van het privéleven (zie ook paragraaf 6.4). Het mensenrechtencomité van de Verenigde Naties¹² vindt het verbod daarentegen disproportioneel, omdat het vergaande gevolgen heeft voor vrouwen die zo'n kledingstuk om religieuze redenen dragen.

Denemarken

Ook in Denemarken geldt een algeheel verbod op gezichtsbedekking in het openbaar. Personen die het gezicht in openbare ruimten bedekken, riskeren een boete van 1.000 DKK (€134). Wanneer het verbod meermaals overtreden wordt, dan kan de boete oplopen tot 10.000 DKK (€1341) (The Guardian, 2018). In Denemarken is in 2022 slechts een enkele boete uitgedeeld (The Local DK,

11 Volkskrant 5 juni 2012; <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/250-euro-in-belgie-voor-wie-boerkadraagster-aangeeft~bc8f7718/>

12 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23750&LangID=E>

2023). In de literatuur of mediaberichten is weinig te vinden over incidenten, ervaringen of ontwikkelingen sinds de invoering.

Verenigd Koninkrijk

Hoewel er momenteel geen verbod geldt op dergelijke kleding in het VK, is het onderwerp al jarenlang onderwerp van gesprek in de media en in politieke kringen (zie bijv. BBC, 2013, 2018; Cochrane, 2013; The Daily Mail, 2010; The Guardian, 2013; Pearson, 2006; Straw, 2006). In 2010 werden verschillende oproepen gedaan om de nikab en boerka te verbieden, waaronder door twee politieke partijen (The Daily Mail, 2010; Hollobone, 2010). Dit werd gevolgd door een wetvoorstel om gezichtsbedekking in openbare ruimten te verbieden (Hollobone, 2010), dat echter onvoldoende steun kreeg. In 2013 heeft voormalig minister van Binnenlandse Zaken Jeremy Browne opgeroepen tot een nationaal debat over gezichtsbedekkende kleding (Cochrane, 2013). Ook in 2018 kreeg een initiatief van de regering om de boerka te verbieden onvoldoende politieke steun (BBC, 2018). Volgens een peiling van YouGov uit 2016 (Smith, 2016), zou 57 procent van de Britten een 'boerkaverbod' steunen.

Vergelijking met Nederland

Het verbod op gezichtsbedekkende kleding is in Frankrijk, België en Denemarken dus veel breder dan in Nederland, waar het dragen alleen verboden is in het openbaar vervoer en gebouwen van onderwijs, zorg en overheid.

In Frankrijk geldt het verbod in alle publieke ruimtes. In dat land staat scheiding van kerk en staat dermate centraal dat zelfs het dragen van een hoofddoek (net als andere religieuze symbolen) verboden is in scholen.

In die drie genoemde landen kan de politie het verbod op gezichtsbedekkende kleding handhaven in de openbare ruimte. De mate waarin de politie actief handhaaft verschilt per land en binnen de landen per regio. Over het algemeen lijkt er niet strikt gehandhaafd te worden.

In Nederland heeft de politie hier geen actieve rol in. Hier wordt van medewerkers in het openbaar vervoer en in gebouwen en bijbehorende erven van onderwijs-, overheids- en zorginstellingen verwacht dat zij personen met gezichtsbedekking vragen de gezichtsbedekking te verwijderen of om de locatie te verlaten (Rijksoverheid, 2023). Als de persoon met gezichtsbedekking hieraan geen gehoor geeft kan de politie worden ingeschakeld, die een boete kan opleggen van minimaal €150 en maximaal €515 (Ministerie van Algemene Zaken, 2024). De boetebedragen zijn in vergelijking met de drie andere landen relatief hoog. In Nederland zijn in de bijna vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet nog geen boetes uitgedeeld (Opgevraagde informatie, e-mail Nationale Politie, 12 april 2024).

5.2. Aantallen

We hebben in de geselecteerde landen en in Nederland geen cijfers gevonden over het aantal mensen dat gezichtsbedekkende kleding draagt. Het wordt niet systematisch bijgehouden en bij schattingen gaat het vaak over een bepaald soort kleding, bijvoorbeeld boerka of nikab. Het verbod wordt in alle landen omschreven als een verbod op alle gezichtsbedekkende kleding, maar uit berichtgeving in de media en vanuit de politiek blijkt dat het verbod zich in de praktijk vooral richt op moslimvrouwen die een gezichtsluier (nikab of boerka) dragen.

In de literatuur en media zijn geen voorbeelden te vinden van handhaving bij andere vormen van gezichtsbedekking. Wel over het dragen van gezichtsbedekking in Nederland bij demonstraties om niet herkend te worden, maar op straat is de Wgbk niet van toepassing. Handhaving vindt dan plaats op basis van lokale verordeningen.

Concrete cijfers over het aantal moslimvrouwen met gezichtsbedekking zijn niet te vinden. Wel zijn per land schattingen te vinden van het aantal vrouwen met gezichtsbedekking, namelijk:

- Nederland: Schattingen lopen uiteen van 50 tot 400 vrouwen. Vorthoren schat dat het gaat om een groep van 50 tot 300 vrouwen (Vorthoren Advies en Diensten, 2021). Volgens de voorzitter van het Contactorgaan Moslims en Overheid (CMO), gaat het om 200 tot 300 vrouwen (De Telegraaf, 2020). Dr. Annelies Moors (2009.a) maakt een inschatting van minder dan 400 vrouwen.
- Frankrijk: Schattingen lopen uiteen van 367 tot 2000 vrouwen. In 2009 meldde *Le Monde* (2009) dat volgens de nationale politie 367 vrouwen een gezichtssluier dragen. In *Le Figaro* werd dit aantal enkele weken later bijgesteld naar 2000 personen (Gabizon, 2009); *Le Monde* (2013) berichtte vier jaar later dat binnenlandse inlichtingendiensten in 2009 schatten dat ongeveer 2.000 vrouwen in Frankrijk de nikab of boerka droegen.
- België: Tussen de 200 en 300 vrouwen (Brems et al., 2014; Vrielink, Ouald Chaib & Brems, 2011).
- Denemarken: Ongeveer 150 vrouwen (Østergaard et al., 2014; Warburg, Schepelern Johansen & Østergaard, 2013).
- VK: Er zijn geen schattingen bekend. In grote steden worden vrouwen met gezichtsbedekkende kleding regelmatig gezien, maar het totale aantal wordt laag ingeschat (Chalabi, 2013).

5.3. Ervaringen van professionals in verschillende landen

Binnen de mogelijkheden van ons onderzoek hebben we vrijwel geen literatuur kunnen vinden over de ervaringen van professionals bij het handhaven van het verbod op gezichtsbedekkende kleding. Er zijn slechts enkele mediaberichten gevonden en geen literatuur over empirisch onderzoek, behalve onderzoek onder vrouwen met gezichtsbedekking zelf. Dit is niet verrassend, aangezien gezichtsbedekking niet veel voorkomt en er weinig handhaving heeft plaatsgevonden. In Nederland waren bijvoorbeeld een jaar na het verbod slechts vier waarschuwingen gegeven en geen boetes uitgedeeld (De Volkskrant, 2020). Eerder noemden we al dat de Nationale Politie heeft gemeld dat uit hun registratie bleek dat er in Nederland na bijna vijf jaar nog geen enkele boete

is uitgedeeld. In Denemarken is in 2022 slechts een enkele boete uitgedeeld (The Local DK, 2023). Wel is er in de literatuur indirecte informatie te vinden over de ervaringen van professionals, vanuit het perspectief van vrouwen met gezichtsbedekking.

5.4. Jurisprudentie

We hebben met betrekking tot deze Wgbk geen jurisprudentie kunnen vinden in de Nederlandse en maar weinig in Europese databanken. In de Nederlandse databanken hebben we slechts één uitspraak¹³ kunnen vinden waarin de Wgbk zijdelings genoemd wordt. Het betreft een verzoek tot vrijstelling van de verplichting een mondkapje te dragen in het openbaar vervoer. Het verzoek om een voorlopige voorziening is afgewezen.

... de verzoeker stelt dat de verplichting om een mondkapje te dragen in verband met de coronamaatregelen een ongerechtvaardigde inbreuk op fundamentele rechten en vrijheden is. Verzoeker wijst in het bijzonder op het recht op respect voor het privéleven van artikel 8 van het EVRM. Ook is volgens verzoeker sprake van strijd met artikel 1, eerste lid, van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding.

De jurisprudentie uit Hudoc (Europees Hof voor de Rechten van de Mens) bevat een beperkt aantal uitspraken van niet-recente data (van voor de invoering van de wet in Nederland in 2019). Hieronder een korte toelichting op de voor de Wgbk relevante uitspraken:

- EHRM 1 juli 2014, 43835/11 (S.A.S./Frankrijk). Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in 2014 geoordeeld dat het Franse

¹³ Rechtbank Gelderland, 14 juli 2020, zaaknummer 20/3619 - ECLI:RBGEL:2020:3433

verbod op gezichtsbedekkende sluiers niet in strijd is met de mensenrechten, nadat een vrouw die de boerka droeg een zaak had aangespannen. Het Hof oordeelde dat Frankrijk het recht had om maatregelen te nemen om sociale cohesie te bevorderen, en dat het verbod niet discriminerend was of in strijd was met de vrijheid van religie. De uitspraak heeft de rechtmatigheid van het verbod bevestigd, maar het blijft een onderwerp van debat en controverses. Het Hof erkende dat individuele landen en hun nationale rechtbanken ruime beoordelingsbevoegdheid hebben bij het vaststellen van beleid met betrekking tot religieuze en culturele kwesties, zoals het dragen van gezichtsbedekkende kleding.

- EHRM 11 juli 2017, 37798/13 (Belcacemi en Oussar/België) en EHRM 11 juli 2017, 4619/12 (Dakir/België). Het EHRM heeft zich uitgelaten over het Belgische verbod op gezichtsbedekkende kleding in de zaken Belcacemi en Oussar tegen België en Dakir tegen België. In beide zaken kwam het Hof tot het oordeel dat er geen sprake was van een schending van de vrijheid van godsdienst of het recht op eerbiediging van het privéleven in de zin van het EVRM. De Belgische staat beriep zich, net als de Franse staat, op het in staat stellen van personen om samen te leven als doelstelling van dit verbod. Het Hof accepteerde dit in beide zaken.

5.5. Samenvatting resultaten

Uit ons literatuuronderzoek blijkt dat er verschillende benaderingen zijn ten aanzien van het verbod op gezichtsbedekkende kleding in Europa. Nederland heeft een specifiek en beperkt verbod op gezichtsbedekkende kleding ingevoerd. In tegenstelling tot Frankrijk, België en Denemarken, waar een algemeen verbod geldt dat van toepassing is op alle publieke ruimtes, richt het Nederlandse verbod zich specifiek op bepaalde sectoren, zoals het openbaar vervoer en instellingen voor onderwijs, overheid en zorg. Daarnaast zijn er landen met een beperkt verbod, waarbij de restricties op het dragen van gezichtsbedekkende kleding variëren afhankelijk van de regio en locatie.

Het Belgische verbod is volgens het Europees Hof niet strijdig met de mensenrechten, maar alleen als het doel van de wet is het 'samen leven' te waarborgen. De argumenten van veiligheid en gelijkheid, die de Belgische staat ook had aangevoerd, gelden niet bij invoering van een *algemeen* verbod. Hierin ligt een belangrijk verschil met het Nederlandse verbod.

Daarnaast verschilt de strafmaat per land. Alle landen hanteren boetes, maar in België en Frankrijk kunnen ook gevangenisstraffen worden opgelegd. In Frankrijk kan dit ook aan personen die dwang hebben uitgeoefend om gezichtsbedekkende kleding te dragen. De hoogte van boetes variëren aanzienlijk, waarbij Nederland een vrij hoge maximumboete kent en Denemarken de hoogste boetes oplegt bij herhaaldelijke overtredingen. In Frankrijk kan de rechter bij herhaaldelijke overtreding besluiten een verplichte cursus burgerschap op te leggen.

Ook hebben we gekeken naar de wijze van handhaving. Op grond van de beschikbare informatie is het lastig een vergelijking te maken. Vooralsnog lijkt het handhaven in Nederland, België en Denemarken mondjesmaat te gebeuren. In Frankrijk houdt de politie in bepaalde regio's af en toe actieve controles. De mate van handhaving blijkt sterk te verschillen per stad en regio in Frankrijk. Terwijl Denemarken in 2022 slechts enkele boetes heeft uitgedeeld, is er in Nederland na bijna vijf jaar nog geen enkele boete uitgedeeld.

We hebben met betrekking tot de Wgbk geen jurisprudentie kunnen vinden in de Nederlandse en maar weinig in Europese databanken. Slechts in enkele zaken heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens zich uitgelaten over het Belgische en Franse verbod op gezichtsbedekkende kleding. Het Hof oordeelde dat er geen sprake was van discriminatie, schending van de vrijheid van godsdienst of van het recht op eerbiediging van het privéleven. Het Hof accepteerde de doelstelling dat het verbod mensen in staat stelt om goed samen te leven. Ieder land heeft het recht om maatregelen te nemen om sociale cohesie te bevorderen.

6 Conclusies

6.1. Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen op grond van de resultaten uit de deskresearch, literatuurstudie, enquête en interviews. We denken de onderzoeksvragen op basis van de opgehaalde informatie te kunnen beantwoorden, omdat er een helder beeld naar voren komt uit de interviews met goed geïnformeerde vertegenwoordigers van de verschillende sectoren en de interviews met de vrouwen die gezichtsbedekkende kleding dragen, aangevuld met de data uit deskresearch, literatuurstudie en de enquête.

De grootste beperking van dit onderzoek is het geringe aantal respondenten vanuit de onderwijs- en zorgsector. Het was lastig om medewerking voor dit onderzoek te verkrijgen. De interdepartementale begeleidingsgroep heeft veel energie gestoken in het verkrijgen van medewerking van koepelorganisaties in alle twaalf subsectoren. Via de koepelorganisaties zou de werving van respondenten plaatsvinden. Dit is met name in het onderwijs en de zorg niet goed gelukt, mede doordat deze sectoren de Wgbk geen hoge prioriteit geven en hun achterban niet wilden belasten met dit onderzoek. Het is dan ook geen representatief onderzoek. Voor een representatief onderzoek was een groot aantal respondenten in de steekproef nodig, een opbouw van de steekproef die overeenkomt met de gehele populatie en voldoende respons. Dat was binnen de randvoorwaarden van dit onderzoek niet mogelijk.

Daarom kunnen we voor de onderwijs- en zorgsector geen compleet beeld schetsen. Dat kan wel voor gemeenten en politie en in iets mindere mate ook voor het openbaar vervoer en de rechtspraak.

Gezien de grote verschillen per subsector hebben we de resultaten per subsector beschreven.

We bespreken hieronder eerst de conclusies van de evaluatie van de doelen van de Wgbk. Vervolgens de impact van de wet op dragers van gezichtsbedekkende kleding, de ervaringen van professionals met de handhaving van de Wgbk, hoe vaak er daadwerkelijk handhavend is opgetreden, hoe de meldingen geregistreerd worden, hoe de uitvoerbaarheid van de wet was en welke ontwikkelingen zich in andere Europese landen hebben voorgedaan met betrekking tot gezichtsbedekkende kleding. We sluiten af met een slotconclusie.

6.2. Effect van de Wgbk in de praktijk

Onderzoeksvraag 1: In hoeverre is er een effect in het gevoel van veiligheid en verbetering van de communicatie en identificatie nu het dragen van gezichtsbedekkende kleding in onderwijs-, zorg- en overheidsgebouwen en in het openbaar vervoer niet meer is toegestaan?

Van de professionals die deelnamen aan dit onderzoek zijn meer mensen positief dan negatief over het behalen van de doelen van de wet. Zij vinden het prettig dat de wet duidelijk maakt wanneer gezichtsbedekkende kleding wel en niet is toegestaan. Als wordt gevraagd in hoeverre de wet een bijdrage heeft geleverd aan het vergroten van het gevoel van veiligheid blijkt de wet een beperkt en indirect effect te hebben gehad, omdat ook zonder de Wgbk het al mogelijk was om dragers te verzoeken de (als bedreigend ervaren) gezichtsbedekkende kleding af te doen op grond van huisregels, de Wet Personenvervoer, of de wettelijke identificatieplicht. Het effect van de wet wordt mede beperkt doordat er in een deel van de organisaties niet actief wordt gehandhaafd. Sommige organisaties ervaren de Wgbk als een extra steun om de eigen regelgeving te handhaven. Als het gaat om het gevoel van veiligheid, worden integraalhelmen,

balaclava's en bivakmutsen het meest als bedreigend ervaren. Professionals ervaren nikabs en boerka's veel minder vaak als 'onveilig'.

Ook wat betreft het doel van een betere communicatie heeft de wet een beperkt en indirect effect gehad. Het indirecte effect zit in het feit dat de Wgbk als een extra steun wordt gezien om de eigen regelgeving te handhaven als dat nodig is. In het openbaar vervoer, het onderwijs en de zorg vindt men het over het algemeen niet nodig om de wet strikt te handhaven wat betreft gezichtsbedekkende kleding om religieuze redenen. Professionals hebben over het algemeen geen groot probleem met de communicatie als iemand een nikab draagt. Zonder nikab verloopt de communicatie prettiger, maar met gezichtsbedekking lukt het ook wel. De communicatie met iemand met een mondkapje is daarmee vergelijkbaar. Een nikab wordt bijvoorbeeld bij een arts, politie of therapeut meestal wel afgedaan, als daarom gevraagd wordt. In de rechtspraak hecht men, op een enkele uitzondering na, wel belang aan het afnemen van gezichtsbedekkende kleding voor de communicatie met en uit respect voor de rechtbank. Omdat de nikab en boerka als gezichtsbedekkende kleding weinig voorkomen, is het lastig voor de respondenten om te beoordelen of de wet de communicatie met de dragers ervan daadwerkelijk heeft verbeterd.

6.3. Impact op dragers van gezichtsbedekkende kleding

Onderzoeksvraag 2: Wat is de impact van de wet op diegenen voor wie de wet geldt? Welke effecten heeft de wet op personen die gezichtsbedekkende kleding dragen in en buiten de sectoren zorg, onderwijs, overheid en openbaar vervoer?

We hebben ons voor het beantwoorden van deze vraag gericht op vrouwen die hun gezicht bedekken om een religieuze reden en niet op de brede groep die wel eens een valhelm, een bivakmuts of sjaal-mutscombinatie draagt op plaatsen waar dat niet mag. Het is duidelijk dat deze dragers die gezichtsbedekkende kleding makkelijker afdoen dan de vrouwen met een nikab. Er is een relatief kleine groep vrouwen (naar schatting 100-400 vrouwen) die om religieuze

redenen het gezicht bedekt. Deze groep wil wel meewerken aan identificatie en de bedekking afnemen bij bijvoorbeeld een arts.

De verschillen tussen de periode van voor en na de invoering van de Wgbk waren voor de vrouwen goed merkbaar. De wet heeft een sterk negatief effect gehad op het welbevinden van deze vrouwen en op hun mogelijkheden om te participeren in de samenleving. Deze vrouwen worden sinds de invoering van de wet vaker door omstanders of professionals negatief bejegend. Sommige professionals, maar vooral burgers, voelen zich kennelijk door de Wgbk gesteund om hun negatieve vooroordelen over de nikab te uiten en draagsters de toegang te weigeren, zelfs op plaatsen waar het verbod niet geldt. De vrouwen voelen zich meer geïsoleerd en vermijden plaatsen waar het verbod geldt. Zij worden ook fysiek lastiggevallen en we zien dat de Wgbk heeft bijgedragen aan een groter gevoel van onveiligheid bij hen. Om nog mee te kunnen doen in de samenleving passen sommigen hun gezichtsbedekking aan of doen hem met tegenzin permanent af.

Vanuit het perspectief van draagsters van een nikab is de communicatie met professionals niet verbeterd, maar verslechterd. In het onderwijs en de zorg maken de vertegenwoordigers van koepelorganisaties zich zorgen over de gevolgen van de Wgbk voor deze specifieke groep. De wet beperkt in hun ogen de betrokkenheid van en communicatie met ouders in het onderwijs en vermindert de toegankelijkheid van de zorg.

6.4. Handhaving in de praktijk

Onderzoeksvraag 3: Wat zijn de ervaringen rond de handhaving van de wet? De meeste respondenten hebben weinig ervaring met de handhaving van de Wgbk. Gezichtsbedekkende kleding komt weinig voor. Er komen weleens mensen binnen met een helm op of met een sjaal-mutscombinatie, en soms wordt daar wat van gezegd. Veel professionals doen dat al op grond van de huisregels of andere wetgeving en hebben de Wgbk daarbij niet nodig. De

meeste personen met gezichtsbedekkende kleding zijn bereid om deze af te doen als dat wordt gevraagd. Ervaringen met dragers van een nikab of boerka zijn erg schaars. Er zijn weinig waarnemingen op plaatsen waar het verboden is en er zijn nauwelijks incidenten bekend. In de weinige gevallen dat iemand weigerde een nikab af te doen, bleek escalatie niet nodig, en kon de draagster verder gaan zonder dat de politie een proces-verbaal hoefde op te maken. De beveiligers of politieagent kon dan bijvoorbeeld de identiteit vaststellen, waarna de vrouw haar weg vervolgde.

Ongeveer de helft van de professionals uit de onderzochte sectoren geeft aan dat ze, voor zover ze dat kunnen beoordelen, tevreden zijn over de manier waarop hun organisatie de wet handhaaft. De meesten vinden dat de wet goed uit te voeren is binnen hun organisatie. Het leidt niet vaak tot wrijvingen tussen de medewerkers onderling.

De wet wordt op de meeste locaties en in het openbaar vervoer niet strikt toegepast. Men is in het algemeen strenger tegenover dragers van een bivakmuts of valhelm, dan tegenover dragers van een nikab. In het openbaar vervoer is afgesproken dat reizigers hun gezichtsbedekking op mogen houden als de identiteit kan worden vastgesteld en als het niet bedreigend overkomt op andere reizigers.

Volgens het beperkte aantal respondenten uit het onderwijs en de zorg mogen ouders en patiënten/cliënten meestal wel hun nikab blijven dragen, hoewel er geen eenheid in benadering is. Maar dat beeld is niet compleet.

In overheidsinstellingen varieert de mate van handhaving sterk. Over het algemeen zijn medewerkers bij gemeenten en politie redelijk coulant tegenover dragers van een nikab, maar in een deel van de locaties is dat niet zo. Bij gemeenten wordt vaak niet strikt gehandhaafd. Als iemand om religieuze redenen de gezichtsbedekking liever niet af wil doen, zoeken de medewerkers vaak een pragmatische oplossing, zoals door in een apart hokje de identiteit

door een vrouwelijke medewerker te laten controleren. Bij de ingang van ieder gerechtsgebouw is de controle meestal wel strikt. Een nikab of boerka is daar echter zeldzaam. Bij een enkele rechtbank is het volgens de respondenten mogelijk een uitzondering te maken voor vrouwen met nikab, in overleg met de voorzitter van de rechtbank.

Wat betreft de wijze van handhaven is het devies in de richtlijnen van de meeste sectoren: blijf vriendelijk, laat de situatie niet escaleren, zorg dat omstanders geen last hebben van het ingrijpen. In Nederland is het de bedoeling dat professionals als buschauffeurs, leerkrachten en verpleegkundigen als eerste de persoon met gezichtsbedekkende kleding aanspreken. Dit vraagt kennis van professionals over de wet en goede instructies. En de richtlijnen zijn bij veel professionals niet goed bekend. Aangezien het heel weinig voorkomt, blijven de richtlijnen niet leven. Bovendien voelen velen zich niet geroepen om iemand aan te spreken, zeker niet als het een nikab betreft. Pas in tweede instantie wordt aan beveiligers of politie assistentie gevraagd. In sectoren met beveiliging aan de deur is de Wgbk eenvoudiger toe te passen.

We concluderen dat er over het algemeen overeenkomsten zijn in hoe de diverse sectoren omgaan met de wet, maar dat er geen volledige eenduidigheid in de handhaving is. Er zijn verschillen tussen en binnen sectoren wat betreft de prioriteit van handhaving van de Wgbk. En ook de manier van handhaven kan verschillen. Zelfs in sectoren met duidelijke instructies kunnen functionarissen op verschillende locaties de handhaving heel anders toepassen. Volgens de vertegenwoordigers van koepelorganisaties lijken professionals vooral in de sectoren van zorg en onderwijs niet strikt te willen handhaven.

In het openbaar vervoer is het op beleidsniveau duidelijk dat reizigers met gezichtsbedekkende kleding niet uit het vervoermiddel worden gezet op grond van de Wgbk. Het meeste personeel houdt zich daar ook aan. Ook bij gemeenten en politiebureaus wordt vaak pas gevraagd de gezichtsbedekkende kleding af te doen als het nodig is voor identificatie. Maar zoals gezegd, het kan verschillen

per locatie en per medewerker. In de rechtspraak is de controle aan de ingang vrij eenduidig en strikt. Wel is er op sommige locaties in specifieke omstandigheden per geval nog ruimte voor uitzonderingen.

Als er wordt gehandhaafd is de manier binnen de verschillende sectoren over het algemeen hetzelfde: namelijk aanspreken door een uitvoerend professional, op de-escalerende wijze in gesprek als de persoon gezichtsbedekking niet af wil doen of niet wil vertrekken en als dat niet werkt hulp inschakelen van beveiliging of politie. De politie vindt dat de handhaving grote zorgvuldigheid in het optreden vergt, zeker waar het gaat om gezichtsbedekking op grond van religieuze motieven, omdat de wet een gerechtvaardigd geachte inbreuk maakt op grondrechten, zoals de vrijheid van godsdienst en het recht op zelfbeschikking.

6.5. De omvang

Onderzoeksvraag 4: Hoe vaak is er handhavend opgetreden, met welk gevolg en in welke sectoren?

Sinds de invoering van de Wgbk in augustus 2019 is er nog geen enkele keer een boete gegeven. Er is op grond van de wet de afgelopen vijf jaar nog geen enkel proces-verbaal uitgeschreven. Er zijn in de politieregistratie slechts twee incidenten bekend van de overtreding van de Wgbk. Bij deze incidenten ging het om het dragen van een bivakmuts waarbij geen proces-verbaal is opge maakt en daarmee ook geen afhandeling door het OM heeft plaatsgevonden. In de interviews bevestigde de politie dat er geen repressieve optredens bekend zijn. Wel treedt de politie soms handhavend op in de zin van het geven van een waarschuwing na een melding door professionals uit diverse sectoren. Zowel met betrekking tot bivakmutsen en valhelmen als nikabs. Er is geen registratie van waarschuwingen op grond van de Wgbk en er zijn geen aantallen van bekend. Hoewel het uitdelen van boetes geen doel op zich is van de wet, lijkt het bovenstaande te wijzen op een lage prioriteit of gebrek aan noodzaak in de sectoren om overtredingen te sanctioneren.

6.6. Registratie

Onderzoeksvraag 5: Hoe worden de meldingen op dit moment geregistreerd binnen de diverse sectoren?

De meldingen van waarneming van mensen met gezichtsbedekkende kleding of meldingen van handhaving van de wet worden bij de overheidsinstellingen, het onderwijs, de zorg en in het openbaar vervoer vrijwel niet systematisch geregistreerd. Gemeenten en de rechtspraak registreren alleen als sprake is van een incident, een overschrijding van de norm, of agressief gedrag en niet specifiek op de waarneming van gezichtsbedekking.

Bij de politie kan niet gestructureerd worden geregistreerd, omdat er voor het overtreden van de wet geen 'feitcode' bestaat. Wel zijn gevallen van handhaving van de Wgbk in het 'handhaving registratiesysteem' terug te vinden.

In het mbo- en wo-onderwijs worden meldingen niet systematisch geregistreerd. Een aantal onderwijsinstellingen registreert de spaarzame incidenten rond gezichtsbedekkende kleding wel. Ook binnen de zorgsector is er, volgens enkele respondenten, geen systematische registratie van meldingen bekend.

Volgens de richtlijnen die binnen het openbaar vervoer zijn vastgesteld bij de inwerkingtreding van de Wgbk worden meldingen van gezichtsbedekkende kleding altijd geregistreerd. In de praktijk blijkt dat echter lang niet altijd te gebeuren. Kort na invoering van de wet werden meldingen van waarneming van gezichtsbedekkende kleding bij een landelijke vervoerder nog trouw doorgegeven en geregistreerd. De laatste jaren wordt dat steeds minder, mogelijk omdat men het minder nodig vindt. Incidenten worden meestal wel gemeld. Bij de geïnterviewde regionale vervoerders was geen registratie van meldingen over gezichtsbedekkende kleding bekend.

6.7. Uitvoerbaarheid

Onderzoeksvraag 6: Welke voor- en nadelen ervaren de professionals in de verschillende sectoren bij de uitvoering van de wet?

Het voordeel dat professionals ervaren bij de uitvoering van de wet, is dat de wet discussie voorkomt over wat is toegestaan en wat niet bij gezichtsbedekkende kleding. Hoewel er voor 2019 huisregels waren en andere wet- en regelgeving bestond, maakt dit wettelijke kader het gemakkelijker om dragers aan te spreken. Ook ervaren zij als voordeel de onpartijdigheid, omdat het gaat om alle vormen van gezichtsbedekkende kleding en de Wgbk niet alleen uitwerking heeft op vrouwen die een nikab of boerka dragen. Over het algemeen is de wet goed uitvoerbaar.

Als nadelen bij de uitvoering van de Wgbk horen we dat de wijze van handhaven per organisatie en medewerker kan verschillen. Er is geen eenduidigheid. Binnen organisaties worden de interne instructies en/of richtlijnen niet altijd eenduidig uitgevoerd. De instructies zijn bij de meeste professionals niet goed bekend, waardoor er verschillen zijn in benaderingswijze en handhaving. Een interventie op grond van de wet weegt vaak niet op tegen de overlast die het voor anderen veroorzaakt. Bijvoorbeeld als een bus lang moet stilstaan om te wachten op medewerkers van service en veiligheid. In de uitvoering wordt het regelmatig afgaan op meldingen als belastend ervaren. De politie geeft zelf aan prioriteiten te moeten stellen en het handhaven van de Wgbk krijgt geen hoge prioriteit.

Een nadeel in de uitvoering is ook dat van professionals zoals buschauffeurs, leerkrachten en verpleegkundigen verwacht wordt dat zij mensen aanspreken als zij gezichtsbedekkende kleding dragen, maar dat zij zich daar niet altijd comfortabel bij voelen, met name als het vrouwen betreft die deze kleding om religieuze redenen dragen. Dit geldt soms ook voor dragers van bivakmutsen of balaclava's, maar dan vanwege het intimiderende uiterlijk.

Ten slotte ervaart een deel van de professionals het als nadelig dat het de betrokkenheid van moeders met gezichtsbedekkende kleding in het onderwijs vermindert en voor vrouwen met een nikab de toegankelijkheid verlaagt tot overheidsgebouwen, zorg, onderwijs en openbaar vervoer. Dat een mond-neus masker wel is toegestaan en een nikab niet, vinden sommige professionals lastig uit te leggen.

6.8. Verbod in internationaal perspectief

Onderzoeksvraag 7: Wat zijn de ontwikkelingen in andere Europese landen die een vergelijkbaar verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding hebben?

Uit ons literatuuronderzoek blijkt dat er verschillende benaderingen zijn van het verbod op gezichtsbedekkende kleding in Europa. Sommige landen hanteren een algeheel verbod, wat betekent dat het dragen van gezichtsbedekking in de openbare ruimte volledig verboden is. Andere hebben een gedeeltelijk verbod, waarbij gezichtsbedekkende kleding alleen verboden is in specifieke sectoren of situaties, terwijl het elders wel is toegestaan. Daarnaast zijn er landen met een beperkt verbod, waarbij de restricties op het dragen van gezichtsbedekkende kleding variëren, afhankelijk van de regio en locatie.

Het algeheel verbod in België en Frankrijk is volgens het Europees Hof niet strijdig met de mensenrechten. Het Hof oordeelde dat er geen sprake was van discriminatie, schending van de vrijheid van godsdienst of het recht op eerbiediging van het privéleven. Het Hof accepteerde de doelstelling dat het verbod mensen in staat stelt om samen te leven. Ieder land heeft het recht om maatregelen te nemen om sociale cohesie te bevorderen.

De aangevoerde argumenten van veiligheid en gelijkheid gelden niet bij invoering van een *algemeen* verbod. En daar ligt een belangrijk verschil met het Nederlandse verbod. Nederland heeft een *gedeeltelijk* verbod op

gezichtsbedekkende kleding ingevoerd. In tegenstelling tot Frankrijk, België en Denemarken, waar een algemeen verbod geldt dat van toepassing is op alle publieke ruimtes, richt het Nederlandse verbod zich specifiek op bepaalde sectoren. Dat brengt met zich mee dat de handhaving in eerste instantie bij uitvoerend professionals in de vier sectoren ligt en dit kan leiden tot gevoelens van ongemak. Artsen en leerkrachten willen respectievelijk de patiënt helpen en de leerling lesgeven en niet bezig zijn met het verbieden van gezichtsbedekkende kleding. In de andere landen is die taak van handhaving bij de politie belegd. In Nederland er dus geen verbod op straat of openbare ruimten, maar vrouwen ervaren in de praktijk de vrijheid om een nikab te mogen dragen vaak niet.

Daarnaast verschilt de strafmaat per land. Alle landen hanteren boetes, maar in België en Frankrijk kunnen ook gevangenisstraffen worden opgelegd. In Frankrijk kan dat ook aan personen die dwang hebben uitgeoefend om gezichtsbedekkende kleding te dragen. De hoogte van boetes varieert aanzienlijk, waarbij Nederland een vrij hoge maximumboete kent en Denemarken de hoogste boetes oplegt bij herhaaldelijke overtredingen.

Ook hebben we gekeken naar de mate van handhaving. De vergelijking maken is lastig op grond van de beschikbare informatie. Vooralsnog lijkt het handhaven in Nederland, België en Denemarken mondjesmaat te gebeuren. In Frankrijk voert de politie in bepaalde regio's af en toe actieve controles uit. De mate van handhaving blijkt daar sterk te verschillen per stad en regio. Terwijl Denemarken in 2022 slechts enkele boetes heeft uitgedeeld, is er, zoals al eerder beschreven, in Nederland na bijna vijf jaar nog geen enkele boete uitgedeeld. We hebben gezocht naar jurisprudentie met betrekking tot de Wgbk, maar geen jurisprudentie kunnen vinden in de Nederlandse en slechts weinig in Europese databanken.

6.9. Slotconclusie

De rode draad in deze evaluatie is dat gezichtsbedekkende kleding zeer weinig wordt waargenomen. Dit geldt vooral voor de nikab/boerka, terwijl de wet blijkens de voorgeschiedenis vooral in het leven is geroepen om gezichtsbedekkende kleding om religieuze redenen binnen bepaalde sectoren te verbieden. Als vrouwen dit soort kleding dragen, ervaren de meeste professionals uit de betreffende sectoren dit niet als een groot maatschappelijk probleem. Omdat er zo weinig ervaring is met handhaving is het de vraag in hoeverre een evaluatie van de doelrealisatie echt mogelijk is.

We zien dat professionals slechts een beperkte meerwaarde aan de Wgbk toekennen, doordat het weinig voorkomt dat mensen gezichtsbedekking dragen en de eigen regelgeving binnen de sectoren en organisaties meestal toereikend was. Professionals vinden dat de wet wel helpt om die eigen regels beter te handhaven en dat duidelijker is wat waar precies is toegestaan en wat niet. Al met al is er sprake van een beperkte en indirecte bijdrage van de wet aan de verbetering van de communicatie en het gevoel van veiligheid. Dat handhaving geen prioriteit krijgt blijkt ook uit het feit dat in vijf jaar tijd geen enkele keer een proces-verbaal is uitgeschreven voor overtreding van de wet. De Wgbk en de uitvoeringsregels zijn niet bij iedereen goed bekend en de wet wordt niet eenduidig gehandhaafd.

De wetgeving heeft echter een sterk negatief effect op de relatief kleine groep vrouwen die als gezichtsbedekking een nikab draagt. Sinds de wet er is, ervaren die vrouwen een toename van negatieve opmerkingen en leggen veel burgers het verbod breder uit dan feitelijk in de wet staat. Het beïnvloedt het welbevinden van deze vrouwen negatief, zij worden agressief benaderd, zij raken geïsoleerd, kunnen minder goed participeren in de maatschappij en openbare voorzieningen zijn minder toegankelijk. Voor deze groep geldt zeker niet dat de wet het gevoel van veiligheid en de communicatie heeft verbeterd.

Bijlage 1: Resultaten enquête

In deze bijlage schetsen wij een algemeen beeld van de uitkomsten van de enquête, niet uitgesplitst naar sectoren. Tevens beschrijven we waar er relevante verschillen zijn in de uitkomsten per functiegroep. De inhoudelijke items zijn door 435 personen beantwoord. Per item kan het aantal reacties verschillen. Aangezien het aantal respondenten van gemeenten en politie veel groter is dan vanuit andere sectoren, is het resultaat vooral door deze twee groepen bepaald. Derhalve geeft het geen goed en evenwichtig beeld van alle subsectoren.

Bekendheid met de Wgbk

Bent u zelf op de hoogte van de wet?

De meeste respondenten (55,1%) geven aan zelf in enige of in zekere mate op de hoogte te zijn van het interne beleid. 21,1% van de respondenten geeft aan hier niet van op de hoogte te zijn, terwijl 23,7% aangeeft in grote mate of volledig op de hoogte te zijn.

Tabel 1. In hoeverre bent u op de hoogte van het interne beleid of instructies omtrent de handhaving van de wet in uw (onderdeel van de) organisatie?

	Percentage
Ik ben hier volledig van op de hoogte	9,2%
Ik ben hier in grote mate van op de hoogte	14,5%
Ik ben hier in zekere mate van op de hoogte	24,8%
Ik ben hier in enige mate van op de hoogte	30,3%
Ik ben hier niet van op de hoogte	21,1%

N = 435 respondenten.

Zijn de medewerkers op de hoogte?

Volgens 63% van de respondenten zijn slechts enkele of is een klein deel van de medewerkers van de organisatie op de hoogte van het intern beleid rondom de wet. 30,1% van de respondenten geeft aan dat een groot deel van de medewerkers hiervan op de hoogte is, terwijl 6,9% aangeeft dat (bijna) alle medewerkers op de hoogte zijn van het interne beleid rondom de wet.

Wanneer we kijken naar het uitvoeringsniveau geven respondenten aan dat slechts enkele of een klein deel van de medewerkers op de hoogte is van het beleid rondom de wet.

Tabel 2. In hoeverre zijn de medewerkers in uw (onderdeel van de) organisatie op de hoogte van het interne beleid omtrent de handhaving van de wet?

	Percentage
Alle medewerkers zijn op de hoogte	6,9%
Een groot deel van de medewerkers is op de hoogte	30,1%
Een klein deel van de medewerkers is op de hoogte	40,5%
Geen of slechts een enkele medewerker is op de hoogte	22,5%

N = 435 respondenten.

Wie is verantwoordelijk voor beleid omtrent de handhaving van de Wgbk?

De meeste respondenten hebben geen idee wie in hun organisatie verantwoordelijk is voor het beleid omtrent de handhaving van de wet (42,1%). 19,5% zegt dat het management hiervoor verantwoordelijk is, gevolgd door de staf of beleidsafdeling (17,5%) of een ander persoon of afdeling (3,9%). Bij deze laatste categorie 'Ja, namelijk' worden genoemd: beveiliging, veiligheidscoördinatie, toezichthouders of andere handhavers. 17,0% geeft aan dat er niemand binnen de organisatie verantwoordelijk is voor de handhaving van de wet.

Respondenten die zelf werkzaam zijn in beleid of management geven vaker dan personen werkzaam in de praktijk of uitvoering aan dat juist het management, of beleid/staf verantwoordelijk is voor het beleid.

Ervaringen met de Wgbk

Registratie waarnemingen

De meeste (58%) van de respondenten geven aan niet te weten of waarnemingen van personen met gezichtsbedekkende kleding op locaties waar dit verboden is worden geregistreerd. 29,6% van de respondenten geven aan dat waarnemingen niet worden geregistreerd en 12,4% geeft aan dat dit wel gebeurt. Dit beeld bestaat binnen de verschillende functiegroepen. Personen die werkzaam zijn in beleid of management geven vaker aan dat waarnemingen niet geregistreerd worden¹⁴ dan personen werkzaam in de praktijk of uitvoering.

Tabel 3. Worden waarnemingen van personen met gezichtsbedekking op locaties waar het verboden is geregistreerd?

	Percentage
Ja	12,4%
Nee	29,6%
Onbekend	58,0%

Notitie. N = 371 respondenten.

Inschatting aantal waarnemingen

De meeste respondenten (45,9%) denken dat er geen waarnemingen gedaan zijn van mensen met gezichtsbedekkende kleding.

¹⁴ In vergelijking met het gegeven dat waarnemingen van personen met gezichtsbedekkende kleding op plekken waar dit verboden is wel geregistreerd worden, en dat het onbekend is of dit geregistreerd wordt.

Bij de optie 'anders' (28,6%) wordt aangegeven dat ze geen inschatting kunnen maken, geen kennis hebben van registratie of dat waarnemingen überhaupt niet geregistreerd worden. Twee respondenten geven aan dat er wekelijks op locatie iemand is met gezichtsbedekkende kleding die in de schoonmaak werkt. 17,6% van de respondenten geeft de schatting dat er 1 tot 5 keer een persoon met gezichtsbedekkende kleding is waargenomen waar dit verboden is, 3,5% geeft aan dat dit 5 tot 10 keer is voorgekomen, en 4,3% geeft aan dat dit 10 tot 15 keer is voorgekomen sinds de invoering van de wet. Respondenten werkzaam in beleid of management geven vaker dan personen werkzaam in praktijk of uitvoering of in een andere functie aan dat er 1 tot 5 waarnemingen zijn gedaan sinds de invoering van de wet.¹⁵

Tabel 5. Kunt u een inschatting maken van hoe vaak sinds de invoering van de wet (1 augustus 2019) personen met gezichtsbedekking zijn waargenomen binnen uw organisatie?

	Percentage
0 keer	45,9%
1 tot 5 keer	17,6%
5 tot 10 keer	3,5%
10 tot 15 keer	4,3%

N = 370 respondenten.

Wat betreft het soort gezichtsbedekkende kleding betrof het voor 21,4% een bivakmuts, voor 21,9% een integraalhelm, voor 39,8% een nikab of boerka en ging het in 49,8% van de gevallen om een ander type gezichtsbedekkende kleding, zoals een balaclava of een *morphsuit*. Ook werden mondkapjes of kledingstukken als sjaals en petten genoemd die niet verboden zijn door de

¹⁵ In vergelijking met het gegeven dat er geen waarnemingen zijn gedaan van personen met gezichtsbedekkende kleding of dat dit onbekend is.

wet. Een deel gaf bij de categorie 'anders' aan dat ze niet precies wisten om welke gezichtsbedekking het ging. Personen die werkzaam zijn in het management en op beleidsniveau geven vaker aan een nikab of boerka waar te nemen dan personen werkzaam in de praktijk of uitvoering, of in een andere functie. Bovendien geven personen die werkzaam zijn op beleids- of managementniveau minder vaak aan andere vormen van gezichtsbedekkende kleding waar te nemen dan personen werkzaam in andere functies.¹⁶

Tabel 6. Om wat voor type gezichtsbedekking ging het? Meerdere keuzes zijn mogelijk.

	Percentage
Bivakmuts	21,4%
Integraalhelm	21,9%
Nikab/boerka	39,8%
Anders, namelijk	49,8%

Notitie. N = 201 respondenten.

Beleid en handhaving

De meeste respondenten (53,7%) geven aan dat het hun onbekend is of voor de invoering van de wet personen met gezichtsbedekkende kleding werd gevraagd om de gezichtsbedekking af te nemen, 28,6% van de respondenten geeft aan dat dit personen met gezichtsbedekkende kleding wel gevraagd werd, en 17,7% geeft aan dat dit niet gevraagd werd.

Tabel 7. Werd vóór de invoering van de wet (1 augustus 2019) binnen uw (onderdeel van de) organisatie aan personen waarvan het gezicht bedekt is, gevraagd de bedekking weg te nemen?

	Percentage
Ja	28,6%
Nee	17,7%
Onbekend	53,7%

Notitie. N = 311 respondenten.

Meer dan de helft (56,8%) van deze respondenten geeft aan dat sinds de invoering van de wet deze binnen hun organisatie(onderdeel) gehandhaafd wordt. 43,2% zegt dat er niet gehandhaafd wordt.

Tabel 8. Wordt sinds de invoering van de wet (1 augustus 2019) in uw (onderdeel van de) organisatie de wet gehandhaafd bij personen met gezichtsbedekking?

	Percentage
Ja	56,8%
Nee	43,2%

Notitie. N = 310 respondenten.

De meeste respondenten waarvan de organisatie de wet handhaaft, geven aan dat ze denken dat tot op heden in de praktijk nog nooit is gehandhaafd (45,1%). 21,1% van de respondenten meent dat dit om een tot vijf keer ging sinds de invoering van de wet. Handhaving komt dus zelden voor. Slechts 2,9% geeft aan dat dit vijf tot tien keer is gebeurd en 2,3% zegt tien tot vijftien keer te hebben gehandhaafd sinds de invoering van de wet.

In de categorie 'anders' (28,6%) wordt vermeld dat de respondenten geen zicht hebben op deze cijfers en geen inschatting kunnen maken. Een enkeling schat

¹⁶ Met uitzondering van personen werkzaam in praktijk of uitvoering.

dat er meer dan 15 keer per jaar gehandhaafd wordt, of schetst dat zij weke-
lijks repressief optreden richting hooligans bij voetbalwedstrijden, maar niet
op grond van de Wgbk.

Tabel 9. Kunt u een inschatting maken van hoe vaak sinds de invoering van de
wet (1 augustus 2019) in uw (onderdeel van de) organisatie gehandhaafd
is bij personen met gezichtsbedekking?

	Percentage
0 keer	45,1%
1 tot 5 keer	21,1%
5 tot 10 keer	2,9%
10 tot 15 keer	2,3%
Anders, namelijk:	28,6%

Notitie. N = 175 respondenten.

Wanneer wij de respondenten vragen hoe de wet bij hun organisatie(onderdeel)
wordt gehandhaafd, geven de meesten van hen aan dat zij de persoon met
gezichtsbedekkende kleding waarschuwen dat het dragen daarvan verboden
is op de betreffende locatie, en dat indien de persoon dit negeert, de toegang
geweigerd wordt (41,1%). 12,0% van de respondenten doet hetzelfde maar neemt
direct contact op met de politie indien de maatregelen genegeerd worden.

7,4% van de respondenten geeft aan dat zij alleen de desbetreffende persoon
waarschuwen, maar geen verdere stappen ondernemen. Ten slotte geeft 39,4%
aan dat zij op een andere manier handhaven, of dat de manier van handhaven
hun onbekend is. De participanten die aangeven op een andere manier te
handhaven, zeggen dat zij bijvoorbeeld (meerdere keren) in gesprek gaan met
de persoon die gezichtsbedekkende kleding draagt, dat zij een persoon op de
huisregels van de locatie wijzen of uitleggen waarom het belangrijk is dat hun
gezicht zichtbaar is, bijvoorbeeld voor identificatie.

Tabel 10. Hoe wordt de wet momenteel binnen uw (onderdeel van de)
organisatie gehandhaafd?

	Percentage
We waarschuwen de persoon met gezichtsbedekking dat het dra- gen daarvan verboden is op de desbetreffende locatie. Indien dit genegeerd wordt, ondernemen wij geen verdere stappen.	7,4%
We waarschuwen de persoon met gezichtsbedekking dat het dra- gen daarvan verboden is op de desbetreffende locatie. Indien dit genegeerd wordt, dan wordt de toegang geweigerd (eventueel met optreden van de beveiliging).	41,1%
We waarschuwen de persoon met gezichtsbedekking dat het dra- gen daarvan bij ons verboden is en weigeren de toegang. Indien deze maatregelen genegeerd worden, dan nemen we contact op met de politie.	12,0%
Anders, namelijk:	39,4%

Notitie. N = 175 respondenten.

De meeste (69,7%) respondenten zeggen dat er geen enkele keer handhaving
door de politie nodig is geweest. 4,6% van de respondenten geeft aan dat een
tot vijf keer handhaving door de politie nodig was en 0,6% geeft aan dat het tien
tot vijftien keer is voorgekomen. 25,1% heeft de categorie 'anders' geselecteerd.
De personen die de optie 'anders' hebben geselecteerd, geven voornamelijk aan
hier geen zicht op te hebben.

Tabel 11. Hoe vaak is handhaving door politie nodig geweest?

	Percentage
0 keer	69,7%
1 tot 5 keer	4,6%
5 tot 10 keer	0,0%
10 tot 15 keer	0,6%
Anders, namelijk:	25,1%

Notitie. N = 175 respondenten.

De meeste respondenten weten niet of het aantal personen met gezichtsbedekkende kleding veranderd is sinds de invoering van de wet (64,1%). 31,1% van de respondenten geeft aan dat het aantal personen met gezichtsbedekkende kleding hetzelfde is gebleven. 2,6% van de respondenten beweert dat het aantal is toegenomen, terwijl 2,0% meent dat het aantal juist is afgenomen.

Tabel 12. Is het aantal personen met gezichtsbedekking in uw (onderdeel van de) organisatie veranderd sinds de invoering van de wet op 1 augustus 2019?

	Percentage
Het aantal is toegenomen	2,6%
Het aantal is afgenomen	2,0%
Het aantal is hetzelfde gebleven	31,3%
Onbekend	64,1%

Notitie. N = 304 respondenten.

Doelen van de Wgbk

Voor de evaluatie van de doelen van de wet, hebben wij een aantal stellingen voorgelegd aan de respondenten van de enquête. Over het algemeen is er een grote spreiding te zien in de antwoorden van de respondenten op de vraag of de wet heeft geleid tot een groter veiligheidsgevoel, betere identificatie en communicatie.

De meeste respondenten (52,4%) zijn het niet, of helemaal niet eens met de stelling dat de wet de goede dienstverlening aan personen met gezichtsbedekkende kleding belemmert. 21,8% van de respondenten staat er neutraal in en 25,9% van de respondenten vindt wel dat de wet goede dienstverlening aan personen met gezichtsbedekkende kleding belemmert.

De meeste respondenten (66,7%) zijn het (helemaal) eens met de stelling dat de wet de veiligheid binnen de organisatie bevordert. 22,4% staat hier neutraal

in. 10,9% van de respondenten geeft aan het hiermee (helemaal) oneens te zijn. Personen die werkzaam zijn in de praktijk of uitvoering geven gemiddeld vaker aan dat de wet de veiligheid bevordert dan personen die werkzaam zijn binnen beleid en/of management.

De meerderheid (59,9%) is het (helemaal) eens met de stelling dat de wet de communicatie tussen personen binnen hun organisatie bevordert. 27,6% staat er neutraal in en 12,6% van de respondenten geeft aan het er (helemaal) mee oneens te zijn. Personen werkzaam in de praktijk of uitvoering, of in een andere functie, geven gemiddeld vaker aan dat de wet de communicatie bevordert dan personen werkzaam in beleid of management.

Het overgrote deel vindt dat de wet de identificatie bevordert. 31,0% is het ermee eens en 44,2% *helemaal* mee eens. 16,7% staat er neutraal tegenover en 8,8% van de respondenten is het (helemaal) oneens met de stelling.

De meeste respondenten (46,7%) staan neutraal tegenover de manier waarop hun organisatie de wet handhaaft. 45,2% van de respondenten geeft aan dat zij (helemaal) tevreden zijn over de manier waarop hun organisatie de wet handhaaft. 8,1% van de respondenten geeft aan het (helemaal) oneens te zijn met deze stelling.

59,7% is het (helemaal) eens met de stelling dat de wet goed uit te voeren is binnen hun organisatie. 32,6% van de respondenten staat er neutraal tegenover en 7,7% van de respondenten geeft aan het (helemaal) niet eens te zijn met deze stelling.

De meeste respondenten (61,4%) geven aan het (helemaal) oneens te zijn met dat de stelling dat de uitvoering van de wet te veel verantwoordelijkheid van hen vraagt. 34,0% is neutraal en 4,6% van de respondenten is het (helemaal) eens met deze stelling.

32% van de respondenten geeft aan het (helemaal) eens te zijn met de stelling dat iedereen binnen de organisatie op een lijn zit betreft de noodzakelijkheid van de wet. 54,4% het er niet mee eens of oneens. Een minderheid van 13,7% van de respondenten geeft aan dat zij het (helemaal) oneens zijn met de stelling. Van de respondenten zegt 52,6% het (helemaal) oneens te zijn met de stelling dat de wet tot wrijvingen leidt. Slechts 4,6% denkt dat de wet wel tot wrijvingen tussen medewerkers leidt. 42,8% staat er neutraal tegenover.

We zien een vergelijkbaar beeld wanneer het gaat om de stelling dat de wet binnen de eigen organisatie tot wrijvingen tussen medewerkers en personen met gezichtsbedekkende kleding leidt. De meeste respondenten (47,7%) staan hier neutraal in. 37,2% van de respondenten is het (helemaal) oneens met de stelling. Een minderheid van 15,1% van de respondenten denkt dat de wet wel tot wrijvingen leidt tussen medewerkers en personen met gezichtsbedekkende kleding.

Het merendeel van de respondenten (41,8%) geeft aan neutraal te zijn ten aanzien van de stelling dat de wet in de praktijk alleen uitwerking heeft op vrouwen met een nikab of boerka en niet op andere vormen van gezichtsbedekkende kleding. 37,2% van de respondenten geeft aan het (helemaal) niet eens te zijn met deze stelling, terwijl 21,1% van de respondenten aangeeft het hiermee wél (helemaal) eens te zijn.

Tabel 13. Respons op stellingen over de doelen van de wet in percentages.

	Hele- maal eens	Eens	Niet eens, niet oneens	Oneens	Hele- maal oneens
De wet belemmert goede dienstverlening aan personen met gezichtsbedekking.	12,6%	13,3%	21,8%	30,3%	22,1%
De wet bevordert de veiligheid binnen onze organisatie.	31,3%	35,4%	22,4%	7,8%	3,1%
De wet bevordert de communicatie met personen binnen onze organisatie.	26,9%	33,0%	27,6%	9,2%	3,4%
De wet bevordert de identificatie van personen binnen onze organisatie.	44,2%	31,0%	16,7%	5,8%	2,4%
Ik ben tevreden over de manier waarop onze organisatie de wet handhaaft.	14,0%	31,2%	46,7%	6,3%	1,8%
De wet is goed uit te voeren binnen onze organisatie.	17,2%	42,5%	32,6%	5,6%	2,1%
De uitvoering van de wet vraagt van mij te veel verantwoordelijkheid.	0,7%	3,9%	34,0%	43,9%	17,5%
Binnen onze organisatie is iedereen het eens over de noodzakelijkheid van de wet.	10,2%	21,8%	54,4%	10,9%	2,8%
Binnen onze organisatie leidt de wet tot wrijvingen tussen medewerkers.	0,7%	3,9%	42,8%	34,7%	17,9%
Binnen onze organisatie leidt de wet tot wrijvingen tussen medewerkers en personen met gezichtsbedekking.	1,8%	13,3%	47,7%	23,5%	13,7%
In de praktijk heeft de wet alleen uitwerking op vrouwen met een nikab of boerka, niet op andere vormen van gezichtsbedekking.	4,6%	16,5%	41,8%	26,3%	10,9%

Notitie. N = 285 respondenten.

Handhaving in coronaperiode

De wet was van kracht tijdens de coronaperiode, toen het dragen van mondkapjes mogelijk invloed had op het handhaven van de wet. 39,4% van de respondenten geeft aan het (volledig) oneens te zijn met de stelling dat dit tot onduidelijkheid heeft geleid. Daarentegen geeft 18,3% van de respondenten aan het er wel mee eens te zijn. De meeste respondenten (42,3%) geven aan het niet eens of oneens te zijn met de stelling dat tijdens de pandemie onduidelijkheid is ontstaan over wat toegestaan en wat niet.

Iets meer dan een kwart (27,1%) van de respondenten is het (helemaal) oneens met de stelling dat het dragen van een mondkapje tijdens de coronaperiode moeilijker waar te nemen was in combinatie met gezichtsbedekkende kleding en iets minder dan een kwart (23,2%) is het er juist mee eens. De meesten zitten er echter tussenin (45,8%).

Met de stelling dat er tijdens en na de coronapandemie meer tolerantie is ontstaan voor het dragen van gezichtsbedekking is 15,8% het (helemaal) eens. 39,8% van de respondenten is het hiermee (helemaal) oneens. De meeste respondenten (44,4%) staan hier neutraal tegenover.

Tabel 14. Respons op stellingen over de handhaving van de wet tijdens de coronaperiode in percentages.

	Helemaal eens	Eens	Niet eens, niet oneens	Oneens	Helemaal oneens
Tijdens de coronapandemie is onduidelijkheid ontstaan over wat toegestaan is in het kader van de wet en wat niet.	2,8%	15,5%	42,3%	32,0%	7,4%
Tijdens de coronapandemie was het (verplicht) dragen van een mond-neusmasker lastiger waar te nemen in combinatie met gezichtsbedekkende kleding.	3,9%	23,2%	45,8%	22,2%	4,9%
Tijdens en na de coronapandemie is meer tolerantie ontstaan voor het dragen van gezichtsbedekking.	2,1%	13,7%	44,4%	31,3%	8,5%

Notitie. N = 284 respondenten.

Bijlage 2: Een ervaringsverhaal

Een alleenstaande moeder van twee kinderen, basisschooldocent, draagt een nikab:

Ik wilde gewoon even de zee zien, een wandeling maken. Omdat ik me al niet veilig voelde, koos ik ervoor om twee vriendinnen mee te vragen. Ik had tegen ze gezegd: "Goh, weet je, ik moet er even tussenuit." Dat was het eerste moment dat ik mijn dochters niet bij me had. Die waren bij hun vader en dan kon ik zonder me zorgen te maken over wat het effect is van mogelijke reacties op hen, even weg. We besloten naar Hoek van Holland te rijden. Ik ben de enige die een nikab draagt. We wilden kibbeling. Je kunt dan vis eten, een stukje doorlopen en op het strand zitten. Ik wilde bij de visboer naar binnen lopen voor de kibbeling.

Ik was gezellig met vriendinnen in gesprek en op het moment dat ik een voet zette over de drempel, begon de eigenaar meteen in het Engels: "No no, you have to go away." Ik had meteen door hoe laat het was, dus ik pakte gelukkig meteen mijn telefoon. Dat is iets wat ik trouwens altijd alle vrouwen met nikab heb geadviseerd. Als er iets gebeurt, zorg ervoor dat je het filmt. Dat is heel belangrijk, want achteraf wordt er van alles gezegd. Ik had mijn telefoon meteen gepakt en op filmen gezet. Ik heb bewust een snelkoppeling op mijn telefoon die meteen naar filmen gaat. Dat is eigenlijk al heel erg, want ik moet dat doen omdat ik weet dat ik ieder moment kan worden aangevallen en dat ik dan bewijs nodig heb. Hij had niet gezien dat ik hem al op film had gezet. Ik loop naar voren en ik vraag waarom ik weg moet. Ik vroeg hem of hij geen Nederlands sprak. We kunnen toch gewoon normaal Nederlands met elkaar praten. Hij begon meteen te schreeuwen: "Ik ga je niet helpen, weg hier, je moet nu weg."

En toen begonnen we een hele discussie. Ik vroeg steeds waarom ik weg zou moeten. Ik kwam toch gewoon kibbeling halen? Dat duurde even. Toen kwam zijn vrouw erbij en die probeerde de telefoon af te pakken. Ze begonnen aan me te trekken, maar ik verzocht ze om mij met rust te laten. Toen kwam hij achter de toonbank vandaan om mijn telefoon weg te halen en dreigde de politie te bellen als ik niet wegging. En toen dacht ik, nou, weet je wat? Vandaag is de dag dat ik het laat gebeuren. Ik heb mijn kinderen niet bij me. Ik ga dit gewoon niet accepteren. En toen heeft hij inderdaad de politie gebeld. We hadden ondertussen nog heel veel discussie met elkaar. Hij bleef maar tegen me schreeuwen.

Er kwam nog een man bij, die alles had meegekregen. Op een gegeven moment was er veel publiek. Die man werd toen heel boos op de eigenaar: "Ik ben 20 jaar militair geweest en ik schaam me diep voor wat u nou doet." De winkeleigenaar werd flink aangesproken door hem. Dat hielp allemaal niet. De politie kwam uiteindelijk. De agenten waren behulpzaam en vriendelijk, en gaven eerlijk toe dat ze ook niet zo goed wisten hoe ze hiermee moesten omgaan. Ze hadden het een en ander opgezocht. "Hij mag dat gewoon zeggen. Hij mag jou weigeren", werd tegen mij gezegd, "omdat het gaat om de veiligheid", zeiden ze in zijn bijzijn. Toen zei ik: "Maar dat mag hij toch niet zomaar doen?" De politie antwoordde: "Als hij niet expliciet zegt dat het om religie gaat, dan mag hij dat doen." En toen pas werden we uit elkaar gehaald, maar toen had hij dit al gehoord. Dat nam hij natuurlijk over, dat het hem niet om mijn religie zou gaan.

Ik ga niet beweren dat de politie mij niet hielp. Ik had echter sterk het gevoel dat ze het niet goed begrepen en dat is wel een groot probleem. Later heb ik aangifte gedaan. Het wordt echt een probleem als je door iedereen geweigerd kunt worden en in elke winkel.

Het OM zag geen reden voor vervolging op grond van discriminatie. De advocaat van de vrouw is een procedure gestart om het OM te dwingen alsnog tot vervolging over te gaan. De zaak loopt op dit moment nog.

Literatuurlijst

Abaâziz, I. (2020). Zwartboek boerkaverbod. Een pleidooi voor de afschaffing van het 'boerkaverbod'. Stichting Meldpunt Islamofobie.

AJN Jeugdartsen. (2022, 1 november). Wat doet de AJN - Jeugdartsen Nederland. Jeugdartsen Nederland. Geraadpleegd op 22 februari 2024, beschikbaar op: <https://ajnjeugdartsen.nl/ajn/wat-doet-ajn/>

Alfa College (2023). *Studentenstatuut voor MBO en VAVO studenten*. <https://www.alfa-college.nl/-/media/files/over-ons/reglementen-regelingen-statuten-codes-ed/studentenstatuut.pdf?rev=5c31d413575c42d9a6da71eb7a1a5f49>

Antonius Ziekenhuis. (z.d.). Huisregels. Geraadpleegd op 22 februari 2024, van <https://www.antoniusziekenhuis.nl/huisregels>

AT5 (1 augustus 2019). *Boerkaverbod gaat in: wie gaat handhaven?* <https://www.at5.nl/artikelen/195857/boerkaverbod-gaat-in-wie-gaat-er-handhaven>

AT5 (28 november 2018). *Hogescholen steunen Halsema in niet-handhaven boerkaverbod*. <https://www.at5.nl/artikelen/188965/hogescholen-steunen-halsema-in-niet-handhaven-boerkaverbod-2>

AVS (8 mei 2019). *Per 1 augustus verbod gezichtsbedekkende kleding*. <https://avs.nl/actueel/nieuws/per-1-augustus-verbod-gezichtsbedekkende-kleding/>

BBC. (2013). Viewpoints: Should full-face veils be banned in some public places? [bbc.com/news/uk-24106142](https://www.bbc.com/news/uk-24106142) (geraadpleegd op 27/12/23)

BBC. (2018). Boris Johnson faces criticism over burka 'letter box' jibe. [bbc.com/news/uk-politics-45083275](https://www.bbc.com/news/uk-politics-45083275) (geraadpleegd op 27/12/23)

Binnenlands Bestuur. (2019, 30 juli). Beveiliger ziet als eerste toe op boerkaverbod. Geraadpleegd op 15 februari 2024, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/beveiliger-ziet-als-eerste-toe-op-boerkaverbod>

Bouteldja, N. (2014). France vs. England. In E. Brems (ed.), *The Experiences of Face Veil Wearers in Europe and the Law*. Cambridge University Press

Brems E., ed. (2014). *The Experiences of Face Veil Wearers in Europe and the Law*. Cambridge University Press

Brems, E., Janssens, Y., Lecoyer, K., Chaib, S., Vandersteen, V., & Vrielink, J. (2014). The Belgian 'burqa ban' confronted with insider realities. In E. Brems (ed.), *The Experiences of Face Veil Wearers in Europe and the Law*. Cambridge University Press

Chalabi, M. (2013). How many women wear the nikab in the UK? theguardian.com/politics/reality-check/2013/sep/20/how-many-wear-nikab-uk (geraadpleegd op 28/12/23)

Cochrane, K. (2013). The nikab debate: 'Is the veil the biggest issue we face in the UK?' The Guardian. theguardian.com/world/2013/sep/16/veil-biggest-issue-uk-nikab-debate (geraadpleegd op 27/12/23)

Cursor (29 november 2016). *Tweede Kamer stemt in met boerka-verbod*. Technische Universiteit Eindhoven. <https://www.cursor.tue.nl/nieuws/2016/november/tweede-kamer-stemt-in-met-boerka-verbod/>

The Daily Mail. (2010). UK vows to ban the burka to win over working class voters. [dailymail.co.uk/news/article-1243513/UKIP-vows-ban-burka-win-working-class.html](https://www.dailymail.co.uk/news/article-1243513/UKIP-vows-ban-burka-win-working-class.html) (geraadpleegd op 27/12/23)

De Gelderlander (3 september 2019). *Actie tegen boerkaverbod op Nijmeegse Universiteit: 'Waarom wel Sinterklaas en carnaval toestaan?'*. <https://www.gelderlander.nl/nijmegen/actie-tegen-boerkaverbod-op-nijmeegse-universiteit-br-waarom-wel-sinterklaas-en-carnaval-toestaan~a004a08a/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

De Nederlandse Grondwet (19 december 2018). *Het demasqué van het boerkaverbod*. https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vkuef4t6dj1/nieuws/het_demasque_van_het_boerkaverbod

DUIC (26 november 2018). Onduidelijkheid over boerkaverbod stads kantoor Utrecht. <https://www.duic.nl/opmerkelijk/onzekerheid-boerkaverbod-stadskantoor-utrecht/>

Federale overheidsdienst binnenlandse zaken. (2011). Wet tot instelling van een verbod op het dragen van kleding die het gezicht volledig dan wel grotendeels verbergt.

https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=nl&caller=summary&pub_date=11-07-13&numac=2011000424 geraadpleegd op 27/12/23)

Fontys Hogeschool (2020). *Reglement Huisregels en ordemaatregelen Fontys* (2020). <https://www.fontys.nl/Nieuws/Fontys-Huisregels-en-ordemaatregelen-oktober-2020.htm>

Forward GGZ. (2019, september). Professioneel Statuut Forward GGZ. Geraadpleegd op 23 februari 2024, van <https://forwardggz.nl/wp-content/uploads/2019/11/Professioneel-Statuut-Forward-GGZ-september-2019.pdf>

Gabizon, C. (2009). Deux mille femmes portent la burqa en France. Le Figaro. lefigaro.fr/actualite-france/2009/09/09/01016-20090909ARTFIG00040-deux-mille-femmes-ported-la-burqa-en-france-.php (geraadpleegd op 28/12/23)

Gemeente Lochem (z.j.). *Huisregels*. [Webpagina]. <https://www.lochem.nl/in-en-over-lochem/over-de-gemeente/huisregels>

Gemeente.nu (31 juli 2019). *Beveiliger gaat boerkaverbod als eerste handhaven*. <https://www.gemeente.nu/veiligheid/handhaving/beveiliger-gaat-boerkaverbod-als-eerste-handhaven/>

Groenendijk-Hendriks, M. (2019, 19 juli). Ziekenhuizen gaan boerkaverbod niet handhaven. Geraadpleegd op 14 februari 2024, van <https://www.ad.nl/binnenland/ziekenhuizen-gaan-boerkaverbod-niet-handhaven~ae360dce/>

Groenendijk-Hendriks, M. (2019, 20 juli). Ziekenhuizen gaan boerkaverbod niet handhaven. Parool. Geraadpleegd op 14 februari 2024, van <https://www.parool.nl/nederland/ziekenhuizen-gaan-boerkaverbod-niet-handhaven~b5caca32/>

de Groot, I. (2019). Ov-bedrijven gaan boerkaverbod niet handhaven: 'Nieuwe wet voor ons niet werkbaar.' Algemeen Dagblad. ad.nl/den-haag/ov-bedrijven-gaan-boerkaverbod-niet-handhaven-nieuwe-wet-voor-ons-niet-werkbaar~a12344ca/ (geraadpleegd op 04/01/23)

the Guardian. (2018). Denmark passes law banning burqa and nikab. theguardian.com/world/2018/may/31/denmark-passes-law-banning-burqa-and-nikab (geraadpleegd op 27/12/23)

de Haagse Hogeschool (2021). *Gedragsregels en orde maatregelen*. <https://www.dehaagsehogeschool.nl/media/gedragsregels-en-ordemaatregelen-2021-2022-hhsOpdf>

Hass, B. (2020). The Burka Ban: Islamic Dress, Freedom and Choice in The Netherlands in Light of the 2019 Burka Ban Law. Religions, 11(2), 93

Hoge Raad der Nederlanden (z.j.). *Huisregels*. [Webpagina]. <https://www.hogeraad.nl/contact-bezoek/huisregels/>

Hogeschool der Kunsten Den Haag (2023). *Studentenstatuur van de Hogeschool der Kunsten Den Haag. Versie Juni 2023*. https://www.hogeschoolderkunsten.nl/storage/media/Studentenstatuut_HdK-2023-def2.pdf

Hogeschool Leiden (2022). *Huisregels Hogeschool Leiden. Versie 11 juli 2022*. <https://www.hogeschool-leiden-2022.pdf> (hsleiden.nl)

Hogeschool Rotterdam (2019). *Hogeschoolgids. Gecorrigeerde versie oktober 2019*. [11---hogeschoolgids-onbekostigde-master-iso-2019-2020.pdf](https://www.hogeschoolrotterdam.nl/11---hogeschoolgids-onbekostigde-master-iso-2019-2020.pdf) (hogeschoolrotterdam.nl)

Hogeschool Utrecht (2022). *Studiegids*. <https://studiegids.hu.nl/d4ab1ea7-aa25-4ae9-9ce7-f9503bc8eb5b>

Hollobone, P. (2010). A bill to regulate the wearing of certain face coverings; and for connected purposes. publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmbills/020/2011020.pdf (geraadpleegd op 27/12/23)

Human Rights Watch. (2014). France: Face-Veil Ruling Undermines Rights: European Court Upholds Discriminatory Ban. hrw.org/news/2014/07/03/france-face-veil-ruling-undermines-rights (geraadpleegd op 27/12/23)

Hogeschool van Amsterdam (28 november 2018). *Wil de HvA het boerkaverbod nou wel of niet handhaven?* Hogeschool van Amsterdam. <https://hvana.nl/lees/8193/wil-de-hva-het-boerkaverbod-nou-wel-of-niet-handhaven>

Kamerstukken II, 34349, nr. 3 (2015, 27 november). Tweedekamer.nl. Geraadpleegd op 6 mei 2024 via: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2015Z22904&dossier=34349#activity-2015A02592>

Kamerstukken II, 34349, nr. 4 (2015, 27 november). Tweedekamer.nl. Geraadpleegd op 6 mei 2024 via: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2015Z22904&dossier=34349#activity-2015A02592>

Le Monde. (2009). Selon les services de la police nationale, 367 femmes portent la burqa en France. Deux estimations officielles qualifient cette pratique vestimentaire de marginale. lemonde.fr/idees/article/2009/07/29/la-loi-et-la-burqa_1223753_3232.html (geraadpleegd op 28/12/23)

Le Monde (2013). Elvire Camus: Voile islamique: une loi difficilement applicable. 2 augustus 2013. https://www.lemonde.fr/societe/article/2013/08/02/voile-islamique-une-loi-difficilement-applicable_3455937_3224.html Geraadpleegd op 26 april 2023.

Llorent-Bedmar, V., Torres-Zaragoza, L., & Sánchez-Lissen, E. (2023). The use of religious signs in schools in Germany, France, England and Spain: The Islamic Veil. *Religions*, 14(1), 101.

Mbo-Raad (2021). *Gelijk zijn = Gelijk krijgen? De naleving van de gelijkebehandelingswetgeving in het mbo*. https://www.mboraad.nl/sites/default/files/2023-08/servicedocument_gelijk_zijn.pdf

Michaels, R. (2017). Banning burqas: The perspective of postsecular comparative law. *Duke J. Comp. & Int'l L.*, 28, 213.

Ministerie van Algemene Zaken. (2024, 22 januari). *Hoe hoog zijn de boetes in Nederland?* Rijksoverheid. Geraadpleegd op 1 april 2024 van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/straffen-en-maatregelen/vraag-en-antwoord/hoe-hoog-zijn-de-boetes-in-nederland>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2023). *Gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding. Gezichtsbedekkende Kleding (in de Media 'boerkaverbod')*. Rijksoverheid. Geraadpleegd op 1 april 2024 van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gezichtsbedekkende-kleding-in-de-media-boerkaverbod/gezichtsbedekkende-kleding-gedeeltelijk-verbieden>

Moors, A. (2014). Face veiling in the Netherlands: Public debates and women's narratives. In E. Brems (ed.), *The Experiences of Face Veil Wearers in Europe and the Law*. Cambridge University Press

Moors, A. (2009.a). Gezichtssluiers: Draagsters en Debatten. Universiteit van Amsterdam.

Moors, A. (2009.b). The Dutch and the face-veil: The politics of discomfort. *Social Anthropology/Anthropologie Sociale*, 17(4), 393-408

NOS. (2016, 23 november). Het boerkaverbod: hoe zit het in andere landen? NOS. <https://nos.nl/artikel/2144651-het-boerkaverbod-hoe-zit-het-in-andere-landen>

NOS. (2019, 16 september). Trein stilgezet vanwege vrouw met nikab, politie geeft weer geen boete. NOS. <https://nos.nl/artikel/2302034-trein-stilgezet-vanwege-vrouw-met-nikab-politie-geeft-weer-geen-boete>

NOS. (2019, augustus 20). Buschauffeur weigert verder te rijden met vrouw met nikab. NOS. <https://nos.nl/artikel/2298270-buschauffeur-weigert-verder-te-rijden-met-vrouw-met-nikab>

NOS (31 juli 2019). *Wat gebeurt er vanaf morgen als iemand met een boerka de bus in gaat?* <https://nos.nl/artikel/2295783-wat-gebeurt-er-vanaf-morgen-als-iemand-met-een-boerka-de-bus-in-gaat>

Omroep West (1 augustus 2019). Boerkaverbod officieel ingegaan: wat gaat er nu echt veranderen? <https://www.omroepwest.nl/nieuws/3872079/boerkaverbod-officieel-ingegaan-wat-gaat-er-nu-echt-veranderen>

Open Society Foundations. (2011). *Unveiling the Truth: Why 32 Muslim Women Wear the Full-Face Veil in France*. At Home in Europe Project Open Society Foundations

Østergaard, K., Warburg, M., and Schepelern Johansen, B. (2014). Nikabi in Denmark: When politicians ask for a qualitative and quantitative profile of a very small and elusive subculture. In E. Brems (ed.), *The Experiences of Face Veil Wearers in Europe and the Law*.

Ouwerkerk, J. W. (2015). Het EHRM over het Franse boerkaverbod: Gepast terughoudend of krampachtig vermijdend?. *Delikt en Delinkwent*, 45(1).

OV-NL. (2020, januari). Gedragslijn OV-NL: Instructie OV-bedrijven inzake gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding. Geraadpleegd van <https://www.ov-nl.nl/wp-content/uploads/sites/5/2020/01/Gedragslijn-OV-NL.pdf>

Pearson, A. (2006). Here's why the veil offends me. *The Daily Mail*. [dailymail.co.uk/columnists/article-409749/Heres-veil-offends-me.html](https://www.dailymail.co.uk/columnists/article-409749/Heres-veil-offends-me.html) (geraadpleegd op 27/12/23)

Politie.nl. (2023). Hoe hoog is de boete voor het dragen van gezichtsbedekkende kleding waar dat niet mag? [politie.nl/informatie/hoe-hoog-is-de-boete-voor-het-dragen-van-gezichtsbedekkende-kleding-waar-dat-niet-mag.html](https://www.politie.nl/informatie/hoe-hoog-is-de-boete-voor-het-dragen-van-gezichtsbedekkende-kleding-waar-dat-niet-mag.html) (geraadpleegd op 27/12/23)

Politie (18 mei 2021a). *Mag ik iemand op heterdaad aanhouden met gezichtsbedekkende kleding?* <https://www.politie.nl/informatie/mag-ik-iemand-op-heterdaad-aanhouden-met-gezichtsbedekkende-kleding.html>

Politie (18 mei 2021b). *Wanneer krijg ik voor gezichtsbedekkende kleding een bekeuring?* <https://www.politie.nl/informatie/wanneer-krijg-ik-voor-gezichtsbedekkende-kleding-een-bekeuring.html>

Politie (1 november 2021). *Kan ik aangifte doen wanneer ik gezichtsbedekkende kleding draag?* <https://www.politie.nl/informatie/kan-ik-aangifte-doen-wanneer-ik-gezichtsbedekkende-kleding-draag.html>

PO-raad (2 mei 2019). *Boerkaverbod vanaf 1 augustus van kracht op school.* <https://www.poraad.nl/kind-onderwijs/sociale-veiligheid/boerkaverbod-vanaf-1-augustus-van-kracht-op-school>

de Rechtspraak (z.j. a). *Huisregels rechtbank Amsterdam.* <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Amsterdam/Bezoekinformatie/Paginas/Huisregels.aspx>

de Rechtspraak (z.j. b). *Huisregels rechtbank Den Haag.* <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Den-Haag/Bezoekinformatie/Paginas/Huisregels.aspx-~:text=Het%20dragen%20van%20gezichtsbedekkende%20kleding,of%20de%20gezondheid%20noodzakelijk%20is.>

de Rechtspraak (z.j. c). *Huisregels rechtbank Noord-Holland.* <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Noord-Holland/Bezoekinformatie/Paginas/Huisregels.aspx>

Rijksoverheid. (2023). *Gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding.* rijksoverheid.nl/onderwerpen/gezichtsbedekkende-kleding-in-de-media-boerkaverbod/ gezichtsbedekkende-kleding-gedeeltelijk-verbieden (geraadpleegd op 27/12/23)

Rijksoverheid (2024). *Geldt het verbod op gezichtsbedekkende kleding in alle onderwijsinstellingen?* <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gezichtsbedekkende-kleding-in-de-media-boerkaverbod/vraag-en-antwoord/geldt-het-verbod-op-gezichtsbedekkende-kleding-in-alle-onderwijsinstellingen>

Rijnmond (2 december 2018). *Diploma-uitreiking met bivakmuts had niet mogen gebeuren.* <https://www.rijnmond.nl/nieuws/175710/diploma-uitreiking-met-bivakmuts-had-niet-mogen-gebeuren>

Rijnmond (31 juli 2019). *5 dingen die je moet weten over het gedeeltelijk boerka verbod.* <https://www.rijnmond.nl/nieuws/184580/5-dingen-die-je-moet-weten-over-het-gedeeltelijk-boerka-verbod>

ROC van Amsterdam-Flevoland (2023). *Studentenstatuut schooljaar 2023-2024.* https://www.rocva.nl/getmedia/02984cce-c04a-4cb8-b8bd-900470d15630/Studentenstatuut-2023-2024_2.pdf.aspx

Rodriguez Martinez, V., & Sarno, S. (2020). *Has COVID-19 destroyed the case for banning the burqa in Europe?* The Guardian. [euronews.com/my-europe/2020/09/23/has-covid-19-destroyed-the-case-for-banning-the-burqa-in-europe](https://www.euronews.com/my-europe/2020/09/23/has-covid-19-destroyed-the-case-for-banning-the-burqa-in-europe) (geraadpleegd op 04/01/23)

RTL nieuws. (2019). *Buschauffeur Arriva had vrouw in nikab wel moeten vervoeren.* [rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/4820106/buschauffeur-arriva-had-nikab-draagster-wel-moeten-vervoeren](https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/4820106/buschauffeur-arriva-had-nikab-draagster-wel-moeten-vervoeren) (geraadpleegd op 04/01/23)

RTL nieuws (21 oktober 2020). *Eén jaar boerkaverbod: nul boetes, slechts vier waarschuwingen.* <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5191632/boerkaverbod-gezichtsbedekkende-kleding-boete-waarschuwing-politie>

RTV Noord (26 september 2019). *RUG werkt aan richtlijn boerkaverbod.* <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/213892/rug-werkt-aan-richtlijn-boerkaverbod>

RTV Oost. (2019, 28 juli). *Boerkaverbod leidt bij Overijsselse instellingen niet tot extra maatregelen.* Geraadpleegd op 14 februari 2024, van <https://www.rtvooost.nl/nieuws/316219/boerkaverbod-leidt-bij-overijsselse-instellingen-niet-tot-extra-maatregelen>

Rubio, I. (2020, 18 juni). *Moslima met mondkapje 'geweerd' bij gemeente: 'Maar er is toch geen verbod op mondkapjes!'.* Geraadpleegd op 4 mei 2024, van: [Moslima met mondkapje 'geweerd' bij gemeente: 'Maar er is toch geen verbod op mondkapjes!' | Den Haag | AD.nl](https://www.ad.nl/nieuws-en-politiek/artikel/moslima-met-mondkapje-geweerd-bij-gemeente-maar-er-is-toch-geen-verbod-op-mondkapjes-1.5191632)

Saiya, N. (2019). *Religion, state and terrorism: a global analysis*, Terrorism and Political Violence 31. 204–223

Saiya, N., & Manchanda, S. (2019): *Do burqa bans make us safer? Veil prohibitions and terrorism in Europe*, Journal of European Public Policy.

Satana, N. S., Inman, M., & Birnir, J. K. (2013). *Religion, government Coalitions, and Terrorism*, Terrorism and Political Violence, 25, 29–52

Schiedam24. (2019, 1 augustus). *Franciscus handhaaft boerkaverbod.* Geraadpleegd op 14 februari 2024, van <https://schiedam24.nl/artikel/franciscus-handhaaft-boerkaverbod>

Smith, M. (2016). *Ban the burka, says majority of the British public.* [yougov.co.uk/politics/articles/16331-majority-public-backs-burka-ban?redirect_from=%2Fnews%2F016%2Fo8%2F31%2Fmajority-public-backs-burka-ban%2F](https://www.yougov.co.uk/politics/articles/16331-majority-public-backs-burka-ban?redirect_from=%2Fnews%2F016%2Fo8%2F31%2Fmajority-public-backs-burka-ban%2F) (geraadpleegd op 28/12/23)

Sociaal Werk Nederland (24 juli 2019). *Gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding*. <https://www.sociaalwerknederland.nl/thema/sociale-verbondenheid/nieuws/7072-gedeeltelijk-verbod-gezichtsbedekkende-kleding>

Stadskrant Veghel (1 augustus 2019). *Gemeente weigert hulp aan mensen met boerka of bivakmuts*. <https://www.kliknieuwsveghel.nl/nieuws/algemeen/155193/gemeente-weigert-hulp-aan-mensen-met-boerka-of-bivakmuts>

Stichting School en Veiligheid (16 februari 2021). *Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding*. <https://www.scholenveiligheid.nl/kennisbank/wet-gedeeltelijk-verbod-gezichtsbedekkende-kleding/>

Straw, J. (2006). I want to unveil my views on an important issue. The Telegraph. [telegraph.co.uk/news/1530718/I-want-to-unveil-my-views-on-an-important-issue.html](https://www.telegraph.co.uk/news/1530718/I-want-to-unveil-my-views-on-an-important-issue.html) (geraadpleegd op 27/12/23)

Studio O40 (31 juli 2019). Gemeente Eindhoven: 'Geen service aan bezoekers met boerka'. <https://www.duic.nl/opmerkelijk/onzekeerheid-boerkaverbod-stadskantoor-utrecht/>

Subasi, I., & van Heerde, J. (2019, 20 augustus). Nikab-draagster Angela werd de bus uitgezet: 'Dit heeft me echt overvallen'. Trouw. Geraadpleegd op 21 februari 2024, van <https://www.trouw.nl/binnenland/nikab-draagster-angela-werd-de-bus-uitgezet-dit-heeft-me-echt-overvallen~b573956d/>

de Telegraaf. (2020). Geen boetes omdat vrouwen minder buiten komen. [telegraaf.nl/nieuws/667166226/geen-boetes-boerkaverbod-omdat-vrouwen-minder-buiten-komen](https://www.telegraaf.nl/nieuws/667166226/geen-boetes-boerkaverbod-omdat-vrouwen-minder-buiten-komen) (geraadpleegd op 28/12/23)

The Local DK. (2023). Denmark charged one person in 2022 under 'burqa ban' law. [thelocal.dk/20230123/denmark-charged-one-person-in-2022-under-burqa-ban-law](https://www.thelocal.dk/20230123/denmark-charged-one-person-in-2022-under-burqa-ban-law) (geraadpleegd op 04/01/23)

Van Hall Larenstein (2018). Studentenstatuut Van Hall Larenstein. https://www.hvhl.nl/binaries/content/assets/hvhl/alleen-studenten-en-medewerkers/reglementen/studentenstatuut-en-reglementen/bow6-studentenstatuut-vhl_def.pdf

Van Oort, S. (2020). De burka, het mondkapje en de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding. Nederlands Juristenblad. Geraadpleegd op 1 april 2024, van : [NJB: blog - De burka, het mondkapje en de wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding](#)

Volkskrant. (2020). Vier waarschuwingen en geen enkele boete jaar na boerkaverbod. nos.nl/artikel/2353149-vier-waarschuwingen-en-geen-enkele-boete-jaar-na-boerkaverbod (geraadpleegd op 04/01/23)

Vorthoren Advies en Diensten. (2021). Inventarisatie van ervaringen na invoering wet gedeeltelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Vrielink, J., Ouald Chaib, S., & Brems, E. (2011). Het boerka verbod in België. Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten 36(6/7), 623-638

V&VN. (z.d.). *V&VN Jeugdverpleegkundigen; elkaar ontmoeten, kennis delen, het vak ontwikkelen* / V&VN. V&VN. <https://www.venvn.nl/afdelingen/jeugdverpleegkundigen/>

Warburg, M., Schepelern Johansen, B., & Østergaard, K. (2013) Counting nikabs and burqas in Denmark: Methodological Aspects of Quantifying Rare and Elusive Religious Sub-cultures. *Journal of Contemporary Religion*, 28(1), 33-48

Zempi, I. (2019). Veiled Muslim women's views on law banning the wearing of the nikab (face veil) in public. *Ethnic and Racial Studies*, 42(15), 2585-2602.

COLOFON

Auteurs	Hans Bellaart Fatima Acherrat Maxime van de Gevel Menal Ahmad Ahmed Hamdi
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Giessenplein 59-C 3522 KE Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>

ISBN 978-94-6409-294-3
© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, Mei 2024.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.

De wetsevaluatie werd begeleid door ambtenaren werkzaam binnen de Afdeling Constitutionele Zaken van de Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en door een interdepartementale begeleidingsgroep onder leiding van een onafhankelijke externe voorzitter, prof. dr. Hansko Broeksteeg, verbonden aan de Radboud Universiteit. In de interdepartementale begeleidingsgroep waren ambtenaren vertegenwoordigd van de ministeries van:

- OCW, DG Hoger onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en mancipatie, directie MBO;
- I&W, DG Mobiliteit, Directie: Openbaar Vervoer en Spoor, Afdeling: Openbaar Vervoer en Stations;
- VWS, Directie Langdurige Zorg
- JenV, Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding, Afdeling Strafrechtelijke Handhaving;
- BZK, Directie Democratie en Bestuur, afdeling Inrichting openbaar bestuur;
- SZW, Directie Samenleving en Integratie.