



# **nationale ombudsman**

**Rapport**

## **Een mondkapje ter bescherming**

### **Het oordeel**

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de gemeente Haarlem gegrond. De ombudsman vindt verder dat de gemeente de klachten procesmatig naar behoren behandelde.

## De inleiding

Dit rapport gaat over de klacht van de heer Blom<sup>1</sup>. In dit rapport staan de bevindingen en het oordeel van de Nationale ombudsman over zijn klacht. De heer Blom heeft er grote moeite mee dat de gemeente Haarlem hem twee keer meedeelde dat hij zijn mondkapje<sup>2</sup> af moest doen toen hij daar in de publieksruimte was.

## De achtergrond

Sinds 1 augustus 2019 is de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding (hierna: Wgbk) van kracht. Op sommige locaties is het voor de sociale veiligheid en dienstverlening belangrijk dat mensen elkaar kunnen aankijken en herkennen. De overheid verbiedt daarom op bepaalde locaties kleding die het gezicht geheel bedekt: in het openbaar vervoer, het onderwijs, de zorg en in overheidsgebouwen. Het gaat bijvoorbeeld om een integraalhelm, een bivakmuts of een nikab. In artikel 2 sub b van de Wgbk staat dat het verbod niet van toepassing is als de kleding noodzakelijk is ter bescherming van het lichaam in verband met de gezondheid of de veiligheid.

## De klacht

De heer Blom klaagt over dat en de wijze waarop hem twee keer in de publiekshal van de gemeente Haarlem werd meegedeeld dat hij daar geen mondkapje mocht dragen. En de wijze waarop zijn klachten hierover zijn behandeld.

## Dit is er gebeurd

De heer Blom is een man van 73 die na de coronacrisis voor zijn gezondheid nog altijd een mondkapje draagt in drukke ruimtes. Zo droeg hij ook een mondkapje bij het ophalen van zijn rijbewijs en het aanvragen van een identiteitskaart in het gemeentehuis van Haarlem. Dit gaf in eerste instantie geen problemen, maar op enig moment werd hem meegedeeld dat hij het kapje af moest doen, omdat het verboden zou zijn om in overheidsgebouwen een mondkapje te dragen. Hij diende hierover een klacht in bij de gemeente, want het feit dat hem dit werd gezegd en de manier waarop dat gebeurde vond hij niet kunnen. Zo was de betreffende medewerker erg onvriendelijk en niet meedenkend. De gemeente Haarlem behandelde zijn klacht en gaf aan dat in de publiekshal van de gemeente de Wgbk van toepassing is. De gemeente legt deze wet zo uit dat elke vorm van gezichtsbedekkende kleding in de publiekshal ongewenst is; je moet elkaar kunnen aankijken en herkennen, zo vindt zij. De gemeente maakt wel excuses voor de wijze waarop hem dit verteld is. Dit verdiende niet de schoonheidsprijs. Hiermee handelt de gemeente de klacht af.

Een maand later gaat de heer Blom opnieuw naar het gemeentehuis. Ditmaal om zijn identiteitskaart op te halen. Hij had op dit moment nog geen klachtafhandelingsbericht ontvangen van de gemeente. En opnieuw droeg hij een (medisch) mondkapje. Nadat hij zijn kaart had opgehaald, ging hij nog even zitten en werd op dat moment door een beveiligder op een onprettige wijze gevraagd om zijn mondkapje af te doen. De heer Blom dient hierna opnieuw een klacht in. Daarin geeft hij aan dat hij het niet kan volgen dat hij als 73-jarige burger als een soort crimineel wordt behandeld door gemeente-medewerkers, terwijl hij gewoon een mondkapje draagt ter bescherming.

Deze tweede klacht wordt door de gemeente ter kennisgeving aangenomen, omdat het een soortgelijke klacht betrof volgens de gemeente. Meneer wordt wel geadviseerd om, als hij bij een volgend bezoek zijn mondkapje wil dragen, ruim vooraf telefonisch contact op te nemen en te vragen naar maatwerk mogelijkheden. Ook wordt de heer Blom verwezen naar de Nationale ombudsman als hij zich niet kan vinden in de afhandeling van zijn klacht.

---

<sup>1</sup> Niet de echte naam van verzoeker

<sup>2</sup> In dit rapport wordt zowel gesproken over mondkapje als mondmasker. Hiermee wordt hetzelfde bedoeld.





## 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 kleding 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.

## Reactie van de gemeente op de vragen van de ombudsman

De gemeente reageert schriftelijk op de vragen van de ombudsman. Hieronder volgt een weergave van de reactie van de gemeente.

### Interpretatie van de Wgbk door de gemeente

De gemeente geeft aan dat zij vindt dat in de publiekshal van de gemeente het dragen van een mondkapje niet is toegestaan. De publiekshal is een overheidsgebouw en daarom is hier de Wgbk van kracht. Deze wet verbiedt het dragen van gezichtsbedekkende kleding in specifieke, door de wet aangewezen sectoren. Concreet betekent dit dat het gezicht zichtbaar moet zijn bij het betreden van een overheidsgebouw. De gemeente hecht hier veel waarde aan. Gezichtsbedekkende kleding zoals bivakmutsen, integraalhelmen, boerka's en nikabs zijn daarom niet toegestaan. De gemeente deed naar aanleiding van de vragen van de ombudsman navraag bij de afdeling Constitutionele Zaken van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna ook wel: het ministerie van BZK). Uit dit contact bleek dat dit verbod ook geldt voor het dragen van (medische) mondkapjes. Op locaties waar de Wgbk van kracht is, moet men herkenbaar zijn, aldus de gemeente.

Artikel 2 sub b van de Wgbk bepaalt dat het verbod niet van toepassing is voor zover de kleding noodzakelijk is ter bescherming van het lichaam in verband met de gezondheid of de veiligheid. De gemeente ziet dit artikel niet als uitzonderingsgrond die rechtvaardigt dat iemand een mondkapje draagt. Zij ziet deze beperking op het algehele verbod om gezichtsbedekkende kleding te dragen in een overheidsgebouw, als een op de beroepsgroep gerichte verruiming van de mogelijkheid om gezichtsbedekkende kleding te dragen ten behoeve van de uitvoering van hun werkzaamheden. Dat is anders dan het gebruik van een (medisch) mondkapje door een bezoeker van de publiekshal, zo vindt zij. De gemeente hecht veel belang aan de gelijke behandeling van burgers en daarom geldt het verbod voor iedereen die de publiekshal bezoekt. Het is voor medewerkers in de publiekshal bovendien niet na te gaan of iemand vanuit medische overwegingen een mondkapje draagt of niet. Dat neemt niet weg dat de gemeente wel rekening houdt met bezoekers met een kwetsbare gezondheid die ter bescherming van hun eigen gezondheid ervoor kiezen een mondkapje te dragen. Daarvoor past de gemeente graag maatwerk toe, zo geeft zij aan. Er kan bijvoorbeeld een afspraak

worden ingepland als de publiekshal leeg is en er dus geen contact met andere bezoekers mogelijk is waardoor geen mondkapje nodig is.

De gemeente realiseert zich dat het dragen van een mondkapje na COVID19 niet is verdwenen uit het straatbeeld en zij respecteert iemands keuze om in het openbaar een mondkapje te dragen. Dat neemt niet weg dat de Wgbk het gebruik van gezichtsbedekkende kleding in overheidsgebouwen in beginsel verbiedt. Op dit moment zijn er bovendien geen restricties vanuit de overheid wat betreft gezondheid en is de Wgbk onverkort van toepassing.

Dat andere gemeenten de wet op een andere manier interpreteren, is de gemeente Haarlem bekend. Dit is voor haar geen aanleiding om haar interpretatie te wijzigen. De gemeente deed navraag bij diverse instanties, waaronder de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Geen van deze instanties geeft een duidelijk antwoord met uitzondering van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aldus de gemeente. De gemeente heeft geen exacte cijfers over het aantal keren dat aan burgers meegedeeld wordt dat zij geen mondkapje mogen dragen in de publiekshal. Dit gebeurt een aantal keer per jaar. Deze gesprekken hebben niet eerder tot escalatie geleid.

#### *Wijze van behandeling*

De gemeente betreurt wat de heer Blom is overkomen en vindt dat de boodschap dat het hem niet is toegestaan om een mondkapje te dragen in de publiekshal, op een andere wijze verteld had moeten worden. In haar reactie aan de heer Blom schrijft zij hierover:

*"Wij kunnen ons voorstellen dat u onaangenaam verrast was over de wijze waarop u hier vervolgens op gewezen werd door de backofficemedewerker RAAS (Reisdocumenten Aanvraag- en Archiefstation). Deze medewerker die u vertelde dat het verboden is om gezichtsbedekkende kleding te dragen in een overheidsgebouw deed dit op een wijze die geen schoonheidsprijs verdient. Ik wil u daarvoor oprechte excuses aanbieden. Uiteraard wordt de situatie ook nog uitgebreid met de betrokken medewerker besproken".* Dit geldt ook voor de tweede keer dat de heer Blom werd gewezen op het verbod om in de publiekshal een (medisch) mondkapje te dragen. De gemeente vindt wel dat de wijze waarop aan de heer Blom de mededeling is gedaan, en waarvoor dus al excuses is aangeboden, losstaat van de inhoudelijke vraag of de gemeente op grond van de Wgbk het dragen van een mondkapje in de publiekshal mag weigeren.

#### *Informatieverstrekking*

De gemeente deelde niet actief extra informatie over het feit dat er geen gezichtsbedekkende kleding in de publiekshal gedragen mag worden en wat zij hieronder verstaat. Wel vermeldt de gemeente in haar huisregels dat de medewerkers moeten kunnen zien wie de bezoeker is en dat het daarom niet is toegestaan om kleding te dragen die het gezicht helemaal bedekt of kleding waarbij alleen de ogen te zien zijn, dan wel kleding die onherkenbaar maakt. De beveiligers zijn hiervan op de hoogte en spreken bezoekers hierop aan, zo licht de gemeente toe.

#### *Klachtbehandeling*

De gemeente is van mening dat de heer Blom op alle klachten een reactie heeft ontvangen. Omdat volgens de gemeente na het tweede bericht van de heer Blom geen nieuwe of aanvullende gegevens bekend zijn geworden, ging zij niet opnieuw op deze zaak in. De gemeente betreurt dat het verbod op het dragen van een (medisch) mondkapje in de publiekshal onvoldoende duidelijk was voor de heer Blom. En dat de manier waarop dit uiteindelijk aan de heer Blom is medegedeeld door hem als onprettig werd ervaren. Hierover ging zij een gesprek aan met haar medewerkers. De gemeente geeft aan dat deze kwestie nog intern geëvalueerd wordt. Zo kan worden beoordeeld of onze informatievoorziening over het verbod op het dragen van een (medisch) mondkapje in de publiekshal voldoende is of dat daarover duidelijker moet worden gecommuniceerd.

## **Wat is de reactie op het verslag van bevindingen?**

### *De reactie van de gemeente*

De gemeente heeft geen aanvullende opmerkingen naar aanleiding van het verslag van bevindingen. Wel verwijst de gemeente graag nogmaals naar het contact dat zij had met de woordvoerder van de afdeling Constitutionele Zaken van het ministerie van BZK over de duiding van de wet.

### *De reactie van de heer Blom*

De heer Blom benadrukt dat hij zich onheus behandeld heeft gevoeld en dat hij vindt dat de gemeente hier niet goed op heeft gereageerd. Ook vindt hij dat de informatievoorziening vanuit de gemeente onvoldoende was. Wat hem betreft morgen de woorden "meedelen" en "vragen" in het rapport worden vervangen door "sommen".

## **Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman**

### **Het oordeel**

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de klachten van de heer Blom gegrond zijn. De Nationale ombudsman is verder van oordeel dat de klachtbehandeling procesmatig wel zorgvuldig genoeg was.

### **Het toetsingskader**

De Nationale ombudsman toetste de gedragingen van de gemeente aan de vereisten van goede informatieverstrekking en de-escalatie.

Het vereiste van goede informatieverstrekking houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf. Goede informatieverstrekking brengt in deze concrete situatie met zich mee dat de gemeente ervoor zorgt dat het voor burgers duidelijk is wat er binnen de publiekshal wel en niet is toegestaan.

Het vereiste van de-escalatie houdt in dat de overheid in haar contacten met de burger escalatie probeert te voorkomen of te beperken. Communicatievaardigheden en een oplossingsgerichte houding zijn hierbij essentieel. De-escalatie betekent in deze concrete situatie dat vanuit de gemeente naar een passende aanpak gezocht had kunnen worden.

### **Mondkapjes en de Wgbk**

Voordat hieronder de beoordeling wordt toegelicht, merkt de ombudsman het volgende op. De Nationale ombudsman constateert dat de publiekshal van de gemeente een overheidsgebouw is en dat daarom daar de Wgbk van toepassing is. Het verbod gezichtsbedekkende kleding geldt strikt genomen ook voor het dragen van (medische) mondkapjes. Op locaties waar de Wgbk van kracht is, moet men herkenbaar zijn is het uitgangspunt. De Nationale ombudsman zag dat in de Wgbk niet met zoveel woorden staat dat een mondkapje onder gezichtsbedekkende kleding valt. Het verbieden van een mondkapje was ook niet het eerste doel van die wet. Toch concludeert de ombudsman dat een mondkapje volgens de wetgever wel onder het verbod van gezichtsbedekkende kleding valt. Dit is onder andere op te maken uit de uitzonderingen die destijds op de Wgbk die zijn gemaakt vanwege de mondkapjesplicht tijdens de coronapandemie. En is ook bevestigd door het ministerie van BZK. Strikt genomen mocht de gemeente Haarlem de heer Blom dus aanspreken op het feit dat het dragen van een mondkapje op grond van de Wgbk niet is toegestaan. Tegelijkertijd constateert de ombudsman ook dat als het gaat om mogen dragen van een (medisch) mondkapje er veel onduidelijkheid bestaat en diverse instanties de wet op dit punt anders interpreteren. De ombudsman constateert dat alleen vanuit het ministerie van BZK is aangegeven dat het verbod ook geldt voor het dragen van een (medisch) mondkapje. En dat andere gemeenten de wet op een andere manier interpreteren. Dit gegeven maakt het voor de burger niet gemakkelijk of duidelijk. Juist ook omdat de ombudsman waarneemt dat op verschillende plekken, waar de Wgbk ook van toepassing is zoals in het openbaar vervoer en de gezondheidszorg, het dragen van een mondkapje na de coronapandemie

gangbaarder is geworden en soms zelfs wordt gestimuleerd. De ombudsman heeft om te komen tot zijn oordeel ook kennisgenomen van de kabinetsreactie op het evaluatierapport van de Wgbk van 17 oktober 2025. Uit de evaluatie bleek ook dat de vraag in welke mate de Wgbk heeft bijgedragen aan het stellen van een eenduidige norm voor welke vormen van gezichtsbedekking op welke plaatsen wel en niet acceptabel zijn, zich niet eenvoudig laat beantwoorden.

## **De beoordeling**

### *Informatieverstrekking*

De Nationale ombudsman vindt dat de informatieverstrekking door de gemeente ontoereikend was en dat zij daardoor niet behoorlijk handelde.

Tijdens het onderzoek werd het de ombudsman duidelijk dat de gemeente niet actief extra informatie deelde over het feit dat er geen gezichtsbedekkende kleding in de publiekshal gedragen mag worden en wat hier onder wordt verstaan. Ook bleek dat zij wel in haar huisregels vermeldt dat de medewerkers moeten kunnen zien wie de bezoeker is en dat het daarom niet is toegestaan om kleding te dragen die het gezicht helemaal bedekt of kleding waarbij alleen de ogen te zien zijn, dan wel kleding die onherkenbaar maakt. Deze huisregels zijn echter niet te vinden op de site van de gemeente, zodat ze voor burgers ook niet toegankelijk zijn. Ook bij het betreden van de publiekshal wordt niet aangegeven dat gezichtsbedekkende kleding verboden is, terwijl andere dingen die niet zijn toegestaan, wel expliciet worden vermeld. Omdat ook uit de informatie die Rijksoverheid verstrekt niet duidelijk naar voren komt dat het dragen van een mondkapje niet is toegestaan, is het voorstelbaar dat een bezoeker van het gemeentehuis niet weet dat dit niet is toegestaan.

Dit alles maakt dat de Nationale ombudsman vindt dat de gemeente Haarlem haar burgers beter had moeten informeren over dat zij actief controleert op wat er in de Wgbk staat. En ook over hoe zij deze wet interpreteert en wat wel en niet is toegestaan binnen de gemeente. Op basis van de beschikbare informatie én tegen de achtergrond dat het dragen van (medische) mondkapjes tijdens maar ook na de Corona-periode vaker voorkomt, kan de ombudsman het begrijpen dat de heer Blom niet op de hoogte was van het feit dat hij geen mondkapje mocht dragen in de publiekshal.

De ombudsman vindt het passend dat de gemeente aangeeft maatwerk te willen toepassen als iemand met een kwetsbare gezondheid de publiekshal wil bezoeken. Echter, ook deze informatie heeft de ombudsman niet kunnen vinden op de website van de gemeente, zodat ook hier de heer Blom niet van op de hoogte was en had kunnen zijn.

### *Bejegening*

De Nationale ombudsman vindt dat de gemeente onvoldoende de-escalerend en daarmee niet behoorlijk handelde. Uit het onderzoek bleek dat de heer Blom twee keer op een onprettige wijze werd aangesproken vanwege zijn mondkapje en hem werd gesommeerd dit af te doen. De ombudsman is van oordeel dat deze opstelling niet passend was gezien het feit dat de heer Blom die niet op hoogte was en kon zijn van het verbod. De ombudsman had het passender gevonden als de (beveiligings-)medewerkers die hem aanspraken met hem in gesprek waren gegaan om hem te informeren over hoe de gemeente gelet op de Wgbk aankijkt tegen het dragen van een mondkapje. Op dat moment hadden zij, juist ook gelet op het feit dat de heer Blom een man van 73 jaar is, mogelijk een kwetsbare gezondheid heeft en niet op de hoogte was van het verbod, ervoor kunnen kiezen om met hem af te spreken dat hij een volgende keer een afspraak kan maken zoals hierboven omschreven. Deze aanpak is minder confronterend en had de ombudsman gepaster en meer burgergericht gevonden. Door dit niet te doen, handelde de gemeente niet voldoende de-escalerend. Zeker ook gelet op de onduidelijkheid die er bestaat over het al dan niet mogen dragen van een mondkapje. De ombudsman heeft er kennis van genomen dat de gemeente betreurt wat de heer Blom is overkomen en vindt dat de mededeling dat het hem niet is toegestaan om een mondkapje te dragen in de publiekshal, op een andere wijze meegedeeld had moeten worden. Ook vindt hij het terecht dat hier vanuit de gemeente excuses voor zijn gemaakt.

### *De behandeling van de klachten*

De Nationale ombudsman vindt tot slot dat de gemeente de klachten van de heer Blom procesmatig naar behoren en passend binnen de (wettelijke) uitgangspunten voor een (professionele) klachtbehandeling<sup>3</sup> behandelde. Hij constateert dat de heer Blom op zijn diverse berichten een reactie ontving. En dat de gemeente in haar eerste bericht ook inhoudelijk inging op de klachten van de heer Blom. Ook constateert de ombudsman dat de gemeente haar excuses aanbood voor de wijze waarop de heer Blom werd aangesproken. Het kan de gemeente niet verweten worden dat de heer Blom de reactie op zijn eerste klacht pas ontving nadat hij opnieuw naar de publiekshal ging. De ombudsman snapt dat de gemeente op een later moment, omdat in feite geen nieuwe of aanvullende gegevens bekend werden, niet opnieuw inhoudelijk op de zaak inging en verwees naar de ombudsman.

### **Wat is de conclusie van de Nationale ombudsman?**

De Nationale ombudsman vindt de klacht van de heer Blom over dat en de wijze waarop hem twee keer in de publiekshal van de gemeente werd meegedeeld dat hij daar geen mondkapje mocht dragen gegrond. Het handelen van de gemeente was in strijd met de vereisten van goede informatievoorziening en de-escalatie. De ombudsman vindt verder dat de gemeente Haarlem de klachten van de heer Blom procesmatig naar behoren behandelde.

### **De instemming**

De gemeente Haarlem liet de Nationale ombudsman tijdens het onderzoek weten dat deze kwestie nog intern geëvalueerd wordt. En dat wordt beoordeeld of de informatievoorziening over het verbod op het dragen van een (medisch) mondkapje in de publiekshal afdoende is of dat daarover duidelijker moet worden gecommuniceerd. De Nationale ombudsman vindt het positief dat gemeente de kwestie nog gaat evalueren en gaat ervan uit dat zijn rapport zal worden gebruikt bij deze evaluatie. Op deze manier wordt het voor de heer Blom maar ook voor andere bezoekers van de publiekshal duidelijker waar zij aan toe zijn. Verder liet de gemeente weten dat zij de wijze waarop de heer Blom is aangesproken betreurt en dat ze hier ook haar excuses voor heeft aangeboden. De Nationale ombudsman vindt dit ook positief.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

---

<sup>3</sup> [Visie professionele klachtbehandeling.pdf](#), in dit rapport zetten we uiteen hoe professionele klachtbehandeling er volgens de Nationale ombudsman uitziet.