

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van

tot wijziging van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar in verband met de instelling van een verbod op het dragen van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging voor geüniformeerde buitengewoon opsporingsambtenaren [KetenID WGK027365]

Op de voordracht van Onze Minister van Justitie en Veiligheid van 2 juni 2025, kenmerk nr. 6426158; Directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 142, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van PM, nr. PM);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Justitie en Veiligheid van PM, PM; Directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Na artikel 26a van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 26b

De buitengewoon opsporingsambtenaar die bij zijn taakuitoefening een uniform of bedrijfskleding draagt, onthoudt zich in contact met het publiek van het dragen van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Nota van toelichting

1. Inleiding

In het hoofdlijnenakkoord heeft het kabinet als prioriteit in hoofdstuk 8 (nationale veiligheid) gesteld dat het opsporend en handhavend personeel in de veiligheidsketen, inclusief politie en buitengewoon opsporingsambtenaren neutraal is en zonder religieuze symbolen gekleed gaat. In het Regeerprogramma van 13 september 2024, waarin het hoofdlijnenakkoord door de regering is uitgewerkt, is afgesproken dat burgers erop moeten kunnen vertrouwen dat de overheid iedereen op dezelfde wijze benadert. Omdat van de bestaande landelijke richtlijn, die toeziet op de neutraliteit van buitengewoon opsporingsambtenaren, mag worden afgeweken, is in het Regeerprogramma afgesproken dat het kabinet met een plan van aanpak komt voor het juridisch borgen van de neutraliteit van buitengewoon opsporingsambtenaren.

Voorgesteld wordt een verbod in te stellen op het dragen van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging door de buitengewoon opsporingsambtenaar die bij zijn taakuitoefening in contact met het publiek een uniform of bedrijfskleding draagt.

Met deze algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) wordt hieraan uitvoering gegeven. Zoals hierna nog nader zal worden toegelicht, is de grondslag voor deze amvb gelegen in artikel 142, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering, waarin is bepaald dat bij of krachtens amvb regels worden gegeven omtrent onder andere de instructie van de buitengewoon opsporingsambtenaar.

2. Aanleiding en voorgeschiedenis

In de afgelopen jaren heeft de Tweede Kamer met verschillende moties benadrukt dat de neutraliteit van het uniform van buitengewoon opsporingsambtenaren, die in direct contact staan met het publiek of die politiebevoegdheden of geweldsbevoegdheden hebben, in regelgeving moet worden vastgelegd. Op 14 december 2021 heeft de Tweede Kamer de motie van de leden Helder en Markuszower aangenomen waarbij de regering wordt gevraagd het dragen van een hoofddoek door buitengewoon opsporingsambtenaren te verbieden¹. Op 14 december 2021 heeft de Tweede Kamer tevens de motie van de leden Michon-Derkzen en Van der Plas over landelijke regels voor een neutrale uitstraling van het uniform van de buitengewoon opsporingsambtenaar² aangenomen.

In 2022 is door de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid de Richtlijn lifestyle-neutraliteit buitengewoon opsporingsambtenaren³ gepubliceerd. De richtlijn bevat een bepaling die ziet op de uitstraling en het voorkomen van strafrechtelijke handhavers in contacten met het publiek en legt een belangrijke taak neer bij de werkgevers voor de naleving hiervan. De minister heeft bij publicatie van de Richtlijn aangegeven naleving hiervan niet af te kunnen dwingen. Gedurende een lange periode hebben gemeenten, in hun hoedanigheid van werkgever, zich geconformeerd aan deze oproep van de minister. Eind 2023 en begin 2024 werd echter duidelijk dat enkele gemeenten voornemens waren om het dragen van religieuze uitingen door buitengewoon opsporingsambtenaren bij hun uniform toe te staan of dit zelfs al toegestaan hebben. De toenmalige minister heeft in reactie hierop aangegeven de neutrale uitstraling van de buitengewoon opsporingsambtenaar in regelgeving vast te willen leggen.

¹ Kamerstukken II 2021/22, 35925 VI, nr. 41.

² Kamerstukken II 2021/22, 35925 VI, nr. 56.

³ Kamerstukken II 2021/22, 29614, nr. 162 en bijlage bij kamerstukken II 2021/22, 29628, nr. 1099 (Richtlijn Lifestyle-neutraliteit boa)

In het Commissiedebat Politie van 21 december 2023⁴ heeft de toenmalige minister toegezegd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) in gesprek te gaan over dit onderwerp en de neutraliteit indien nodig alsnog vast te leggen in regelgeving. Uit het gesprek met de VNG, dat plaatsvond gedurende het Strategisch Beraad Veiligheid van 26 februari 2024, waarbij ook enkele burgemeesters en de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal aanwezig waren, is naar voren gekomen dat de VNG geen tegenstander is van een neutraal uniform van de buitengewoon opsporingsambtenaar. Uit de evaluatie die door de VNG naar het modeluniform voor buitengewoon opsporingsambtenaren is uitgevoerd, zijn geen redenen of wensen naar voren gekomen om hiervan af te wijken zonder dat hier vanuit de VNG een dominante overtuiging is. De vakbonden van buitengewoon opsporingsambtenaren hebben nadrukkelijk aangegeven voor een uniform van de buitengewoon opsporingsambtenaar zonder religieuze uitingsvormen te zijn.

In antwoord op vragen van de leden Lahlah en Chakor aan de Ministers van Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het verbieden van hoofddoekjes en andere religieuze uitingen bij buitengewoon opsporingsambtenaren⁵ hebben beide ministers aangegeven het wenselijk te achten om deze eis van neutraliteit in wet- of regelgeving vast te leggen. Dit is nogmaals bevestigd in antwoord op vragen van het lid Eerdmans⁶.

3. Noodzaak

De buitengewoon opsporingsambtenaren oefenen een bijzondere overheidstaak uit, waarbij zij onder voorwaarden jegens burgers gebruik maken van onder andere dwangmiddelen en de geweldsbevoegdheid. Het aanwenden van politiebevoegdheden of geweldsmiddelen grijpt diep in op de rechten en grondrechten van burgers. Dit brengt een grote verantwoordelijkheid met zich mee. De burger heeft daarom recht op een neutrale houding en uitstraling van de buitengewoon opsporingsambtenaar bij zijn taakuitoefening in contact met het publiek. Een neutrale uitstraling van de buitengewoon opsporingsambtenaar wordt noodzakelijk geacht in die gevallen waarin een geüniformeerde gezagsuitoefening in het bijzonder van belang is. Dit doet zich voor in geval van functies waardoor de overheid zich in de samenleving manifesteert met behulp van de sterke arm⁷. Naleving van de huidige richtlijn kan niet worden afgedwongen. Werkgevers hebben daarom ruimte om de bij hen in dienst zijnde buitengewoon opsporingsambtenaren in afwijking van de richtlijn het dragen van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging in de uitoefening van hun functie toe te staan. De regering is dan ook van mening dat het noodzakelijk is dat bij amvb – een algemeen verbindend voorschrift – wordt geregeld dat geüniformeerde buitengewoon opsporingsambtenaren in contact met het publiek in ieder geval afstand dienen te nemen van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging, omdat dergelijke uitingen afbreuk kunnen doen aan de neutraliteit van de functie. Het verbod richt zich als instructienorm rechtstreeks tot de geüniformeerde buitengewoon opsporingsambtenaren, en niet tot de werkgevers.

4. Reikwijdte

Het verbod beperkt zich tot de buitengewoon opsporingsambtenaar die bij zijn taakuitoefening in contacten met het publiek een uniform of bedrijfskleding draagt.

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 29628, nr. 1195.

⁵ Aanhangsel Handelingen II 2023/24, nr. 1751.

⁶ Aanhangsel Handelingen II 2023/24, nr. 2263.

⁷ zie Kamerstukken II 2003/04, 29614, nr. 2.

Daarmee is het verbod vanwege de herkenbaarheid van de buitengewoon opsporingsambtenaar gekoppeld aan het dragen van een uniform of bedrijfskleding. Onderdeel van het uniform of bedrijfskleding is het op een duidelijke plaats aangebrachte door de Minister van Justitie en Veiligheid vastgestelde insigne⁸. Een buitengewoon opsporingsambtenaar is immers dan voor het publiek herkenbaar in zijn functie.

5. Verhouding tot hoger recht en nationale wetgeving

5.1. vrijheid van godsdienst en levensovertuiging

Een regeling inzake de verplichting voor buitengewoon opsporingsambtenaren die een uniform of bedrijfskleding dragen om zich bij de taakuitoefening in contacten met het publiek te onthouden van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging raakt aan het recht op vrijheid van godsdienst, zoals opgenomen in artikel 9 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en artikel 18 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (hierna: IVBPR). Voorts zal in deze paragraaf worden ingegaan op de reikwijdte van artikel 6 van de Grondwet (hierna: Gw).

artikel 9 van het EVRM

De regering onderschrijft dat het recht op vrijheid van godsdienst zoals vastgelegd in artikel 9 EVRM in onze democratische rechtsstaat een groot goed is. Dit recht is echter niet onbegrensd. Een beperking van het recht op vrijheid van godsdienst kan worden gerechtvaardigd op basis van artikel 9, tweede lid, EVRM indien deze beperking is gebaseerd op een wettelijk voorschrift en indien deze in een democratische samenleving noodzakelijk is met het oog op bepaalde omschreven doelen, namelijk het belang van de publieke veiligheid, de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Daarbij dient de maatregel in een redelijke verhouding te staan tot het ermee nagestreefde doel en dient er geen minder ingrijpende maatregel als redelijk alternatief voorhanden te zijn. Een maatregel is noodzakelijk in een democratische samenleving indien de belangenafweging tussen het algemeen belang en het belang van het individu leidt tot een 'fair balance', waarbij de maatregel ook dient te voldoen aan de eis van proportionaliteit. Daarbij is van belang dat er geen 'European consensus' is over de vraag wat een gerechtvaardigde beperking van het recht van vrijheid van godsdienst is, zoals ook is aangegeven door het EHRM in de context van onderwijs⁹ en het Franse verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in de openbare ruimte¹⁰. Dit heeft tot gevolg dat lidstaten een zekere beoordelingsruimte hebben om de belangenafweging te maken.

Bij wet voorzien

In dit geval wordt aan het vereiste dat een beperking van het recht op vrijheid van godsdienst bij wet (in materiële zin) dient te zijn voorzien, met deze amvb voldaan. Daarbij is dit verbod voorzienbaar, aangezien het reeds was aangekondigd. Tevens is dit verbod kenbaar en toegankelijk, aangezien de bepaling voldoende nauwkeurig is omschreven en de amvb in het Staatsblad wordt gepubliceerd.

⁸ zie artikel 26a van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar.

⁹ Zie EHRM, Leyla Sahin v. Turkey, no. 44774/98, 10 november 2005, par. 109; EHRM, Lautsi and Others v. Italy, no. 30814/06, 18 maart 2011, par. 70.

¹⁰ Zie EHRM, S.A.S. v. Frankrijk, no. 43835/11, 1 juli 2014, par. 156.

Legitiem doel

Zoals gezegd, heeft de burger recht op een neutrale houding en uitstraling van de buitengewoon opsporingsambtenaar bij zijn taakuitoefening in contact met het publiek. Een neutrale uitstraling van de buitengewoon opsporingsambtenaar wordt noodzakelijk geacht in die gevallen waarin een geüniformeerde gezagsuitoefening in het bijzonder van belang is. Het waarborgen van neutraliteit in de uitoefening van de publieke dienst dient daarom een legitiem doel (de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen) in de zin van artikel 9 EVRM en wordt daartoe noodzakelijk geacht. Ook uit vaste rechtspraak van het EHRM volgt dat een neutrale houding en uitstraling van ambtenaren de rechten van anderen op neutraliteit en gelijkheid kan waarborgen. Ook heeft het EHRM reeds erkend dat staten zich op de beginselen van neutraliteit van de staat kunnen beroepen ter rechtvaardiging van beperkingen op het dragen van religieuze symbolen door ambtenaren¹¹.

Noodzakelijk in een democratische samenleving

De regering is van oordeel dat het verbod op het dragen van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging door de buitengewoon opsporingsambtenaar die bij zijn taakuitoefening in contact met het publiek een uniform of bedrijfskleding draagt noodzakelijk is in een democratische samenleving, aangezien het voornoemde belang van het waarborgen van neutraliteit in de uitoefening van de publieke dienst zwaarder weegt dan het individuele belang van het zichtbaar dragen van uitingen van godsdienst of levensovertuiging bij de uitoefening van de publieke taak van de buitengewoon opsporingsambtenaar. Voor de noodzaak wordt verwezen naar paragraaf 3.

Het verbod voldoet aan de eis van proportionaliteit, omdat het beperkt is tot zichtbare uitingen, alleen in contact met het publiek en alleen dan op het moment dat de buitengewoon opsporingsambtenaar bij zijn taakuitoefening herkenbaar is aan zijn uniform of werkkleding. Het verbod is daarmee beperkt tot openbaar optreden van geüniformeerde buitengewoon opsporingsambtenaren en geldt daarmee niet voor alle buitengewoon opsporingsambtenaren en niet in alle situaties.

Het verbod voldoet tevens aan de eis van subsidiariteit, omdat met de huidige richtlijn de noodzakelijke neutrale uitstraling van de buitengewoon opsporingsambtenaar onvoldoende wordt afgedwongen, hetgeen blijkt uit het gegeven dat verschillende gemeenten zich als werkgever niet langer aan deze richtlijn gebonden achten. Dit maakt een verbod op het dragen van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging in contacten met het publiek noodzakelijk. De regering acht een bij amvb vastgestelde instructienorm voor geüniformeerde buitengewoon opsporingsambtenaren daarvoor het aangewezen middel.

artikel 18 van het IVBPR

Ten aanzien van de toetsing aan artikel 18 IVBPR wordt verwezen naar bovenstaande motivering. Deze is gelijkluidend.

artikel 6 van de Grondwet

Het recht op vrijheid van godsdienst is ook neergelegd in artikel 6 Gw. De regering is evenwel van mening dat een regeling over de invulling van de hiervoor bedoelde verplichting voor buitengewoon opsporingsambtenaren om zich in contacten met het publiek te onthouden van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging niet

¹¹ Zie EHRM, *Ebrahimian v. Frankrijk*, no. 64846/11, 26 november 2015, par. 64.

onder de reikwijdte van artikel 6 Gw valt en dat dus een wet in formele zin hiervoor niet vereist is. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van dit artikel kan worden afgeleid dat de vrijheid van godsdienst – in ieder geval in de Gw – primair geconcipieerd is als een recht om binnen de eigen private sfeer (huis, kerk) en binnen de eigen maatschappelijke organisaties (school, vereniging e.d.) een godsdienst uit te dragen. Er is steun voor de opvatting dat artikel 6, eerste lid, Gw een zodanig beperkte reikwijdte heeft dat het niet ziet op het optreden van buitengewoon opsporingsambtenaren in het publieke domein. De uitleg dat artikel 6, eerste lid, Gw uitsluitend niet van toepassing is in (fysieke) ruimtes die onder beheer van andere gerechtigden vallen, acht de regering te strikt.

Volgens het rapport Overwegingen bij een boerkaverbod uit 2006¹², waar onder andere ook de Afdeling advisering van de Raad van State een aantal keer naar heeft verwezen “is de vooronderstelling van de wetgever klaarblijkelijk, dat binnen de eigen organisatie van het ambtelijk verband allerlei regels gesteld kunnen worden – bijvoorbeeld ten aanzien van werktijden, kleding, gedrag, die – hoewel ze betrokkene de facto kunnen belemmeren in zijn religieuze uitingen – niet aangemerkt dienen te worden als beschermd door de vrijheid van godsdienst in artikel 6 Gw”.

Volgens het rapport betekent het voorgaande “dat een vrouw die vanwege het dragen van gezichtsvermomming – in concreto een boerka of nikaab – binnen een bank niet geholpen wordt, of die om die reden in een postkantoor geweigerd wordt, of die om die reden de toegang tot een school, een ambtelijke functie etc. geweigerd wordt, niet kan stellen dat daarmee sprake is van een beperking van haar in artikel 6 Gw gewaarborgde godsdienstvrijheid die slechts geoorloofd zou zijn wanneer deze zou berusten op een specifieke formele wet”.

De regering benadrukt dat de relatie tussen de minister en de buitengewoon opsporingsambtenaar hier van groot belang is. De relatie richt zich direct op de ambtenaar die openbaar gezag uitoefent, niet op burgers. De minister kent de akte van opsporing aan de buitengewoon opsporingsambtenaar toe en is bevoegd deze in voorkomende gevallen in te trekken. De buitengewoon opsporingsambtenaar staat bovendien onder toezicht van de politie en het openbaar ministerie. Het gaat daarom in dit geval niet om een verticale verhouding tussen overheid en burger, maar om een horizontale verhouding tussen overheid en buitengewoon opsporingsambtenaar.

De regering concludeert op grond van het bovenstaande dat deze beperking op de godsdienstvrijheid buiten de reikwijdte van artikel 6, eerste lid, Gw valt en daarmee bij of krachtens amvb geregeld kan worden, voor zover daar een deugdelijke wettelijke grondslag voor bestaat.

5.2. recht op gelijke behandeling

Naast het recht op vrijheid van godsdienst zijn bij de in deze amvb geregelde verbodsregeling ten aanzien van zichtbare uitingen van godsdienst ook de nationale en internationale gelijkheidsnormen van belang. Deze normen, zoals opgenomen in artikel 1 Gw, artikel 14 EVRM en artikel 26 IVBPR, brengen met zich mee dat de overheid verschillende religies gelijkwaardig moet behandelen, hetgeen onder meer betekent dat aan deze religies in gelijke mate vrijheid moet worden gelaten.

Het discriminatieverbod is voor een belangrijk deel uitgewerkt in de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB). Wat betreft de verhouding tot het beginsel van gelijke behandeling is een neutraal geformuleerd verbod dat zich richt op alle uitingen van godsdienst weliswaar geen vorm van direct onderscheid op grond van godsdienst, maar wel een vorm van indirect onderscheid. Door een dergelijk verbod worden namelijk

¹² Bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 29754, nr. 91.

aanhangers van godsdiensten die het zichtbaar uiten van godsdienst beschouwen als het naleven van een religieus voorschrift meer dan anderen getroffen in hun grondrechtenuitoefening. In termen van de AWGB is dergelijk indirect onderscheid toegestaan indien het objectief gerechtvaardigd wordt door een legitiem doel en het onderscheid een passend en noodzakelijk middel is om dat doel te bereiken. Een neutrale uitstraling van de buitengewoon opsporingsambtenaar wordt noodzakelijk geacht in die gevallen waarin een geüniformeerde en neutrale gezagsuitoefening – het legitieme doel – in het bijzonder van belang is. Dit doet zich voor in geval van functies waardoor de overheid zich in de samenleving manifesteert met behulp van de sterke arm, zoals ook bij de politie het geval is. Hoewel naleving van de huidige richtlijn gewenst is, kan die naleving niet worden afgedwongen, waardoor de regering het passend en noodzakelijk acht het verbod vast te leggen in deze amvb.

5.3. wettelijke grondslag

De wettelijke grondslag voor het vastleggen van het verbod bij of krachtens amvb is gelegen in artikel 142, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv). Dit artikel staat toe om bij of krachtens amvb regels te stellen met betrekking tot onder andere 'de instructie van de buitengewoon opsporingsambtenaren'. Artikel 142, vierde lid, Sv biedt een vrij algemene grondslag voor allerlei soorten regels die zien op het gedrag en de taakuitvoering van de buitengewoon opsporingsambtenaar, waaronder de verplichting tot het niet dragen van zichtbare uitingen van religie of levensovertuiging. Instructies zijn op grond van artikel 142, vierde lid, Sv nader uitgewerkt in hoofdstuk 5 (artikelen 25 tot en met 31) van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar. Daarin zijn bepalingen opgenomen over de taakuitvoering door de buitengewoon opsporingsambtenaar en het zichtbaar dragen van het insigne zoals door de Minister van Justitie en Veiligheid vastgesteld (artikel 26a). Uit de nota van toelichting bij het Besluit van 20 november 2007 tot wijziging van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar in verband met de invoering van een landelijk insigne en enkele andere onderwerpen (Stb. 2007, 460) kan worden afgeleid dat onder instructies in de zin van artikel 142, vierde lid, Sv mede kunnen worden verstaan voorschriften omtrent het dragen van het uniform.

6. Handhaving

De werkgever van de buitengewoon opsporingsambtenaar is er in eerste instantie verantwoordelijk voor dat het verbod op het dragen van zichtbare uitingen van levensovertuiging of godsdienst door de buitengewoon opsporingsambtenaar wordt nageleefd. Conform het bestaande toezichtstelsel ziet de direct toezichthouder (de korpschef of een andere politiefunctionaris) op grond van artikel 39, eerste lid, Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar toe dat de buitengewoon opsporingsambtenaar het gestelde in hoofdstuk 5 van dat Besluit naleeft. De Minister van Justitie en Veiligheid kan in laatste instantie de opsporingsbevoegdheid beëindigen dan wel opschorten op de gronden, genoemd in artikel 35, tweede lid, Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar.

7. Regeldruk

Deze amvb brengt geen informatieverplichtingen met zich mee voor burgers en bedrijven.

8. Financiële gevolgen

De kosten voor de uitvoering van deze amvb zijn structureel gering. Voor voorlichting over deze amvb zal binnen de bestaande begroting budget worden gereserveerd.

9. Advies en consultatie

Inleiding

Het ontwerpbesluit is op 19 december 2024 ter consultatie voorgelegd aan het College van procureurs-generaal, de Korpschef van politie, de Raad voor de Rechtspraak, het College voor de Rechten van de Mens, de VNG, Staatsbosbeheer, het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR), de Nederlandse Boa Bond en de ACP. Het ontwerpbesluit is op 19 december 2024 eveneens ter internetconsultatie aangeboden.

Een inhoudelijke reactie is ontvangen van de Nederlandse Boa Bond, de Islamitische koepelorganisaties SPIOR, SMBZ, SMUO, FIO, IGMG Noord-Nederland, IGMG Zuid-Nederland, SIORH, MGA en SML (K9), de gemeentebesturen van Amsterdam, Arnhem, Den Haag, Eindhoven, Tilburg en Utrecht, het College voor de Rechten van de Mens en het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM). Naar aanleiding van de internetconsultatie zijn elf anonieme reacties en zeven reacties van belangstellende burgers ontvangen.

Het ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies omdat het geen substantiële gevolgen voor de regeldruk heeft.

Het ontwerpbesluit heeft de Raad voor de Rechtspraak geen aanleiding gegeven tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de ontvangen reacties.

College voor de Rechten van de Mens

Het College is van mening dat het door de regering genoemde (legitieme) doel van neutraliteit en de verhouding tot 'neutrale uitstraling' onvoldoende zijn uitgewerkt. Hierdoor bestaat onduidelijkheid over welk doel precies wordt nagestreefd. Het College is voorts van mening dat de regering niet onderbouwt waarom een beoogde 'neutrale uitstraling' van buitengewoon opsporingsambtenaren in de Nederlandse democratische samenleving opweegt tegen het belang van godsdienstvrijheid.

In verband met de aard en de functie kunnen er redenen zijn met betrekking tot veiligheid, functionaliteit en neutrale gezagsuitoefening waardoor er sprake kan zijn van een dringende noodzaak tot het stellen van het verbod. In dit geval is er sprake van een functie waarvoor een neutrale en geüniformeerde gezagsuitoefening in het bijzonder van belang is. Dit doet zich bij uitstek voor in het geval van functies waardoor de overheid zich in de samenleving manifesteert met behulp van de sterke arm, zoals de politie en buitengewoon opsporingsambtenaren. De buitengewoon opsporingsambtenaren zijn belast met een bijzondere overheidstaak, waarbij zij onder voorwaarden gebruik kunnen maken van onder andere dwangmiddelen en de geweldsbevoegdheid, die kunnen ingrijpen in de rechten en grondrechten van burgers. Met de huidige richtlijn kan de naar het oordeel van de regering noodzakelijke neutrale uitstraling van de buitengewoon opsporingsambtenaar onvoldoende worden afgedwongen. Dit maakt een verbod, door middel van het stellen van een algemeen verbindend voorschrift, op het dragen van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging in contacten met het publiek noodzakelijk.

Het College stelt dat de begrippen passendheid en noodzakelijkheid onjuist worden geïnterpreteerd dan wel toegepast, waardoor geen sprake is van een objectieve rechtvaardiging voor het gemaakte onderscheid op grond van godsdienst en geslacht.

Ten aanzien van de noodzaak benadrukt de regering dat de richtlijn onvoldoende kan worden afgedwongen. Het doel, een neutrale uitstraling van de buitengewoon opsporingsambtenaar, kan daarmee onvoldoende worden bereikt. De maatschappij is volgens de regering in het kader van een legitiem doel, de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, gediend met een neutrale uitoefening van geüniformeerde handhavers met een publieke taak, waaronder de buitengewoon opsporingsambtenaren vallen. De regering benadrukt daarbij dat het objectief gaat om alle zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging.

Het College acht de gehanteerde interpretatie van artikel 6 Gw te beperkt. Het beoogde verbod op het dragen van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging door buitengewoon opsporingsambtenaren valt volgens het College onder artikel 6 Gw en behoeft daarom een wet in formele zin. Maatstaf bij artikel 6 Gw is of een gedragen – bijvoorbeeld het dragen van een hoofddoek of een ander zichtbaar kenmerk of accessoire – naar objectieve maatstaven een directe uitdrukking is van iemands religieuze overtuiging. Dat de godsdienstvrijheid van artikel 6 Gw op dit punt een beperktere reikwijdte zou hebben dan die in artikel 9 EVRM en artikel 18 IVBPR is een afwijkende interpretatie die ten minste een grondiger onderbouwing vereist dan op dit moment wordt gegeven. De NJCM en de samenwerkende moskeekoepels hebben soortelijke opmerkingen in de consultatiereacties gemaakt. Voorts hebben de zes gemeentebesturen twijfels over de grondwettigheid van de voorgestelde regeling. Zij allen vragen zich af of het verbod niet expliciet bij wet in formele zin moet worden geregeld.

De regering huldigt de opvatting dat – onverminderd de toepasselijkheid van artikel 9 EVRM en artikel 15 IVBPR – het optreden van buitengewoon opsporingsambtenaren in het publieke domein niet onder de reikwijdte van artikel 6, eerste lid, Gw valt. De regering is in aanvulling paragraaf 5 van mening dat de wetgever vooronderstelt dat binnen de eigen organisatie van het ambtelijk verband allerlei regels gesteld kunnen worden – bijvoorbeeld ten aanzien van werktijden, kleding, gedrag die – hoewel ze betrokkene de facto kunnen belemmeren in zijn religieuze uitingen – niet aangemerkt dienen te worden als beschermd door de vrijheid van godsdienst in artikel 6 Gw. Nu de regering de vraag of het verbod op het dragen van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging voor geüniformeerde buitengewoon opsporingsambtenaren onder de bescherming van artikel 6 Gw valt ontkennend beantwoord, wijst de regering er voorts op dat het verbod de toets van artikel 9 EVRM en artikel 18 IVBPR kan doorstaan.

Nederlandse Boa Bond

De Nederlandse Boa Bond is voorstander van een verbod op het dragen van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging voor geüniformeerde buitengewoon opsporingsambtenaren. Wat betreft de Nederlandse Boa Bond is het voor een goede taakuitoefening van de geüniformeerde buitengewoon opsporingsambtenaar, met de verregaande bevoegdheid burgers te sanctioneren, geweld tegen hen te gebruiken en hen tijdelijk van hun vrijheid te beroven, cruciaal om als functionaris in ieder geval door middel van het uniform neutraliteit uit te stralen. Voorts is hierbij van belang dat hetzelfde voorschrift, met dezelfde argumentatie, ook voor de politie geldt (en niet ter discussie staat).

De regering heeft verheugd kennisgenomen van de reactie van de Nederlandse Boa Bond.

Gemeentebesturen van Amsterdam, Arnhem, Den Haag, Eindhoven, Tilburg en Utrecht

De zes gemeentebesturen betreuren dat het ontwerpbesluit de grondrechten van de medewerkers in de functie van buitengewoon opsporingsambtenaar beperkt en het niet meer mogelijk is voor eenieder om vertegenwoordigd te zijn in publieksfuncties. De zes gemeentebesturen zijn van mening dat hierdoor verschillen op de werkvloer ontstaan en mensen bij voorbaat worden uitgesloten om het beroep uit te voeren.

Het verbod gaat gelden voor alle buitengewoon opsporingsambtenaren die bij de taakuitoefening in contacten met het publiek een uniform of bedrijfskleding draagt. De regering acht dit, zoals hierboven is gemotiveerd, in lijn met de AWGB.

Daarnaast zijn de zes gemeentebesturen van mening dat het ontwerpbesluit schuurt in de relatie tussen de Rijksoverheid en de decentrale overheden. De minister treedt hier op als stelselverantwoordelijk voor medewerkers die bij de gemeenten in dienst zijn. De zes gemeentebesturen zien de voorgestelde regel als glijdende schaal in de verhoudingen.

Juist vanuit het gezichtspunt dat de Minister van Justitie en Veiligheid stelselverantwoordelijk is voor de buitengewoon opsporingsambtenaren wordt het verbod, dat zich rechtstreeks tot de buitengewoon opsporingsambtenaar en niet tot de werkgever, noodzakelijk geacht. De toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid heeft bij de publicatie van de richtlijn aangegeven naleving van de richtlijn niet afdwingbaar is. Hoewel gedurende een lange periode gemeenten, in de hoedanigheid van werkgever, zich hebben geconformeerd aan de richtlijn, bleken enkele gemeenten voornemens zich niet aan de richtlijn te houden.

Dit was aanleiding om in het Regeerprogramma op te nemen de neutraliteit van buitengewoon opsporingsambtenaren juridisch te borgen. Onderhavig ontwerpbesluit is daar de uitwerking van.

Ten slotte zien de zes gemeentebesturen een verschil tussen de richtlijn lifestyle neutraliteit buitengewoon opsporingsambtenaren en het ontwerpbesluit. In tegenstelling tot de richtlijn beperkt het ontwerpbesluit zich alleen tot een verbod op het dragen van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging, en kent het ontwerpbesluit geen omschrijving van uitingvormen zoals tatoeages.

De regering heeft er uitdrukkelijk voor gekozen om het verbod te beperken tot het dragen van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging. Dit moet in brede zin opgevat worden. Indien tatoeages zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging zijn vallen deze onder het verbod. Voor het overige is aan de werkgever om de kledingvoorschriften en voorschriften omtrent de toelaatbaarheid van tatoeages, accessoires en dergelijke vast te stellen.

Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten

Het NJCM stelt dat hoewel het ontwerpbesluit de neutraliteit van de buitengewoon opsporingsambtenaar zou waarborgen en daarmee het vertrouwen van de burgers in de overheid zou versterken, er een overtuigende onderbouwing voor deze noodzaak en het verwachte effect van het verbod ontbreekt. De samenwerkende moskeekoepels stellen de noodzaak ook aan de orde. Een belangstellende burger heeft een soortgelijke opmerking gemaakt, waarin wordt gesteld dat op geen enkele manier is aangetoond, bijvoorbeeld door onderbouwend onderzoek, dat het verbod noodzakelijk is.

Om de neutrale uitstraling van de buitengewoon opsporingsambtenaar, een functie waardoor de overheid zich in de samenleving manifesteert met de sterke arm, afdwingbaar te maken, is vastlegging in een algemeen verbindend voorschrift noodzakelijk. Onder de huidige richtlijn kan dit onvoldoende worden afgedwongen. De

regering wijst erop dat een dergelijk verbod voor de politie ook op grond van een algemeen verbindend voorschrift is geregeld. Met deze amvb wordt een dergelijk verbod ook voor buitengewoon opsporingsambtenaren van toepassing.

Voorts stelt het NJCM dat het verbod leidt tot indirecte discriminatie en stigmatisatie, met name jegens religieuze minderheden.

De regering benadrukt dat het verbod alleen geldt in die gevallen waarin een geüniformeerde en neutrale gezagsuitoefening in het bijzonder van belang is. Indien de overheid zich in de samenleving manifesteert met behulp van de sterke arm doet zich dit voor. De regering wijst erop dat dit ook bij de politie het geval is.

Daarnaast is het NJCM van mening dat het Wetboek van Strafvordering geen wettelijke basis voor een landelijk verbod op zichtbare religieuze uitingen door buitengewoon opsporingsambtenaren biedt, aangezien een dergelijke beperking van grondrechten een specifieke wettelijke grondslag vereist. De samenwerkende moskeekoepels zijn voorts van mening dat het stellen van regels omtrent de neutraliteit van de kleding van buitengewoon opsporingsambtenaren in artikel 142, vierde lid, Sv in de Aanwijzingen voor de regelgeving niet worden genoemd als onderwerp dat vatbaar is voor delegatie.

Het NJCM wijst op een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin onder andere wordt geoordeeld dat de wettelijke basis voor een beperking op grondrechten bescherming moet bieden tegen willekeurig optreden, door de reikwijdte van de beperking duidelijk en nauwkeurig te omschrijven.

Een regeling op grond waarvan grondrechten worden beperkt, moet duidelijk maken in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden deze mag worden toegepast, zodat de inmenging tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt¹³. In tegenstelling tot het NJCM is de regering van mening dat de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarnaar het NJCM verwijst, geen betrekking heeft op de delegatiegrondslag voor een algemene maatregel van bestuur, in casu artikel 142, vierde lid, Sv. In deze uitspraak bevestigt de Afdeling de jurisprudentie van het EHRM waaruit volgt dat de wettelijke basis voor een beperking op grondrechten bescherming moet bieden tegen willekeurig optreden, door de reikwijdte van die beperking duidelijk en nauwkeurig te omschrijven. Een regeling op grond waarvan grondrechten worden beperkt, moet duidelijk maken in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden deze mag worden toegepast, zodat de inmenging tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt. De wettelijke basis voor de beperking van de vrijheid van godsdienst is in dit geval artikel 26b van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar, dat naar het oordeel van de regering voldoet aan de eisen die voortvloeien aan artikel 9 EVRM en de jurisprudentie van het EHRM.

Islamitische koepelorganisaties SPIOR, SMBZ, SMUO, FIO, IGMG Noord-Nederland, IGMG Zuid-Nederland. SIORH, MGA en SML (K9)

De samenwerkende moskeekoepels stellen dat het ontwerpbesluit de arbeidsrechtelijke verhoudingen doorkruist. Het dragen van zichtbare uitingen door gemeentelijke buitengewoon opsporingsambtenaren is geregeld in artikel 11.1 van de CAO gemeenten 2024-2025.

In artikel 11.1 van de CAO gemeenten 2024-2025 zijn afspraken gemaakt over het dragen van het uniform of dienstkleding. Volgens de huidige richtlijn is het aan de werkgevers, waaronder de gemeenten, om deze richtlijn, waarin staat dat door de buitengewoon opsporingsambtenaar afstand moet worden genomen van zichtbare

¹³ ABRvS 3 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1387

uitingen van godsdienst en levensovertuiging die afbreuk doen aan de gezagsuitstraling, neutraliteit en veiligheid, te handhaven. De regering is van mening dat het ontwerpbesluit, dat zijn grondslag heeft in artikel 142, vierde lid, Sv, op ordentelijke wijze door middel van een algemeen verbindend voorschrift instructies vaststelt voor de geüniformeerde buitengewoon opsporingsambtenaren.

De samenwerkende moskeekoepels zijn van mening dat het ontwerpbesluit naast de artikelen 1 en 6 Gw tevens in strijd is met artikel 3 Gw. De samenwerkende moskeekoepels stellen daarbij dat de buitengewoon opsporingsambtenaren niet gelijk zijn te stellen met de politie. Zoals de samenwerkende moskeekoepels terecht opmerken, is hetgeen hierover door de regering is overwogen over de toelaatbaarheid van artikel 1 Grondwet en de AWGB van toepassing. Hoewel de buitengewoon opsporingsambtenaren onder andere in zijn algemeenheid minder geweldsbevoegdheden hebben benadrukt de regering dat buitengewoon opsporingsambtenaren een bijzondere overheidstaak uitoefenen, waarbij zij wel degelijk onder voorwaarden gebruik maken van onder andere dwangmiddelen en de geweldsbevoegdheid.

Voorts zijn de samenwerkende moskeekoepels van mening dat de jurisprudentie van het EHRM en het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (artikel 18 en 26 IVBPR) geen steun biedt aan het ontwerpbesluit. De samenwerkende moskeekoepels stellen dat het zeer onwaarschijnlijk is dat het EHRM ten aanzien van de uitspraak in de zaak Ebrahimian tegen Frankrijk¹⁴ tot een vergelijkbare uitkomst zal komen als het om een Nederlandse zaak zal gaan.

De Nederlandse Grondwet bevat immers geen bepaling die de staat als seculier aanmerkt, terwijl artikel 3 Gw, dat bepaalt dat alle Nederlanders op gelijke voet in de openbare dienst benoembaar zijn, juist het pluriforme karakter van de openbare dienst benadrukt.

De regering benadrukt dat het EHRM in deze uitspraak heeft erkend dat staten zich juist voor de rechtvaardiging van beperkingen op het dragen van religieuze symbolen door ambtenaren op de beginselen van neutraliteit van de staat kunnen beroepen. Het waarborgen van neutraliteit in de uitoefening van de publieke dienst dient een legitiem doel in de zin van artikel 9 EVRM (de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen). Ten aanzien van artikel 18 en 26 IVBPR verwijst de regering naar hetgeen is overwogen ten aanzien van de AWGB.

De samenwerkende moskeekoepels wijzen erop dat het ontwerpbesluit niet in overeenstemming is met Richtlijn 2000/78/EG en het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie inzake WABE¹⁵.

De regering is van oordeel dat ten aanzien van artikel 2 van de Richtlijn 2000/78/EG, specifiek ten aanzien van de bepaling over indirecte discriminatie, het gestelde in de paragraaf over de AWGB van overeenkomstige toepassing is. Daarmee is het ontwerpbesluit niet in strijd met deze richtlijn.

Overige reacties

Naar aanleiding van de internetconsultatie zijn elf anonieme reacties en zeven reacties van belangstellende burgers ontvangen. In zeven anonieme reacties en door vier belangstellende burgers is instemmend gereageerd op het ontwerpbesluit.

¹⁴ EHRM, Ebrahimian v. Frankrijk, no. 64846/11, 26 november 2015.

¹⁵ HvJ EU 15 juli 2021, C-804/14

In twee reacties worden nut en noodzaak in algemene bewoordingen in twijfel getrokken. Zo wordt onder andere de vraag opgeworpen waarom iemand niet zou mogen tonen wat zijn geloof is? Het geeft een beeld van hoe die persoon in het leven staat en hoe hij zelf is.

De regering verwijst in reactie korthedshalve naar paragraaf 1 en 3 van deze nota van toelichting.

In een anonieme reactie wordt opgemerkt dat de regering en de ambtenaren die voor Nederland werken een afspiegeling zijn van de maatschappij. Daarmee wordt de acceptatie van deze functionarissen geborgd. Als in de maatschappij het geaccepteerd en gangbaar is om uitingen van religie te laten zien moet dat ook bij bijzondere opsporingsambtenaren zo zijn. Zowel het zichtbare uniform als het handelen staat los van persoonlijke overtuigingen. Het gevaar bestaat anders dat het niet zichtbaar dragen van religieuze uitingen de norm wordt waarmee indirect deze groepen niet meer de norm zijn.

De regering is van mening dat er conform de AWGB geen sprake is van een direct onderscheid op grond van godsdienst. De vorm van indirect onderscheid acht de regering toegestaan. De neutrale uitstraling is noodzakelijk in die gevallen waarin een geüniformeerde en neutrale gezagsuitoefening in het bijzonder van belang is. Daarmee is het objectieve doel gegeven. Zoals ook bij de politie het geval is, manifesteert de overheid zich in de samenleving met behulp van de sterke arm, in casu de geüniformeerde buitengewoon opsporingsambtenaar. Het passende en noodzakelijk instrument is hiervoor de algemeen verbindende voorwaarde als verwoord in het ontwerpbesluit.

In een reactie van een belangstellende burger wordt voorgesteld om één plek op het uniform aan te wijzen waar, naar eigen invulling, een religieus symbool gedragen mag worden. Daarmee wordt de uniformiteit gehandhaafd en geef je de mensen toch de gelegenheid hun religie te uiten.

De suggestie geeft ruimte om het dragen van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging toe te staan. Daarmee gaat het voorstel in tegen het doel van het verbod. Immers, door het dragen van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging op één plek wordt niet voldaan aan de doelstelling van het onderhavige verbod: een neutrale uitstraling van de buitengewoon opsporingsambtenaar.

In een anonieme reactie wordt de suggestie gedaan om het verbod ook te regelen voor de buitengewoon opsporingsambtenaren van politie op de BES-eilanden.

Voor de goede orde bevestigt de regering dat het ontwerpbesluit alleen van toepassing is in Europees Nederland. De suggestie om het verbod ook op de BES-eilanden te laten gelden vergt een aparte regeling en is thans niet aan de orde.

Een anonieme burger vraagt zich af waarom er geen bevoegdheid tot het vaststellen van het uniform of dienstkleding is gecreëerd.

In het verleden is door de regering bezien of het mogelijk en wenselijk is om de buitengewoon opsporingsambtenaar uit te rusten met een standaard uniform. Gelet op de verscheidenheid aan uniformen die de onderscheiden buitengewoon opsporingsambtenaren dragen, bleek het vaststellen van een standaard uniform niet haalbaar¹⁶.

¹⁶ Stb. 2007, 460, p. 4.

10. Inwerkingtreding.

De datum van inwerkingtreding wordt bepaald op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De Minister van Justitie en Veiligheid,