

WIJ **W**ILLEM **A**ALEXANDER,  
BIJ DE GRATIE GODS,  
KONING DER NEDERLANDEN,  
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,  
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van PM 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

Op de voordracht van Onze Minister van Justitie en Veiligheid van PM, kenmerk nr. PM;

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;

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 met ingang van PM.

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 verbieden<sup>1</sup>. 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 opsporingsambtenaar<sup>2</sup> aangenomen.

In 2022 is door de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid de Richtlijn lifestyle-neutraliteit buitengewoon opsporingsambtenaren<sup>3</sup> 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.

---

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

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

<sup>3</sup> 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 2023<sup>4</sup> 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 opsporingsambtenaren<sup>5</sup> 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 Eerdmans<sup>6</sup>.

### **3. Noodzaak**

De regering hecht aan de neutraliteit van buitengewoon opsporingsambtenaren bij hun taakuitoefening in contact met het publiek. De buitengewoon opsporingsambtenaren oefenen een bijzondere overheidstaak uit, waarbij zij onder voorwaarden 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 en vraagt om een neutrale houding en uitstraling van de buitengewoon opsporingsambtenaar. 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 arm<sup>7</sup>. Naleving van de huidige richtlijn kan niet worden afgedwongen. Werkgevers van buitengewoon opsporingsambtenaren hebben daarom ruimte om niet conform de richtlijn zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging 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 die afbreuk kunnen doen aan de neutraliteit van de functie. Voor de politie geldt dit verbod op grond van de Kledingregeling politie ook.

### **4. Reikwijdte**

Het verbod beperkt zich tot de buitengewoon opsporingsambtenaar die bij zijn taakuitoefening in contacten met het publiek een uniform of bedrijfskleding draagt. Daarmee is het verbod vanwege de herkenbaarheid van de buitengewoon opsporingsambtenaar gekoppeld aan het dragen van een uniform of bedrijfskleding.

---

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2023/24, 29628, nr. 1195.

<sup>5</sup> Aanhangsel Handelingen II 2023/24, nr. 1751.

<sup>6</sup> Aanhangsel Handelingen II 2023/24, nr. 2263.

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

Onderdeel van het uniform of bedrijfskleding is het op een duidelijke plaats aangebrachte door de Minister van Justitie en Veiligheid vastgestelde insigne<sup>8</sup>. Een buitengewoon opsporingsambtenaar is immers dan voor het publiek herkenbaar in zijn functie.

## **5. Verhouding tot hoger recht en nationale wetgeving**

### *vrijheid van godsdienst en levensovertuiging*

Een regeling over de invulling van 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 6 van de Grondwet (hierna: Gw), 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).

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 ten aanzien van de vraag wat een gerechtvaardigde beperking van het recht van vrijheid van godsdienst er geen 'European consensus' is, zoals ook is aangegeven door het EHRM in de context van onderwijs<sup>9</sup> en het Franse verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in de openbare ruimte<sup>10</sup>. Dit heeft tot gevolg dat lidstaten een zekere beoordelingsruimte hebben om de belangenafweging te maken.

In dit geval wordt aan het vereiste dat een beperking van het recht op vrijheid van godsdienst bij wet of amvb 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 nauwkeuring is omschreven en de amvb in het Staatsblad wordt gepubliceerd. Het waarborgen van neutraliteit in de uitoefening van de publieke dienst dient volgens de regering een legitiem doel (de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen) in de zin van artikel 9 EVRM en wordt daartoe noodzakelijk geacht. Het EHRM heeft 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 ambtenaren<sup>11</sup>.

De regering is voorts 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

---

<sup>8</sup> zie artikel 26a van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar.

<sup>9</sup> 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.

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

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

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.

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 recht op vrijheid van godsdienst is ook neergelegd in artikel 6 van de Grondwet (hierna: Gw). De regering is evenwel van mening is 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 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 in (fysieke) ruimtes die onder beheer van andere gerechtigden vallen, acht de regering te strikt.

Volgens het rapport Overwegingen bij een boerkaverbod uit 2006<sup>12</sup>, 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 concludeert 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.

#### *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.

---

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

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 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 gerechtvaardigd wordt door een objectief doel en het gehanteerde middel passend en noodzakelijk 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 objectieve 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.

#### *Wettelijke grondslag*

De wettelijke grondslag voor het vastleggen van deze verplichting 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**

Het verbod op het dragen van zichtbare uitingen van levensovertuiging of godsdienst wordt in eerste instantie gehandhaafd door de werkgever van de buitengewoon opsporingsambtenaar. Conform het bestaande toezichtstelsel ziet de direct toezichthouder 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**

PM

**10. Inwerkingtreding.**

PM

De Minister van Justitie en Veiligheid,

D.M. van Weel