

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

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

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

- De Buitengewoon Opsporingsambtenaren (hierna: boa)
- De werkgevers van deze boa's; bijvoorbeeld gemeenten, vervoersbedrijven, natuurorganisaties
- De Vereniging Nederlandse Gemeenten
- Het Ministerie van Justitie en Veiligheid (DGPenV, DGRR/DVB, DWJZ)
- Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
- Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- De boa-vakbonden; BOA ACP en NBB
- Het publiek in de openbare ruimte

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

- Het Ministerie van Justitie en Veiligheid (specifiek; DWJZ, DVB en DGPenV)
- Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (specifiek; directie Constitutionele Zaken en Wetgeving)
- De Vereniging Nederlandse Gemeenten
- De boa-vakbonden

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

- De belanghebbenden met relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk zoals bovenstaand vermeld zijn in elk geval voorafgaand aan het bepalen van de geschikte beleidsopties bevroegd op hun kennis over het onderwerp. De input van deze partijen is in het document opgenomen. Daarnaast zullen de werkgevers (en daaraan gelieerde departementen) en boa's op het moment van uitwerken van de beleidsopties moeten worden geïnformeerd over de aanstaande regelgeving, zodat zij tijdig met de uitvoering kunnen starten.

1. Wat is het probleem?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

In de afgelopen jaren heeft de Tweede Kamer met verschillende moties benadrukt dat de neutraliteit van het uniform van boa's, die in direct contact staan met het publiek of die politiebevoegdheden of geweldsbevoegdheden hebben, in regelgeving moet worden vastgelegd. Ook het huidige kabinet hecht er blijkens het HLA en het regeerprogramma belang aan dat boa's – net als politieambtenaren – zich onthouden van uitingen, toevoegingen, versierselen en overige zichtbare kenmerken aan het uniform of bedrijfskleding, die afbreuk doen aan de gezagsuitstralende, seculiere en neutrale houding van de boa.

Een neutrale uitstraling van de boa wordt noodzakelijk geacht omdat het hier een functie betreft waarvoor een geüniformeerde gezagsuitoefening in het bijzonder van belang is. Dit doet zich namelijk voor in geval van functies waardoor de overheid zich in de samenleving manifesteert met behulp van de sterke arm. Binnen deze categorie valt de boa, meer specifiek de boa's aan wie politiebevoegdheden en eventueel geweldsmiddelen zijn toegekend. De rol van de boa's in onze rechtsstaat is essentieel en aanwending van deze bevoegdheden en de inzet van geweldsmiddelen kunnen diep ingrijpen op de (grond)rechten van burgers. Dit brengt een grote verantwoordelijkheid met zich mee en vereist een neutrale uitstraling.

In 2022 is op basis van deze redenering door de toenmalige minister van Justitie en Veiligheid de Richtlijn lifestyle-neutraliteit boa's gepubliceerd. De richtlijn bevat een bepaling die ziet op de neutrale 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 een aantal gemeenten voornemens waren om het dragen van religieuze uitingen door boa's 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 boa in regelgeving vast te willen leggen.

In het Commissiedebat Politie van december 2023 heeft de Kamer de toenmalige minister opgeroepen met de 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 jl., 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 boa-uniform. Uit de evaluatie die door de VNG naar het modeluniform voor boa's 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 boa-vakbonden hebben nadrukkelijk aangegeven voor een boa-uniform zonder religieuze uitingsvormen te zijn.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

De oorzaak van het huidige probleem is de ruimte die de huidige Richtlijn laat voor de werkgevers van boa's om niet conform de richtlijn zichtbare uitingen van religie of levensovertuiging toe te staan, van welke ruimte sommige werkgevers ook daadwerkelijk gebruik maken.

c) Wat is de omvang van het probleem?

Het gaat tot dusver om in elk geval 6 (middelgrote tot grote) gemeenten die het dragen van religieuze uitingen bij hun boa's toestaan. Inmiddels zijn er ook geluiden van andere gemeenten die eenzelfde ontwikkeling hebben ingezet. Op dit moment zijn er geen voorbeelden van boa's die ook daadwerkelijk religieuze uitingen bij hun uniform of bedrijfskleding dragen bij het departement bekend, maar het is niet uit te sluiten dat dit wel zal gebeuren, nu hun werkgevers dit toestaan.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

De Minister van Justitie en Veiligheid heeft in 2022 door publicatie van de Richtlijn lifestyle-neutraliteit uitvoering gegeven aan de wens van een meerderheid van de Kamer om de neutraliteit van het uniform van boa's, die in direct contact staan met het publiek of die politiebevoegdheden of geweldsbevoegdheden hebben, moet worden vastgelegd. In de Richtlijn is vastgelegd dat;

'De buitengewoon opsporingsambtenaar draagt, in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening, ervoor zorg dat hij, in contacten met het publiek, in ieder geval afstand neemt van de volgende uitingen:

- zichtbare uiting(en) van (levens-)overtuiging, religie, politieke overtuiging, geaardheid, beweging, vereniging of andere vorm van lifestyle, die afbreuk doet aan de gezagsuitstraling, neutraliteit en veiligheid van de buitengewoon opsporingsambtenaar.'

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze Richtlijn wordt middels de Richtlijn gelegd bij de werkgevers van de boa.

Zoals aangegeven is gebleken dat een aantal werkgevers zich niet aan deze richtlijn houdt, en de richtlijn niet juridisch afdwingbaar is voor de minister. Een neutrale uitstraling is echter wel van groot belang. Nu ook een meerderheid van de Tweede Kamer de minister heeft gevraagd de neutraliteit dwingend vast te leggen en ook het HLA en regeerakkoord aangeven dat de neutraliteit in regelgeving moet worden vastgelegd, wordt overgegaan tot het opstellen van de benodigde regelgeving.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Indien de Rijksoverheid niet ingrijpt bestaat de kans dat er meer gemeenten of andere werkgevers van boa's beslissen dat de boa's die bij hen in dienst zijn gedurende hun werkzaamheden in contact met het publiek zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging mogen dragen. Boa's kunnen van deze mogelijkheid ook daadwerkelijk gebruik gaan maken. Dit strookt niet met het nastreven/de doelstelling van een neutrale en onpartijdige overheid (en overheidsoptreden).

2. Wat is het beoogde doel?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Het waarborgen van een neutraal en onpartijdig overheidsoptreden.

De doelstelling is om de verplichting voor boa's om zich bij hun taakuitoefening in contacten met het publiek en in combinatie met het uniform of bedrijfskleding te onthouden van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging in passende regelgeving – binnen de grondwettelijke en verdragsrechtelijke kaders – vast te leggen. Op die wijze wordt de gezagsuitstralende, seculiere en neutrale houding van de boa in regelgeving geborgd en vervalt de ruimte voor de boa of zijn werkgever om hiervan af te wijken.

Om deze doelstelling na te streven is het, mede gelet op het vereiste van proportionaliteit, echter niet benodigd om de regelgeving op alle boa's te richten/van toepassing te laten zijn. Daarom wordt dit onderstaand nader gespecificeerd.

b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

Nummer 16 van de Sustainable Development Goals (Peace, Justice and Strong Institutions) in combinatie met 'capabele en verantwoorde instituties' onder nummer 8 (Sociaal kapitaal) van de brede welvaartsuitkomsten.

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Zoals toegelicht is er in 2022 een Richtlijn gepubliceerd door de Minister van Justitie en Veiligheid die boa's oproept om zich gedurende hun taakuitvoering en in contact met publiek te onthouden van het dragen van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging. De Minister heeft bij publicatie van de Richtlijn laten weten een belangrijke rol voor de naleving hiervan bij de werkgever te leggen en de naleving van de Richtlijn niet af te kunnen dwingen, maar wel een dringend verzoek bij deze werkgevers neer te leggen voor de naleving hiervan. Zoals gezegd biedt een Richtlijn ruimte voor werkgevers om hiervan af te wijken.

Een kansrijk aangrijpingspunt voor beleid zou derhalve zijn om de verplichting voor boa's om zich bij hun taakuitoefening in combinatie met het uniform of bedrijfskleding in contacten met het publiek te onthouden van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging binnen de grondwettelijke en verdragsrechtelijke kaders – vast te leggen. Op die wijze wordt de gezagsuitstralende, seculiere en neutrale houding van de boa in regelgeving geborgd en vervalt de ruimte voor de boa of zijn werkgever om hiervan af te wijken.

Het is gezien de proportionaliteit van deze maatregel niet benodigd om het dragen van dergelijke uitingen voor alle boa's te beperken. De neutrale uitstraling is noodzakelijk bij optreden waarbij de boa als zodanig herkenbaar is door het dragen van een uniform of bedrijfskleding voorzien van het boa-insigne. Dit optreden vindt meestal plaats in de (semi-)publieke ruimte waarbij het publiek in aanraking kan komen met de boa of waar er direct contact is met de burger. Deze maatregel zal aldus gelden voor boa's die voor hun taakuitvoering contact hebben met het publiek en daarbij een uniform of bedrijfskleding dragen voorzien van het boa-insigne.

In de nota van toelichting op de amvb (artikel 26a van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar) waarin de verplichting tot het zichtbaar dragen van het insigne is het volgende opgenomen: "In de praktijk is gebleken dat de buitengewoon opsporingsambtenaar werkzaam in het publieke domein onvoldoende herkenbaar is. Die herkenbaarheid is echter van groot belang. Voor de burger moet immers het helder zijn dat een buitengewoon opsporingsambtenaar iemand niet alleen mag aanspreken op zijn gedrag, maar dat deze ook - een vaak beperkte - opsporingsbevoegdheid heeft. Er is daarom bezien of het mogelijk en wenselijk is om de buitengewoon opsporingsambtenaren uit te rusten met een standaard uniform. Gelet op de verscheidenheid aan werkgevers die buitengewoon opsporingsambtenaren in dienst hebben en de verscheidenheid aan uniformen die de onderscheiden buitengewoon opsporingsambtenaren dragen, bleek het vaststellen van een standaard uniform niet haalbaar. Wel is het mogelijk gebleken om een insigne te ontwikkelen voor de buitengewoon opsporingsambtenaren. [...] Het uitgangspunt is dat alle buitengewoon opsporingsambtenaren het insigne zullen dragen.

In sommige gevallen heeft een boa geen direct contact met het publiek en draagt hij om die reden geen uniform (denk hierbij aan leerplichtambtenaren en sociaal rechercheurs) of is strafrechtelijk optreden in burgerkleding noodzakelijk om overtreders op te sporen. Deze groepen en dit optreden worden van de neutrale uitstraling gevrijwaard zolang zij geen uniform of bedrijfskleding dragen.

b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Het vastleggen van de benoemde verplichting omtrent de vereiste neutraliteit voor boa's in een amvb.

c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

Vastleggen van de vereiste neutraliteit voor boa's in een algemeen verbindend voorschrift

Vrijheid van godsdienst en levensovertuiging

Een algemeen verbindend voorschrift over de invulling van de verplichting voor boa's om zich bij hun taakuitoefeningen in contacten met het publiek te onthouden van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging zal aan de godsdienstvrijheid raken. Artikel 9 van het EVRM stelt dat voor het beperken van het recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging een wettelijke grondslag benodigd is. Voorts stelt het artikel 9 EVRM dat de vrijheid van godsdienst enkel mag worden beperkt indien dat noodzakelijk is in een democratische samenleving in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het EVRM laat zich niet uit over het niveau van de regeling waarin beperkingen mogen worden opgenomen (een wet in formele zin of een algemene maatregel van bestuur) en geeft de lidstaten een ruime beoordelingsmarge zo blijkt uit jurisprudentie van het EHRM. Het waarborgen van neutraliteit in de uitoefening van de publieke dienst dient een legitiem doel in de zin van artikel 9 EVRM en kan daartoe noodzakelijk worden geacht.

Artikel 6 van de Grondwet kent onder lid 1 in bepaalde opzichten een hogere mate van bescherming toe aan de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Lid 1 bepaalt namelijk dat eenieder het recht heeft zijn godsdienst vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet. Hier vloeit uit voort dan alleen een wet in formele zin beperkingen kan stellen aan de uitoefening van godsdienstvrijheid, de wettelijk geregelde beperking moet daarnaast voldoende specifiek zijn. In lid 2 wordt ingegaan op de godsdienstvrijheid buiten gebouwen en besloten plaatsen, waaruit blijkt dat de beperking van godsdienstvrijheid op basis hiervan kan de beperking van godsdienstvrijheid ook op basis van lagere regelgeving worden geregeld. Deze beperking moet wel worden gemotiveerd aan de hand van één van de volgende gestelde doelcriteria: ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Naar het zich laat aanzien valt een regeling over de invulling van de verplichting niet onder de reikwijdte van art. 6 GW. De vooronderstelling van de wetgever is, dat binnen de eigen organisatie van het ambtelijk verband, allerlei regels gesteld kunnen worden. Hoewel deze regels de betrokkene de facto kunnen belemmeren in zijn religieuze uitingen, dienen deze niet aangemerkt te worden als beschermd door de vrijheid van godsdienst als bedoeld in artikel 6 GW.

Er kan aldus worden aangenomen dat deze beperking op de godsdienstvrijheid buiten de reikwijdte van artikel 6 lid 1 GW valt en dus bij of krachtens amvb geregeld kan worden. Daarnaast kan deze beperking, indien goed onderbouwd, worden vastgelegd in een wet in formele zin op grond van artikel 6 Gw.

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 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 amvb

De wettelijke grondslag voor het vastleggen van deze verplichting bij of krachtens amvb kan worden gevonden in artikel 142, lid 4 Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv). Dit artikel staat toe om bij amvb regels te stellen met betrekking tot 'de instructie van de buitengewoon opsporingsambtenaren'. Artikel 142 lid 4 Sv biedt een vrij algemene grondslag voor allerlei soorten regels die zien op het gedrag en de taakuitvoering van de boa, waaronder de verplichting tot het niet dragen van zichtbare uitingen van religie, levensovertuiging of andere uitingen die afbreuk doen aan een neutrale uitstraling. De zinsnede 'instructie' wordt nu ook gebruikt als basis voor hoofdstuk 5 van het Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar. Daarin zijn bepalingen opgenomen over de taakuitvoering door de boa en het zichtbaar dragen van het boa-insigne zoals door de Minister van Justitie en Veiligheid vastgesteld. Uit de nota van toelichting blijkt dat dit hoofdstuk ook tot doel heeft regels zoals in dit document voorgesteld in te voeren.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

De verwachte gevolgen van beide opties is dat deze de boa's zullen verplichten om zich bij hun taakuitoefening in contacten met het publiek te onthouden van zichtbare uitingen van in ieder geval godsdienst, levensovertuiging of andere uitingen die afbreuk doen aan de vereiste neutraliteit in passende regelgeving.

b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

- Doenvermogen
- Handreiking effecten op gendergelijkheid

5. Wat is de voorkeursoptie?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Het vastleggen van de neutraliteit op het niveau van een amvb.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

Zoals toegelicht onder 3.c. valt een regeling over de invulling van de verplichting voor een boa om zich te onthouden van het dragen uitingen van religie of overtuiging naar het zich laat aanzien niet onder de reikwijdte van artikel 6 Gw valt en dat artikel 6, eerste lid, Gw een zodanig beperkte reikwijdte heeft dat het niet ziet op het optreden van boa's in het publieke domein. Dit betekent dat de verplichting voor de boa omtrent een neutrale uitstraling middels een regeling bij of krachtens AMvB kan worden vastgelegd. De regeling bij of krachtens amvb kent het belangrijke voordeel dat deze een minder lange doorlooptijd kent dan een wet in formele zin (namelijk binnen één jaar in vergelijking met een looptijd van op zijn minst twee jaar). Dat is gunstig in deze situatie nu in beginsel op dit moment (nog) geen boa's gebruikmaken van de ruimte die enkele werkgevers laten om bij de uitvoering van hun werkzaamheden in contact met het publiek in combinatie met het uniform of bedrijfskleding zichtbare religieuze uitingen te dragen en het ook (nog) om een beperkt aantal gemeenten als werkgever gaat die dit niet-conform de huidige Richtlijn lifestyle neutraliteit boa toestaan.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Het kan niet bij voorbaat worden uitgesloten dat de rechter in een concreet geval – vanwege de bijzondere omstandigheden van dat geval – tot het oordeel komt dat de inbreuk op de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging door het verbod op het dragen van zichtbare uitingen daarvan in combinatie met uniform of bedrijfskleding onvoldoende gerechtvaardigd is.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

De monitoring van de uitvoering van de regelgeving zal plaatsvinden via bestaande gremia zoals de bestuurstafel en werkgeverstafels Boa. Evaluatie zal op de gebruikelijke wijze voor de evaluatie van wet- en regelgeving plaatsvinden.