

# **Internetconsultatie Wijzigingsbesluit buitengewoon opsporingsambtenaar in verband met de instelling van een verbod op het dragen van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging voor geüniformeerde buitengewoon opsporingsambtenaren**

**Reactie van de koepelorganisaties SPIOR, SMBZ, SMUO, FIO, IGMG Noord Nederland, IGMG Zuid-Nederland, SIORH, MGA en SML (tezamen de K9) op het Wijzigingsbesluit buitengewoon opsporingsambtenaar in verband met de instelling van een verbod op het dragen van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging voor geüniformeerde buitengewoon opsporingsambtenaren**

## 1. Inleiding

De minister van Justitie van Justitie & Veiligheid David van Weel, en zijn ambtsvoorganger Dilan Yesilgöz, hebben herhaaldelijk hun voornemen kenbaar gemaakt om zichtbare uitingen van boa's te verbieden. De keuze blijkt nu te zijn gevallen op het hangen van een daartoe strekkende Algemene Maatregel van Bestuur (hierna: AMvB) onder art. 142, lid 4 van het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv).

Ondergetekenden, de Samenwerkende Moskeekoepels, beter bekend als de K9, maken graag van de door de internetconsultatie geboden mogelijkheid gebruik om hun bezwaren tegen de voorgestelde AMvB kenbaar te maken. Die bezwaren betreffen de impact van de voorgestelde regeling op de arbeidsrechtelijke verhoudingen, de onverenigbaarheid van de voorgestelde regeling met de Grondwet; de relatie van de voorgestelde regeling tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) en het International Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (hierna IVBPR), het ontbreken van een wettelijke grondslag en de onverenigbaarheid van de voorgestelde regeling met het EU recht.

Diverse organisaties hebben boa's in dienst. Aangezien de gemeenten kwantitatief de belangrijkste werkgevers zijn, spitst dit commentaar zich toe op de gemeentelijke boa's. Het dragen van zichtbare uitingen van de boa is thans geregeld in art. 11.1 van de *CAO Gemeenten 2024 – 2025*. Daarin is bepaald dat tekens op de kleding niet zijn toegestaan, tenzij de werkgever op verzoek van de werknemer daarop een uitzondering maakt. Diverse gemeentelijke werkgevers hebben hun boa's inmiddels toegestaan zichtbare uitingen te dragen. Art. 11.1 van de CAO laat de werkgevers daartoe nadrukkelijk de ruimte.

Aan de tekst van het voorstel is het Beleidskompasformulier toegevoegd. Uit de inventarisatie van instellingen en personen die om input zijn gevraagd blijkt dat

niet alle relevante personen en organisaties zijn geraadpleegd. Zo zijn de boa's die een zichtbare uiting zouden willen dragen en de personen die boa zouden willen worden als hen de mogelijkheid zou worden geboden zichtbare uitingen te dragen niet gehoord. De organisaties die de belangen van deze personen behartigen, zoals de K9, zijn evenmin betrokken. Ook juridische organisaties die input zouden hebben kunnen leveren ten aanzien van de constitutionele en mensenrechtelijke aspecten van de voorgestelde regeling, en auteurs die zich eerder over deze aspecten hebben uitgesproken zijn kennelijk buiten beschouwing gelaten. Deze beperkte raadpleging past niet in het consensuele karakter van de Nederlandse democratie, waarbinnen naar een zo groot mogelijk draagvlak voor maatregelen wordt gezocht.

## 2. De concept-AMvB doorkruist de arbeidsrechtelijke verhoudingen

### 2.1 *Inleiding*

Door in de concept-AMvB het dragen van zichtbare uitingen te verbieden beoogt de minister in te grijpen in de arbeidsvoorwaarden van boa's. Om twee redenen is een dergelijke ingreep niet toelaatbaar.

### 2.2 *Alleen de gemeente is bevoegd om arbeidsvoorwaarden vast te stellen*

In de eerste plaats is niet de minister maar de gemeente als werkgever bevoegd om de arbeidsvoorwaarden van de boa te bepalen. Het dragen van zichtbare uitingen van de boa is geregeld in art. 11.1 van de *CAO Gemeenten 2024 – 2025*. Daarin is bepaald dat tekens op de kleding niet zijn toegestaan, tenzij de werkgever op verzoek van de werknemer daarop een uitzondering maakt. Het ontbreekt de minister daarom aan een bevoegdheidsgrondslag om de arbeidsvoorwaarden voor boa's te bepalen. De voorgestelde concept-AMvB kan dit gebrek aan een grondslag niet wegnemen, omdat deze toe-eigening van de bevoegdheid om de arbeidsvoorwaarden te regelen een fundamentele inbreuk op de staatsrechtelijke verankerde decentrale verhoudingen oplevert.

### 2.3 *Een publiekrechtelijk instrument is vreemd aan de privaatrechtelijke arbeidsverhoudingen*

In de tweede plaats beoogt de minister door middel van gedelegeerde regelgeving, dat wil zeggen een publiekrechtelijk instrument, in te grijpen in de arbeidsrechtelijke verhoudingen, die bepaald worden door het privaatrecht. Dat de verhouding tussen gemeenten en de aldaar werkzame boa's een privaatrechtelijk karakter heeft is geen toeval. De wetgever heeft er door het aannemen van de *Wet normalisering rechtspositie ambtenaren* in 2019 principieel voor gekozen om de rechtspositie van alle werkenden in Nederland gelijk te trekken,<sup>1</sup> door alle arbeidsverhoudingen voorwerp te maken van de tweezijdige arbeidsovereenkomst.<sup>2</sup> Door te trachten om door middel van een publiekrechtelijk instrument eenzijdig in te grijpen in de privaatrechtelijke

---

<sup>1</sup> Stb. 2019, 385.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2010/11, 32 550, nr. 6, p. 11.

arbeidsvoorwaarden van de boa's doorkruist de minister het doel en het systeem van de *Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*. Daarmee wordt met de ene hand genomen wat met de andere hand gegeven is.

### 3. De concept-AMvB is in strijd met de Grondwet

#### 3.1 Art.1 Gw.

Terecht merkt de minister in sectie 5 op dat het verbod op zichtbare uitingen een indirect onderscheid op grond van godsdienst oplevert voor gelovigen die het dragen van die zichtbare uitingen beschouwen als het naleven van een religieus voorschrift. Daarmee komt de Algemene Wet Gelijke Behandeling in beeld, die strekt tot uitwerking van art. 1 Gw. Volgens art. 2, lid 1 van de Algemene Wet Gelijke Behandeling is een dergelijk indirect onderscheid alleen toegestaan indien dat onderscheid objectief gerechtvaardigd wordt door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.

In sectie 5 van de Nota van Toelicht slaagt de minister er niet in om de noodzaak van een verbod op het dragen van zichtbare uitingen aan te tonen. Hij verwijst in de secties 1 en 2 weliswaar naar ambities die zijn uitgesproken in het Hoofdlijnenakkoord en het Regeerprogramma, alsmede naar moties die zijn aangenomen door de Tweede Kamer, maar dergelijke uitspraken onderstrepen de politieke wenselijkheid van de maatregel en tonen de noodzaak ervan niet aan.

In de secties 3 en 5 geeft de minister aan dat boa's soms geweldsmiddelen toepassen hetgeen diep ingrijpt op de rechten en grondrechten van burgers. Volgens de minister brengt dat een grote verantwoordelijkheid met zich mee, hetgeen vraagt om een neutrale houding en uitstraling van de boa. Dit standpunt wordt echter niet onderbouwd met onderzoek waaruit zou blijken dat het gezag van boa's en de acceptatie van hun optreden groter zouden zijn als zij geen zichtbare uitingen dragen.

In zijn standpuntbepaling over het hoofddoekverbod voor boa's heeft het College voor de Rechten van de Mens er terecht op gewezen dat neutraliteit betekent dat men het werk objectief en onpartijdig doet door regels zonder aanzien des persoons toe te passen.<sup>3</sup> De aanname dat mensen die zichtbaar religieus zijn hun functie niet neutraal kunnen uitoefenen is stigmatiserend. Verboden op zichtbare uitingen worden vooral ingegeven door de vrees voor reacties van het publiek. Maar die publieksreacties zijn vaak gebaseerd op de discriminerende aanname dat wie laat zien religieus te zijn niet op een neutrale en onpartijdige manier kan handelen. Volgens het College is de kern van het discriminatieverbod nu juist dat personen worden beoordeeld op hun feitelijk handelen en gedrag en niet op hun uiterlijke kenmerken.

Ondergetekenden onderschrijven dit standpunt van het College. De minister, die het standpunt van het College niet heeft genoemd in de Nota van Toelichting,

---

<sup>3</sup> [Hoofddoekverbod voor BOA's is stigmatiserend en niet effectief | Nieuwsbericht | College voor de Rechten van de Mens](#)

heeft niet aangetoond dat de voorgestelde regeling noodzakelijk is in de zin van de Algemene Wet Gelijke Behandeling.

### 3.2 Art. 3 Gw.

De minister is in de Nota van Toelichting niet ingegaan op de verenigbaarheid van de voorgestelde AMvB met art. 3 Gw. dat bepaalt dat alle Nederlanders op gelijke voet benoembaar zijn in openbare dienst. Niettemin is de voorgestelde AMvB wel met deze bepaling in strijd. Daarbij dient te worden bedacht dat een verbod op zichtbare uitingen niet alleen consequenties heeft voor boa's die reeds bij de gemeenten in dienst zijn, maar ook voor diegenen op religieuze gronden een zichtbare uiting dragen en de ambitie hebben om als boa aan de slag te gaan.

Om te waarborgen dat men bij indiensttreding bij de overheid niet wordt gediscrimineerd dienen bekwaamheids- en geschiktheidseisen functioneel te zijn, dat wil zeggen noodzakelijk voor een goede vervulling van de functie.<sup>4</sup> Zoals hierboven bij de bespreking van art. 1 Gw. en de Algemene Wet Gelijke Behandeling al is geconstateerd, heeft de minister nagelaten de noodzaak van het verbod op zichtbare uitingen aan te tonen, daarnaar zij korthedshalve verwezen.

In dit verband is opmerkelijk dat de minister telkens benadrukt dat boa's geweldsmiddelen kunnen toepassen. Door boa's als een 'light' variant van politiemensen neer te zetten probeert hij kennelijk zijn bemoeienis te rechtvaardigen, maar het daardoor opgeroepen beeld doet geen recht aan het profiel van de boa. Dat blijkt onder andere uit de profielschets van de boa zoals opgesteld door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, waarin een aantal sociale competenties, zoals gespreksvaardigheden, conflictbeheersing, overtuigingskracht en klantgerichtheid centraal staan.<sup>5</sup> Boa's moeten het vaak hebben van hun vermogen om *peer influence* uit te oefenen en in dat verband heeft het dragen van zichtbare uitingen, zeker in divers samengestelde wijken, een belangrijke toegevoegde waarde.

### 3.3 Art. 6 Gw.

In sectie 5 gaat de minister in op de verhouding tussen de voorgestelde AMvB en art. 6 Gw. De minister claimt dat het voorgestelde verbod op zichtbare uitingen buiten het bereik van dit grondwetsartikel valt en beperking bij formele wet dus niet vereist is. De minister baseert deze veronderstelling op de – niet nader geconcretiseerde – totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling, waaruit zou blijken dat de vrijheid van godsdienst "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".

---

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 1975/76, 13 872, nr. 3, p.26.

<sup>5</sup> [Stap 4: Kwaliteitsbewaking voor boa's - Het CCV](#)

Met deze interpretatie zingt de minister los van de tekst van art. 6 Gw., de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling en de doctrine. Volgens art. 6, lid 1 heeft ieder het recht zijn godsdienst vrij te belijden. De tekst van art. 6, lid 1 beperkt zich daarbij niet tot de privésfeer, maar erkent dit recht in zijn algemeenheid. Dat wordt ook bevestigd door het systeem van de bepaling. Art. 6, lid 2 verklaart de wetgever bevoegd om regels te stellen over de uitoefening van 'dit recht' buiten gebouwen en besloten plaatsen. Daaruit blijkt dat art. 6, lid 1 het recht omvat om de godsdienst zowel in de private als de publieke sfeer vrij te belijden.

Daarnaast wordt in de Memorie van Toelichting bij het grondrechtenhoofdstuk benadrukt dat het begrip belijden niet alleen het huldigen van de godsdienstige overtuiging omvat maar ook het zich daarnaar gedragen.<sup>6</sup> Tenslotte bevestigt D.E. Bunschoten dat art. 6, lid 1 Gw. zowel op het private als publieke domein ziet in het gezaghebbende *Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut*:<sup>7</sup> "Het eerste lid van art. 6 behelst de belijdenisvrijheid in het algemeen, dat wil zeggen binnen en buiten gebouwen en besloten plaatsen." De stelling van de minister dat er steun is 'voor de opvatting dat art. 6, eerste lid, Gw een zodanig beperkte omvang heeft dat het niet ziet op het optreden van buitengewone opsporingsambtenaren in het publieke domein vindt dan ook geen steun in de tekst van art. 6 Gw., de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling en de doctrine.

De minister volstaat – ten onrechte – met de conclusie dat art. 6, lid 1 Gw. niet van toepassing is op het dragen van zichtbare uitingen door boa's en laat daardoor na om te toetsen of de voorgestelde AMvB wel verenigbaar is met de beperkingsclausule van art. 6, lid 2 Gw. Nu de boa's die zichtbare uitingen dragen hun godsdienst belijden buiten gebouwen en besloten plaatsen is de beperkingsclausule van art. 6, lid 2 Gw. daarop van toepassing. Het competentievoorschrift in die clausule laat weliswaar de mogelijkheid van regelstelling door de regering bij of krachtens AMvB open, maar alleen voor zover haar die bevoegdheid door de formele wetgever is gedelegeerd in een specifieke wet. Bovendien zou zo'n AMvB alleen zijn toegestaan als die regels zou bevatten ten behoeve van één van de doelcriteria die in art. 6, lid 2 Gw. – uitputtend – worden genoemd, te weten bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

De formele wetgever heeft van de in art. 6, lid 2 Gw. gedelegeerde bevoegdheid gebruik gemaakt door aanvaarding van de Wet Openbare Manifestaties. Daarin wordt de regelgevende bevoegdheid weliswaar sub-gedelegeerd, maar die overdracht vindt uitsluitend plaats aan de gemeenteraad en de burgemeester. Voor een AMvB van de regering is dan ook geen ruimte. Bovendien kan de beoogde neutraliteit van boa's niet worden gebracht onder één van de in art. 6,

---

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 29.

<sup>7</sup> D.E. Bunschoten, Aantekening Artikel 6 Gw., in: P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, D.E. Bunschoten, J.W.A. Fleuren, en H.G. Hoogers (red.), *Tekst & Commentaar Grondwet & Statuut*, 6<sup>e</sup> druk, Alphen a/d Rijn, 2023.

lid 2 Gw. genoemde doelcriteria, te weten bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Om zijn redenering omtrent art. 6 Gw. kracht bij te zetten verwijst de minister naar een deskundigenrapport over de toelaatbaarheid van een verbod op gezichtsbedekkende kleding. Nu het dragen van gezichtsbedekkende kleding door middel van de Wet Gedeeltelijk Verbod Gezichtsbedekkende Kleding is verboden, is deze verwijzing niet relevant. Vaststaat in ieder geval dat opvattingen van derden niet als rechtvaardiging kunnen dienen voor het afwijken van constitutionele waarborgen.

#### 4. De jurisprudentie van het EHRM en het Mensenrechtencomité van de VN biedt geen steun aan de concept-AMvB

##### *4.1 Het EHRM*

De minister benoemt een aantal uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) die zouden aantonen dat het verbod op zichtbare uitingen verenigbaar is met het EVRM. Een aantal van die uitspraken, bij voorbeeld over de aanwezigheid van kruisafbeeldingen in klaslokalen of het verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding, is niet relevant. Bovendien wordt de concept-AMvB niet concreet aan de uitspraken getoetst.

Van belang in dit verband is de uitspraak van het EHRM in *Ebrahimian tegen Frankrijk* die door de minister ook wordt genoemd.<sup>8</sup> In die zaak was het contract van een medewerkster van een overheidsziekenhuis niet verlengd omdat zij weigerde haar hoofddoek af te doen. Dat werd door haar superieuren in strijd geacht met het beginsel van neutraliteit van de openbare dienst. In die uitspraak legt het EHRM uit dat de waardering van zichtbare religieuze uitingen in Europa van land tot land verschilt en afhankelijk is van de nationale context.<sup>9</sup> Aan de partijstaten komt dan ook een wijde appreciatiemarge toe.<sup>10</sup> Als gevolg daarvan worden de uitspraken van het EHRM in dit soort zaken nadrukkelijk bepaald door de omstandigheden van het geval en hebben zij geen sterke precedentwerking.

In de onderhavige zaak werd het niet verlengen van het contract als verenigbaar beschouwd met art. 9 EVRM. Dat oordeel werd vooral ingegeven door het feit dat art. 1 van de Franse Constitutie het land als een seculiere republiek aanmerkt.<sup>11</sup> Het is zeer onwaarschijnlijk dat het EHRM tot een vergelijkbare uitkomst zal komen als het een om Nederlandse zaak zal gaan. De Nederlandse Grondwet bevat immers geen bepaling die de staat als seculier aanmerkt, terwijl art. 3 Gw., dat bepaalt dat alle Nederlanders op gelijke voet benoembaar zijn in de openbare dienst, juist het pluriforme karakter van die openbare dienst benadrukt.

---

<sup>8</sup> EHRM 26 november 2015, No. 64846/11.

<sup>9</sup> R.o. 56.

<sup>10</sup> R.o. 65.

<sup>11</sup> R.o 50 en 63.

#### 4.2 Het Mensenrechtencomité van de VN

Het Mensenrechtencomité heeft de twee hoofdoekverboden waarover het moest oordelen in strijd verklaard met art. 18 en 26 IVBPR.<sup>12</sup> Bij de beoordeling van de verenigbaarheid van een hoofdoekverbod aan art. 18 IVBPR toetst het Comité streng aan het noodzaakvereiste: "Limitations may be applied only for those purposes for which they were prescribed and must be directly related and proportionate to the specific need on which they are predicated. Restrictions may not be imposed for discriminatory purposes or applied in a discriminatory manner."<sup>13</sup> Bij de beoordeling van de verenigbaarheid van kledingvoorschriften met art. 26 IVBPR gaat het Comité er bovendien snel vanuit dat daarbij sprake is intersectionele discriminatie op basis van geslacht en religie.<sup>14</sup> Er is dan ook grote kans dat het voorgestelde verbod de kritische toets van het Mensenrechtencomité niet zal doorstaan. Maar daarop moet vooral niet worden gewacht. De artt. 18 en 26 IVBPR maken immers via art. 93 Grw. deel uit van de Nederlandse rechtsorde en daarmee strijdige voorschriften blijven volgens art. 94 Gw. buiten toepassing. De uitleg van het Comité geldt als een gezaghebbende interpretatie van het IVBPR die richtinggevend is voor de Nederlandse rechtspraak. Daarom laten de artt. 18 en 26 IVBPR geen ruimte voor de voorgestelde AMvB.

#### 5. Voor de concept-AMvB ontbreekt de vereiste delegatiegrondslag

Om drie redenen biedt art. 142, lid 4 Sv geen grondslag om boa's bij AMvB te verplichten zich van het dragen van zichtbare uitingen te onthouden.

In de eerste plaats delegeert art. 142, lid 4 Sv aan de regering de bevoegdheid om nadere regels te stellen ten aanzien van de invulling van de opsporingsbevoegdheid. Het stellen van kledingvoorschriften die volgens de minister de neutraliteit moeten bevorderen is daaraan vreemd.

De voorgestelde bepaling is dan ook een koekoeksjong in het *Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar*: de bepaling zou worden geplaatst tussen twee artikelen die betrekking hebben op de kenbaarheid van boa's voor burgers, en niet op de beperking van grondrechten van de boa's. Het kenbaarheidskarakter van de bestaande bepalingen wordt nog eens bevestigd door de Nota van Toelichting bij het Besluit van 20 november 2007 tot wijziging van het *Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar*,<sup>15</sup> dat door de minister dan ook vergeefs wordt ingeroepen.

---

<sup>12</sup> *F.A. tegen Frankrijk*, 16 juli 2018, No. 2662/2015; *Naïma Mezhoud tegen Frankrijk*, 14 maart 2022, No. 2921/2016.

<sup>13</sup> *CCPR General Comment No. 22: Article 18 (Freedom of Thought, Conscience or Religion)*, para. 8, [CCPR General Comment No. 22: Article 18 \(Freedom of Thought, Conscience or Religion\) | Refworld](#)

<sup>14</sup> *F.A. tegen Frankrijk*, 16 juli 2018, No. 2662/2015, r.o. 8.13; *Naïma Mezhoud tegen Frankrijk*, 14 maart 2022, No. 2921/2016, r.o. 8.13.

<sup>15</sup> Stb. 2007, 460.

In de tweede plaats dient de wetgever volgens de staatsrechtelijke delegatieleer in geval van delegatie zelf eerst de hoofdlijnen van de regeling vast te stellen, waarna de nadere regeling aan de regering wordt overgelaten. Dit zogenaamde primaat van de wetgever is door de Commissie Wetgevingsvraagstukken, beter bekend als de Commissie Polak, in haar rapport *Orde in de Regelgeving* bevestigd.<sup>16</sup> Dergelijke hoofdlijnen ontbreken echter in art. 142, lid 4 Sv.

In de derde plaats wordt het stellen van regels omtrent de neutraliteit van de kleding van boa's in art. 142, lid 4 Sv niet genoemd als onderwerp dat vatbaar is voor delegatie. Dat is ingevolge regel 23 van de *Aanwijzingen inzake de regelgeving* echter wel een voorwaarde voor delegatie.<sup>17</sup>

De beoogde AMvB bepaling bevat dan ook geen nadere regels omtrent een onderwerp dat in art. 142, lid 4 Sv al is aangeduid en waarvan de kaders zijn bepaald. Uit de secties 2 en 3 van de Nota van Toelichting blijkt dat de AMvB er niet toe strekt om een delegatieopdracht uit te voeren maar om *de novo* regels te stellen over zichtbare uitingen van boa's. Het Wetboek van Strafvordering dient in dat verband niet als een bevoegdheidsgrondslag maar als een parkeerhaven.

De stelling van de minister in sectie 5 dat art. 142, lid 4 Sv "een vrij algemene grondslag biedt voor allerlei soorten regels die zien op het gedrag en tot taakuitvoering van de buitengewoon opsporingsambtenaar, waaronder de verplichting tot het niet dragen van zichtbare uitingen van religie of levensovertuiging", is eerder het resultaat van politiek wensdenken dan van het toepassen van het staatsrecht.

De weg die de minister beoogt te volgen, namelijk dit onderwerp via delegatie regelen, is afgesloten. Vanuit staatsrechtelijk oogpunt zou de minister dan ook de koninklijke weg van het indienen van een wetsvoorstel hebben moeten volgen om de neutrale uitstraling van boa's af te dwingen. In de secties 2, 3, 4 en 6 is en wordt echter uitgelegd waarom hij zich die moeite kan besparen.

#### 6. De concept-AMvB is niet in overeenstemming met de EU Richtlijn

Zoals in sectie 2 uiteen is gezet is niet de minister maar de gemeente bevoegd om de arbeidsvoorwaarden voor boa's te bepalen. Maar zelfs als het beoogde verbod wel door de bevoegde instantie zou worden opgelegd, zou dit niet door de beugel kunnen wegens strijd met EU recht. Hoewel werkgevers bevoegd zijn om kledingvoorschriften op te stellen voor hun werknemers, moeten die voorschriften wel voldoen aan de eisen van de EU *Richtlijn inzake Gelijke Behandeling in Arbeid en Beroep*,<sup>18</sup> en de wijze waarop deze door het Hof van

---

<sup>16</sup> Commissie Wetgevingsvraagstukken, *Orde in de Regelgeving*, Den Haag, 1985.

<sup>17</sup> [wetten.nl](http://wetten.nl) - [Regeling - Aanwijzingen voor de regelgeving - BWBR0005730](#)

<sup>18</sup> Raad van de EU 27 november 2000, 2000/78/EG.

Justitie worden uitgelegd. Het Grote Kamer arrest *WABE* geldt in dit verband als maatgevend.<sup>19</sup>

Volgens het Hof van Justitie van de EU zijn beperkende kledingvoorschriften die directe discriminatie opleveren nimmer toegestaan. Dus werkgevers mogen bij voorbeeld niet enerzijds het dragen van joodse keppeltjes verbieden maar wel anderzijds het dragen van christelijke kruisjes toestaan. Het door de minister voorgestelde verbod is algemeen en zou, als het door de bevoegde werkgever zou worden opgelegd, geen directe discriminatie teweegbrengen. Maar het Hof van Justitie gaat ook na of een algemeen verbod op het dragen van zichtbare uitingen soms indirecte discriminatie oplevert. Daarvan is sprake als iedereen op papier gelijk wordt behandeld, maar de maatregel in feite een bepaalde groep in het bijzonder raakt.

In de *WABE* uitspraak merkte het Hof van Justitie op dat het in die zaak weliswaar ging om een algemeen verbod op het dragen van zichtbare uitingen, maar dat de nationale rechter had vastgesteld dat er statistische bewijs was dat deze maatregel vrijwel uitsluitend moslima's raakte die vanwege hun religie een hoofddoek dragen. Ook de minister erkent in sectie 5 dat er bij het verbod sprake is van een indirect onderscheid op basis van godsdienst. Volgens het Hof rees er daardoor een vermoeden dat het kledingvoorschrift indirect discriminerend was. Alleen als het kledingvoorschrift een legitiem doel diende en het voorschrift echt noodzakelijk was om dat doel te bereiken, zou dat vermoeden van indirecte discriminatie komen te vervallen.

De werkgever in *WABE* had aangevoerd dat het doel van het kledingvoorschrift was om neutraliteit uit te stralen naar de klanten. Het Hof geeft te kennen dat de wens van de werkgever om een neutraliteitsbeleid te voeren weliswaar een legitiem doel is,<sup>20</sup> maar benadrukt dat zo'n legitiem doel op zich nog niet voldoende is om een indirect onderscheid op basis van geloof te rechtvaardigen.<sup>21</sup> Daarvoor is nodig dat er aan de kant van de werkgever een 'oprechte noodzaak' bestaat, het bestaan waarvan door de werkgever moet worden aangetoond. Volgens het Hof betekent dit dat de beperking 'strikt noodzakelijk' dient te zijn.<sup>22</sup> Naar het oordeel van het Hof kunnen de wensen van gebruikers,<sup>23</sup> negatieve consequenties voor de bedrijfsvoering zoals inkomensverlies,<sup>24</sup> en onrust in de onderneming als zodanig dienen.<sup>25</sup>

Nu statistisch kan worden aangetoond dat kledingvoorschriften die zichtbare uitingen verbieden indirect onderscheid opleveren voor moslima's die als boas optreden, zijn dergelijke voorschriften alleen toegestaan als zij dringend

---

<sup>19</sup> Hof van Justitie van de Europese Unie, 15 juli 2021, *WABE* (HvJ EU, C-804/18) en *Müller* (HvJ EU, C-341/19).

<sup>20</sup> R.o. 63.

<sup>21</sup> R.o. 64.

<sup>22</sup> R.o. 69.

<sup>23</sup> R.o. 65.

<sup>24</sup> R.o. 67/85.

<sup>25</sup> R.o. 85.

noodzakelijk zijn om een legitiem doel te bereiken. Het nastreven van neutraliteit geldt als een legitiem doel. Nu boa's niet in een commerciële setting opereren, kan het voorkomen van onrust op de werkvloer uitsluitend als dringende noodzaak dienen. Alleen als de werkgever kan aantonen dat het dragen van hoofddoeken tot onrust op de werkvloer zou leiden is geen sprake van ontoelaatbare indirecte discriminatie. Indien art. 11.1 van de *CAO Gemeenten 2024 - 2025* wordt geïnterpreteerd in het licht van de Richtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU biedt deze bepaling werkgevers voldoende ruimte om het dragen van zichtbare uitingen toe te staan tenzij spanningen binnen de organisatie zich daartegen zouden verzetten. De voorgestelde AMvB tekst houdt echter een categorisch verbod in en is om die reden alleen al onverenigbaar met het EU recht.

## 7. Conclusie

De door de minister voorgestelde AMvB is in strijd met diverse staatrechtelijke en internationaalrechtelijke waarborgen en daarom onrechtmatig. Het heeft er alle schijn van dat bij het opstellen van de AMvB de juridische toelaatbaarheid ondergeschikt gemaakt is aan de politieke wenselijkheid.

Nog los van deze rechtsstatelijke dimensie geldt dat moslims als burgers van dit land ook door middel van het verrichten van betaalde arbeid een bijdrage leveren aan de welvaart van Nederland en het welzijn van alle Nederlanders en dat ook willen blijven doen. Nodeloze, symbolische beperkingen op hun godsdienstvrijheid staan aan die participatie in de weg.

Hoogachtend,

De islamitische koepelorganisaties SPIOR, SMBZ, SMUO, FIO, IGMG Noord Nederland, IGMG Zuid-Nederland, SIORH, MGA en SML (tezamen de K9)