

No. W16.26.00211/II

's-Gravenhage, 14 oktober 2026

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 7 juli 2026 heeft de Tweede Kamer bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Martens-America tot wijziging van de Politiewet 2012 in verband met het instellen van een wettelijk verbod op het dragen van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging voor geüniformeerde buitengewoon opsporingsambtenaren, met memorie van toelichting.

Samenvatting

Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel bepaalt dat buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) geen zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging mogen dragen wanneer zij een uniform of bedrijfskleding dragen en bij hun taakuitoefening in contact komen met het publiek. De initiatiefnemer motiveert dit verbod door erop te wijzen dat boa's een bijzondere overheidstaak hebben, waarbij zij onder voorwaarden geweld mogen inzetten. De burger heeft er volgens de initiatiefnemer recht op dat boa's hierbij een neutrale houding en uitstraling hebben.

Noodzakelijkheid en proportionaliteit

De Afdeling advisering stelt vast dat de initiatiefnemer voor het regelen van het uniform van boa's uitgaat van een strikte scheiding tussen religie en staat. Van andere wetten waarin zo'n strikte scheiding is doorgevoerd, heeft de initiatiefnemer geen voorbeelden genoemd. De toelichting bij het voorstel onderbouwt niet waarom die strikte vorm hier noodzakelijk zou zijn. Ook wordt niet onderbouwd dat het dragen van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging door boa's in de praktijk tot problemen leidt en waarom minder verstreckende alternatieven, zoals meer diversiteit van de uniformen, niet zou volstaan.

Daarnaast wijst de Afdeling advisering erop dat er een grote variëteit aan soorten boa's is, met veel verschillende werkgevers. Niet alle boa's behoren tot de 'sterke arm'. Het wetsvoorstel en de toelichting gaan hieraan voorbij. Daardoor wordt niet inzichtelijk waarom het noodzakelijk zou zijn op landelijk niveau het verbod te introduceren voor alle typen boa's, ongeacht hun specifieke taken en bevoegdheden en ongeacht de verschillen tussen de contexten waarin boa's

**AAN DE VOORZITTER VAN DE TWEEDE KAMER DER
STATEN-GENERAAL**

werken. Zulk inzicht moet wel worden gegeven nu het wetsvoorstel een inbreuk maakt op de godsdienstvrijheid en het recht op gelijke behandeling.

Conclusie

De Afdeling adviseert om de toelichting bij het voorstel op deze punten aan te vullen om het algemene en verstrekkende verbod dragend te motiveren. Als dit niet mogelijk blijkt te zijn, is het advies om het wetsvoorstel aan te passen of ervan af te zien.

In verband daarmee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

Advies

1. Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel bepaalt dat buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: boa's) die bij hun taakuitoefening een uniform of bedrijfskleding dragen, geen zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging mogen dragen wanneer zij in contact komen met het publiek. De initiatiefnemer motiveert dit met de stelling dat boa's onder voorwaarden gebruik kunnen maken van geweld en dwangmiddelen jegens burgers en dat het van groot belang is dat zij als vertegenwoordigers van de 'sterke arm' een neutrale uitstraling hebben.

Achtergrond van het wetsvoorstel zijn twee moties van de Tweede Kamer uit december 2021 en een daaruit voortvloeiende Richtlijn lifestyle-neutraliteit boa uit 2022.¹ De richtlijn beoogt werkgevers richting te geven bij het stellen van beperkingen aan de verschijningsvormen van boa's die zijn belast met de opsporing van strafbare feiten. Volgens de initiatiefnemer waren er eind 2025 elf gemeenten die, in weerwil van de richtlijn, boa's toestonden of voornemens waren toe te staan om religieuze uitingen te dragen. Daaruit concludeert zij dat deze richtlijn niet het gewenste effect heeft gehad. Daarom stelt zij nu een wettelijk verbod voor op het dragen van uitingen van godsdienst of levensovertuiging.

Het wetsvoorstel volgt op een eerder voorstel van de regering met dezelfde norm, maar neergelegd in een algemene maatregel van bestuur. Over dat voorstel heeft de Afdeling negatief geadviseerd omdat sprake was van een inperking van de godsdienstvrijheid en de Grondwet zulke inperkingen alleen toestaat wanneer zij zijn vervat in een wet in formele zin.²

¹ Kamerstukken II 2021/22, 35925 VI, nrs. 41 en 56. De Richtlijn lifestyle-neutraliteit boa is een bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29628, nr. 1099.

Met het wetsvoorstel komt de initiatiefnemer aan dit bezwaar tegemoet. In het hiernavolgende concentreert de Afdeling zich daarom op de inhoud van de voorgestelde regeling.

2. Constitutioneel kader

De toelichting bij het wetsvoorstel vermeldt terecht dat het voorgestelde verbod raakt aan het recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging.³ Boa's kunnen als gevolg ervan immers geen zichtbare symbolen dragen waarmee zij uitdrukking geven aan hun religie of levensbeschouwing.

In de toelichting is verder onderkend dat het voorstel leidt tot ongelijke behandeling.⁴ Hoewel het verbod geldt voor zichtbare uitingen van iedere godsdienst of levensovertuiging, zal het in de praktijk namelijk verschillend uitwerken. Tussen aanhangers van godsdienstige en levensbeschouwelijke overtuigingen bestaan verschillen in de mate waarin zij religieuze symbolen of andere onderscheidingsteken dragen. Bovendien worden er binnen godsdiensten soms verschillende kledingvoorschriften gesteld voor verschillende groepen gelovigen. Daardoor heeft het voorgestelde verbod bijvoorbeeld meer gevolgen voor vrouwelijke islamitische boa's die een hoofddoek wensen te dragen, dan voor hun mannelijke collega's. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie valt op te maken dat dit leidt tot indirect onderscheid op grond van godsdienst, levensovertuiging en geslacht. Een dergelijk indirect onderscheid is – net als de inbreuk op de godsdienstvrijheid zelf – verboden, tenzij hiervoor een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat.⁵

De godsdienstvrijheid en het recht op gelijke behandeling zijn neergelegd in de Grondwet, het Handvest van de grondrechten van de EU en in internationale verdragen zoals het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). Meer specifiek ten aanzien van het Unierecht is de Richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep van belang.⁶ Kort gezegd komt het erop neer dat de betrokken maatregel een legitiem doel moet dienen, geschikt moet zijn om dat doel te bereiken en niet verder mag

² Advies van de Afdeling advisering van 12 november 2025, (W16.25.00139/II), website Raad van State; artikel 6 Grondwet.

³ Toelichting bij het wetsvoorstel, paragraaf 3.1 ('Vrijheid van godsdienst en levensovertuiging').

⁴ Toelichting bij het wetsvoorstel, paragraaf 3.2 ('Recht op gelijke behandeling').

⁵ Zie HvJEU 15 juli 2021, ECLI:EU:C:2021:594, (*WABE*), punt 52, 55, 59, 60 en 70; HvJEU 28 november 2023, ECLI:EU:C:2023:924 (*Commune d'Ans*), punt 32, 37 en 40.

⁶ Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

gaan dan nodig is. Ook dient er een ‘fair balance’ te worden gevonden tussen enerzijds het nagestreefde doel en anderzijds het belang van betrokkenen om hun grondrechten te kunnen uitoefenen.⁷

Op grond van het EVRM en het Unierecht hebben staten een bepaalde beoordelingsruimte als het gaat om de vraag of aan deze vereisten wordt voldaan. Daardoor kan recht worden gedaan aan de nationale traditie waarbinnen de betrokken maatregel wordt getroffen en de verschillende opvattingen die kunnen bestaan over de betekenis van ‘neutraliteit’ van de staat.⁸ Dit vergt een grondige probleemanalyse, een zorgvuldige en uitgebreide motivering en inzicht in de reikwijdte van het voorgestelde verbod.

3. Beoordeling

a. *Inleiding*

De toelichting bij het wetsvoorstel vermeldt dat boa’s een bijzondere overheidstaak uitoefenen waarbij zij onder voorwaarden gebruik kunnen maken van dwangmiddelen en de geweldsbevoegdheid. Dit brengt een grote verantwoordelijkheid mee, die volgens de toelichting onder meer inhoudt dat boa’s ‘een neutrale houding en uitstraling’ moeten hebben in contact met het publiek. Dit geldt volgens de toelichting in situaties waarin de overheid zich manifesteert met behulp van de ‘sterke arm’.⁹

De initiatiefnemer stelt dat maatregelen tot nu toe onvoldoende effect hebben gehad om de gewenste neutraliteit van boa’s te bewerkstelligen. Zij wijst erop dat er eind 2025 elf gemeenten waren die ofwel boa’s toestonden om zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging te dragen, ofwel van plan waren om dit toe te staan. Zij vindt het daarom noodzakelijk om een wettelijk verbod op het dragen van uitingen van godsdienst of levensovertuiging te introduceren, ter vervanging van de niet-bindende Richtlijn lifestyle-neutraliteit uit 2022.¹⁰

b. *Welke neutraliteit streeft het wetsvoorstel na?*

De Afdeling begrijpt deze toelichting zo, dat de initiatiefnemer bij het regelen van de kleding van boa’s op principiële gronden kiest voor een strikte scheiding tussen religie en staat.¹¹ De vraag is hoe dit zich verhoudt tot keuzes die op andere terreinen gemaakt worden en waarom een wettelijke regeling voor

⁷ Zie verder het advies van de Afdeling advisering van 12 november 2025, (W16.25.00139/II), website Raad van State, punt 2.

⁸ Zie bijvoorbeeld EHRM 26 november 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1126JUD006484611 (*Ebrahimiyan t. Frankrijk*), par. 63.

⁹ Toelichting bij het wetsvoorstel, paragraaf 1, ‘Inleiding’.

¹⁰ Toelichting bij het wetsvoorstel, paragraaf 1, ‘Inleiding’.

specifiek deze groep noodzakelijk is. In Nederland is tot nu toe geen sprake van een in de breedte van het publieke domein doorgevoerde strikte scheiding tussen religie en staat. De neutraliteit van de staat is niet expliciet vastgelegd in de wet.¹² Uitingen van religie of levensovertuiging in de publieke ruimte zijn in beginsel toegestaan. Van de overheid wordt onpartijdigheid verwacht jegens de verschillende religies en levensbeschouwingen.¹³ Hierin onderscheidt Nederland zich van bijvoorbeeld Frankrijk, dat het secularisme als uitdrukkingvorm van neutraliteit expliciet heeft verankerd in de Grondwet.¹⁴

Aan het initiatiefvoorstel ligt op het terrein van het stellen van regels over de kleding van boa's een keuze voor een strikte vorm van overheidsneutraliteit ten grondslag. De initiatiefnemer noemt geen voorbeelden van andere wetten waarin zo'n verbod is vastgelegd.¹⁵

De Afdeling adviseert in de toelichting uiteen te zetten waarom het noodzakelijk is te kiezen voor een strikte vorm van overheidsneutraliteit.

c. *Welke effecten heeft het voorgestelde verbod?*

Het initiatiefvoorstel gaat uit van de vooronderstelling dat boa's die zichtbare religieuze of levensbeschouwelijke uitingen dragen, geen neutrale uitstraling hebben. Het wil dat probleem aanpakken met een verbod op het dragen van deze uitingen. Uit de toelichting blijkt evenwel niet hoe in de praktijk is gebleken dat boa's die religieuze of levensbeschouwelijke uitingen dragen, tekortschieten in een gezaghebbende uitoefening van hun taak of dat dit op een andere manier tot problemen leidt.

De Afdeling merkt op dat een verbod voor boa's op het dragen van religieuze en levensbeschouwelijke uitingen stigmatiserend kan werken.

Ook specifiek met betrekking tot de arbeidsmarkt is het belangrijk om de (mogelijke) effecten te onderkennen. Het verbod kan een obstakel vormen voor

¹¹ Zie ook de toelichting bij het wetsvoorstel, paragraaf 7, 'Advies en consultatie', onder 'Reactie op CRvM, FNV, NJCM, K9.'

¹² Zie bijvoorbeeld H. van Ooijen, *Religious symbols in public functions*, Cambridge: Intersentia 2021, p. 19-24.

¹³ Zie bijvoorbeeld de artikelen 6 en 23 van de Grondwet; zie verder W. van der Burg, 'Culturele diversiteit en de democratische rechtsstaat', in: *Multiculturaliteit en recht*, preadviezen NJV 2008, p. 46; C.A.J.M. Kortmann/ P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2026, p. 557-562.

¹⁴ Artikel 1 van de Franse Grondwet.

¹⁵ Het overeenkomstige verbod voor de politie is vastgelegd in artikel 2 Kledingregeling politie 2014, een ministeriële regeling, en de Gedragscode lifestyle-neutraliteit.

een groep potentiële boa's, op een arbeidsmarkt die krap is, en met name voor mensen uit bevolkingsgroepen die zich al in een achterstandspositie op de arbeidsmarkt bevinden.¹⁶ Daarnaast zal het gevolgen hebben voor nu al werkzame boa's die tijdens publiekscontact symbolen dragen die uiting geven aan levensbeschouwelijke of religieuze overtuigingen. Zij zullen met onmiddellijke ingang aan het verbod moeten voldoen. De toelichting bij het wetsvoorstel besteedt hier geen aandacht aan.

De Afdeling adviseert de initiatiefnemer om in de toelichting uiteen te zetten op welke wijze het dragen van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging in de praktijk tot problemen leidt. Zij adviseert daarbij ook in te gaan op de vraag of het doel van het wetsvoorstel in een redelijke verhouding ('fair balance') staat tot de te verwachten negatieve effecten ervan op de beeldvorming en de arbeidsmarktpositie van deze bevolkingsgroepen.¹⁷

d. *Boa's zijn er in veel soorten en maten*

Het voorgestelde verbod betreft alle boa's die bij hun taakuitoefening een uniform of bedrijfskleding dragen en in contact komen met het publiek. De Afdeling merkt op dat er vele soorten boa's zijn. Het gaat daarbij niet alleen om personen werkzaam voor publieke en semipublieke instanties, maar ook om personen in dienst bij een private organisatie. Zo zijn er boa's die voor gemeenten het parkeerbeleid handhaven of die in dienst van openbaar vervoerbedrijven de regels inzake tram- en treinvervoer handhaven. Andere boa's treden bijvoorbeeld op als jachtopzichter, milieu-inspecteur of leerplichtambtenaar.¹⁸ Daarbij geldt dat lang niet alle boa's de bevoegdheid hebben om geweld te gebruiken. Een dergelijke bevoegdheid hebben zij alleen als de minister van Justitie en Veiligheid hun die bevoegdheid expliciet heeft gegeven.¹⁹

Het is vanwege deze grote diversiteit niet vanzelfsprekend dat iedere boa die met het publiek in contact komt automatisch wordt gerekend tot de 'sterke arm', zoals dat bijvoorbeeld wel geldt voor ambtenaren die zijn aangesteld voor uitvoering

¹⁶ Zie ook consultatiereactie College voor de Rechten van de Mens, 5 juni 2026, p. 7.

¹⁷ Zie met betrekking tot de arbeidsmarktpositie van vrouwen ook Richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep. Deze richtlijn volgt hetzelfde toetsingskader als Richtlijn 2000/78.

¹⁸ Advies van de Afdeling advisering van 12 november 2025, (W16.25.00139/II), website Raad van State, punt 1.a. Zie verder de [Regeling](#) domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar.

¹⁹ [Artikel 7](#), negende lid, Politiewet 2012. Zie over de geweldsbevoegdheid V.M. Cozijn, Het geweldmonopolie van de Staat der Nederlanden (diss. VU Amsterdam), Soest: Boekscout 2026.

van de politietaak.²⁰ Doordat de toelichting bovendien in het midden laat wat precies moet worden verstaan onder 'de sterke arm', is de onderbouwing van de reikwijdte van het wetsvoorstel gebrekkig.

Ook om andere redenen is het belangrijk stil te staan bij de verschillende soorten boa's. Meer dan de formele wetgever hebben de werkgevers van boa's, of het nu gemeenten zijn of ov-bedrijven, zicht op wat nodig is in hun specifieke uitvoeringspraktijk om een uitstraling te garanderen die dienstbaar is aan de functie. De Richtlijn lifestyle-neutraliteit boa heeft vanuit dat oogpunt als voordeel dat werkgevers het uniform of de bedrijfskleding van boa's toch kunnen aanpassen aan de noden van de dagelijkse praktijk.²¹ Met het wetsvoorstel worden zij daarin vergaand beperkt.

De Afdeling adviseert in de toelichting de reikwijdte van het wetsvoorstel te onderbouwen in het licht van de verschillende type boa's, en daarbij ook te motiveren waarom de ruimte van werkgevers om voorschriften te stellen aan een uniform of bedrijfskleding, moet worden ingeperkt.

e. *Mogelijke alternatieven*

Voor een antwoord op de vraag of het voorgestelde verbod geschikt en noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken, is het belangrijk om na te gaan of kan worden volstaan met minder vergaande alternatieven dan een volledig verbod op religieuze en levensbeschouwelijke uitingen. Deze expliciete weging van alternatieven ontbreekt in de toelichting.

De Afdeling wijst bij wijze van voorbeeld op de door het College voor de Rechten van de Mens beschreven oplossingsrichting uit andere landen, waar op het standaarduniform van de politie afgestemde of daarin geïntegreerde hoofddoeken en tulbanden beschikbaar zijn.²² Denkbaar is dat wordt nagegaan of ook andere uitingen, zoals een keppel of kruis, op een veilige en verantwoorde manier met het uniform kunnen worden gecombineerd. Een dergelijke benadering, waarin op centraal niveau een standaard wordt gesteld, maar

²⁰ Vgl. de toelichting bij het wetsvoorstel, paragraaf 7, 'Advies en consultatie', onder 'Vergelijking met de politie'.

²¹ Gemeenten kunnen daarbij gebruikmaken van de Tweeluik religie en publiek domein – handvatten voor gemeenten over de scheiding van kerk en staat, beschikbaar via open.overheid.nl, laatstelijk geraadpleegd 9 oktober 2026.

²² Consultatiereactie College voor de Rechten van de Mens, 5 juni 2026, p. 6. Zie voor bijvoorbeeld de kledingvoorschriften van de Metropolitan Police Service van de stad Londen de Dress Code Policy, zoals die in 2024 openbaar is gemaakt op <https://www.met.police.uk/foi-ai/metropolitan-police/disclosure-2024/march-2024/latest-uniform-policy/>, laatstelijk geraadpleegd 9 oktober 2026.

tegelijkertijd het mogelijk blijft om zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging te dragen, zou een middenweg kunnen vormen tussen volledige vrijheid en een totaalverbod. Het is nodig om de voor- en nadelen van minder verstrekkende alternatieven te verkennen in het licht van een nadere analyse van wat een goede taakuitoefening van boa's vergt.

Daarnaast rijst de vraag of een verbod dat is toegespitst op uitingen van godsdienst en levensovertuiging, geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken. Als uitingen van persoonlijke overtuigingen en voorkeuren daadwerkelijk problematisch zijn voor het gezag van boa's, valt niet op voorhand in te zien waarom het veronderstelde probleem tot deze uitingen beperkt is. Denkbaar is immers dat dan ook andere uitingen, zoals van politieke, sportieve of seksuele voorkeur, van invloed kunnen zijn op de mate waarin een burger aan een boa gezag toedicht. Ook rijst de vraag hoe moet worden omgegaan met tatoeages, die uit de aard der zaak moeilijk kunnen worden verwijderd.

4. Slotsom

Het vorenstaande maakt duidelijk dat de keuze voor een algemeen en wettelijk verbod ontoereikend is gemotiveerd. Het is nodig dat de toelichting hierop wordt aangevuld. Dat is niet alleen dienstig voor het parlementaire debat, maar ook belangrijk in het licht van hoger recht. Een inperking van de godsdienstvrijheid en het recht op gelijke behandeling dient immers een legitiem doel te waarborgen, geschikt te zijn om dat doel te bereiken, en niet verder te gaan dan nodig is. Ook moet een grondige belangenafweging worden verricht, waarin het legitieme doel wordt afgewogen tegen het belang van betrokkenen om hun rechten op godsdienstvrijheid en gelijke behandeling uit te oefenen.

Als een dergelijke dragende motivering niet mogelijk is, adviseert de Afdeling het wetsvoorstel aan te passen of ervan af te zien.

Conclusie

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het initiatiefvoorstel en adviseert het voorstel niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,