Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 991 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

Nr. 3 **MEMORIE VAN TOELICHTING**

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De buitengewoon opsporingsambtenaren, bedoeld in artikel 142, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering 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 arm[1].

Met het oog hierop is in 2022 door de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid de Richtlijn lifestyle-neutraliteit buitengewoon opsporingsambtenaren[2] gepubliceerd. De richtlijn bevat een bepaling die ziet op de uitstraling en het uiterlijk 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. 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. Gedurende een lange periode hebben gemeenten, in hun hoedanigheid van werkgever, zich geconformeerd aan de oproep van de Minister. Eind 2023 en begin 2024 werd echter duidelijk

[1] Zie Kamerstukken II 2003/04, 29 614, nr. 2.

[2] Kamerstukken II 2021/22, 29 614, nr. 162 en bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 628, nr. 1099 (Richtlijn Lifestyle-neutraliteit boa).

kst-36991-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

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. Het betreft eind 2025 elf gemeenten, waaronder Amsterdam, Arnhem, Den Haag, Eindhoven, Tilburg en Utrecht. De initiatiefnemer is dan ook van mening dat het noodzakelijk is dat bij wet wordt geregeld dat geüniformeerde buitengewoon opsporingsambtenaren in contact met het publiek afstand dienen te nemen van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging, omdat dergelijke uitingen afbreuk kunnen doen aan de neutraliteit van de functie.

Het voorgestelde 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. Onderdeel van het uniform of bedrijfskleding is het op een duidelijke plaats aangebrachte door de Minister van Justitie en Veiligheid vastgestelde insigne[3]. Een buitengewoon opsporingsambtenaar is immers dan voor het publiek herkenbaar in zijn functie.

2. 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[4]. 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[5] aangenomen.

In 2022 is door de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid de in de vorige paragraaf genoemde Richtlijn lifestyle-neutraliteit buitengewoon opsporingsambtenarengepubliceerd, die evenwel – zoals gezegd – niet afdwingbaar is en in de praktijk niet door alle werkgevers wordt nagevolgd.

In het Commissiedebat Politie van 21 december 2023[6] 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

[3] Zie artikel 26a van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar.
[4] Kamerstukken II 2021/22, 35 925 VI, nr. 41.
[5] Kamerstukken II 2021/22, 35 925 VI, nr. 56.
[6] Kamerstukken II 2023/24, 29 628, nr. 1195.

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 Koninkrijkrelaties over het verbieden van hoofddoekjes en andere religieuze uitingen bij buitengewoon opsporingsambtenaren[7] 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[8].

De regering heeft in 2025 voorgesteld het verbod neer te leggen in een algemene maatregel van bestuur. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op het ontwerpbesluit[9] negatief geadviseerd. De belangrijkste overweging daarbij was dat de onderhavige materie wegens de inbreuk op de vrijheid van godsdienst, bedoeld in artikel 6 van de Grondwet, niet kan worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur, maar dat daarvoor een wet in formele zin vereist is. De regering heeft nog niet gereageerd op het negatieve advies. De initiatiefnemer acht langer uitstel echter ongewenst en is van mening dat de bedoelde formele wetgeving nu zo snel mogelijk tot stand moet komen.

Zoals in paragraaf 1 nader is toegelicht, is het voorgestelde verbod op het dragen van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging beperkt tot de buitengewoon opsporingsambtenaar die bij zijn taakuitoefening in contact met het publiek een uniform of bedrijfskleding draagt.

3. Verhouding tot hoger recht en nationale wetgeving

Een verbod op het dragen van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging bij de taakuitoefening in contact met het publiek voor buitengewoon opsporingsambtenaren die een uniform of bedrijfskleding dragen raakt aan het recht op vrijheid van godsdienst, zoals opgenomen in artikel 6 van de Grondwet, 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). Daarnaast kan dit verbod ook leiden tot een beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting. Het recht op vrijheid van meningsuiting is opgenomen in artikel 7 van de Grondwet, artikel 10 EVRM en artikel 19 IVBPR. Tevens kan het verbod raken aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, die wordt gegarandeerd door artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 EVRM en artikel 17 IVBPR. Omdat het toetsen aan deze bepalingen geen wezenlijk andere uitkomst oplevert dan de toetsing aan artikel 9 EVRM, wordt hierna ten aanzien van de toetsing aan deze bepalingen verwezen naar hetgeen is opgenomen over de toetsing aan artikel 9 EVRM.

3.1. Vrijheid van godsdienst en levensovertuiging

Voor zover het verbod op het dragen van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging kan worden beschouwd als een beperking op het recht van godsdienstvrijheid of levensovertuiging en de vrijheid van meningsuiting, kan dit naar het oordeel van de initiatiefnemer de toets aan artikel 9 EVRM doorstaan. De belijdenis of een uiting van godsdienstvrijheid kan beperkt worden, indien dit niet in strijd is met

---

[7] Aanhangsel Handelingen II 2023/24, nr. 1751.
[8] Aanhangsel Handelingen II 2023/24, nr. 2263.
[9] Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 12 november 2025 (No. W16.25.00139/II).

artikel 6 van de Grondwet en indien dit gerechtvaardigd is op grond van artikel 9 EVRM.

Artikel 6, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat een ieder het recht heeft zijn godsdienst vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet. Dit recht impliceert het recht om naar de regels van die godsdienst te leven, waarbij alleen de wet in formele zin beperkingen kan stellen aan de uitoefening van godsdienstvrijheid. Met dit wetsvoorstel wordt aan dit formele vereiste voldaan. De rechtvaardiging van deze beperking wordt hierna onderbouwd in het kader van de toetsing aan artikel 9 van het EVRM.

Artikel 9 van het EVRM

De initiatiefnemer 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 onderwijs[10] en het Franse verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in de openbare ruimte[11]. 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 dient te zijn voorzien, met deze formele wet 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 wet in het Staatsblad wordt gepubliceerd.

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

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

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 ambtenaren[12].

Noodzakelijk in een democratische samenleving

De initiatiefnemer is van oordeel dat het wettelijk 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 1.

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 (niet afdwingbare) richtlijn gebonden achten. Immers, eind 2023 en begin 2024 werd duidelijk dat enkele gemeenten voornemens waren om het dragen van religieuze uitingen door buitengewoon opsporingsambtenaren bij hun uniform toe te staan en dit inmiddels zelfs al toegestaan hebben. Dit maakt een verbod op het dragen van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging in contacten met het publiek noodzakelijk. De initiatiefnemer acht een bij wet vastgesteld verbod voor geüniformeerde buitengewoon opsporingsambtenaren daarvoor het aangewezen middel.

3.2. Recht op gelijke behandeling

Naast het recht op vrijheid van godsdienst zijn bij de in deze wet geregelde verbodsregeling ten aanzien van zichtbare uitingen van godsdienst ook de nationale en internationale gelijkheidsnormen van belang. Deze normen, zoals opgenomen in artikel 1 van de Grondwet, 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] Zie EHRM, Ebrahimian v. Frankrijk, no. 64846/11, 26 november 2015, par. 64.

aanhangers van godsdiensten die het zichtbaar uiten van godsdienst beschouwen als het naleven van een religieus voorschrift meer dan anderen getroffen in hun grondrechtenuitoefening. Ook kan het wettelijk verbod een grotere impact hebben op vrouwen met een geloofs- of levensovertuiging waarbij een hoofdbedekking wordt gedragen, dan bij mannen met dezelfde geloofs- of levensovertuiging. 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 initiatiefnemer het passend en noodzakelijk acht het verbod vast te leggen in de wet.
Wat betreft de proportionaliteit wordt verwezen naar hetgeen hiervoor is opgenomen in het kader van de toetsing aan artikel 9 EVRM. Het verbod ten aanzien van het dragen van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging leidt gezien het voorgaande dan ook niet tot indirecte discriminatie.
De initiatiefnemer vindt voor bovenstaande redenering tevens steun in de relevante rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU.[13]

4. 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, van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar. Door middel van een aanpassing van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar zal erin worden voorzien dat de direct toezichthouder op de handhaving van het verbod toeziet.

5. Regeldruk

Het wetsvoorstel brengt geen informatieverplichtingen met zich mee voor burgers en bedrijven.

6. Financiële gevolgen en gevolgen voor personen

De kosten voor de uitvoering van deze wet zullen structureel gering zijn.

7. Advies en consultatie

De initiatiefnemer gaat in deze paragraaf in op de ontvangen reacties op het voorgestelde verbod. Daarbij wordt ook ingegaan op enkele reacties die eerder zijn gegeven naar aanleiding van het ontwerpbesluit. Aanvankelijk was het ontwerpbesluit namelijk door de regering in internetconsul-

[13] Zie HvJ EU 15 juli 2021 (WABE) en HvJ EU 28 november 2023 (Commune d'Ans).

tatie gegeven van 19 december 2024 t/m 13 februari 2025. Een aantal burgers en organisaties die hebben gereageerd op deze internetconsultatie, waren van mening dat het verbod niet bij AMvB, maar bij wet geregeld zou moeten worden geregeld. De initiatiefnemer is hieraan tegemoetgekomen. Wegens de inbreuk op de vrijheid van godsdienst, bedoeld in artikel 6 van de Grondwet, is de initiatiefnemer het eens met degenen die hebben aangegeven dat hiervoor een wet in formele zin aangewezen is. Verder heeft de Nederlandse Boa-bond naar aanleiding van het ontwerpbesluit zijn standpunt herhaald dat zij het verbod onderschrijven. Eerder gaven zij aan dat burgers erop moeten kunnen vertrouwen dat een handhaver volledig neutraal is, omdat zij moeten handhaven zonder aanziens des persoons. Een neutraal uniform hoort daarbij volgens de Nederlandse Boa-bond. Ook hebben zij aangegeven bezorgd te zijn dat het toestaan van religieuze uitingen bij het boa-uniform betreffende boa's kwetsbaar maakt voor agressie.

Ondanks dat de inhoud van het wetsvoorstel overeenkomt met het ontwerpbesluit, heeft de initiatiefnemer ervoor gekozen het wetsvoorstel in consultatie te geven. Het wetsvoorstel is van 12 mei 2026 t/m 12 juni 2026 in internetconsultatie geweest.

Er zijn in totaal 44 reacties ontvangen van burgers en organisaties naar aanleiding van de internetconsultatie, waarvan 38 openbaar. Van deze reacties waren er 18 ondersteunende reacties van burgers, 8 reacties van burgers die het niet eens waren met het wettelijk verbod en circa 5 reacties van burgers die geen duidelijke mening naar voren hebben gebracht. Uit de reacties van burgers die het niet eens waren met het verbod, was de voornaamste kritiek gebaseerd op de veronderstelling dat niet is aangetoond dat religieuze uitingen niet-neutraal gedrag veroorzaken. De initiatiefnemer benadrukt dat dit de kern van het wetsvoorstel miskent: het gaat niet om bewezen partijdig gedrag van individuele boa's, maar om de institutionele uitstraling van het ambt. Voor deze afweging is dan ook niet de vraag relevant of er bewijs bestaat voor partijdig gedrag, maar of het doel van het verbod legitiem is en de maatregel proportioneel. Deze afweging wordt verderop in deze paragraaf, naar aanleiding van de reacties van het College voor de Rechten van de Mens, de FNV, het NJCM en K9, nader uitgewerkt.

College voor de Rechten van de Mens

Het College concludeert dat het voorstel een inbreuk vormt op de vrijheid van godsdienst en leidt tot onderscheid op grond van godsdienst en indirect ook geslacht, omdat vooral vrouwen met een hoofddoek worden geraakt. Daarnaast is het College van mening dat nog niet voldoende is onderbouwd dat het verbod bijdraagt aan een neutralere of meer geaccepteerde taakuitoefening van boa's.

FNV

De FNV beschouwt het voorstel als een vorm van indirecte discriminatie van islamitische vrouwen en Joodse mannen, omdat zij afhankelijk zijn van zichtbare religieuze uitingen. Volgens de FNV ontbreekt een objectieve rechtvaardiging voor het verbod en wordt de diversiteit van de handhaving aangetast, terwijl die juist kan bijdragen aan herkenning en vertrouwen bij burgers.

Nederlands Juristencomité voor de Mensenrechten (NJCM)

Het NJCM is van mening dat het verbod niet wenselijk is, omdat niet voldoende wordt aangetoond waarom zichtbare religieuze uitingen in strijd zijn met het neutraal handelen van de boa, en omdat wetenschappelijke onderbouwing ontbreekt dat zichtbare religieuze uitingen daadwerkelijk afbreuk doen aan de neutraliteit.

Samenwerkende regionale moskeekoepels (K9)

Kort samengevat bekritiseren de K9 het wetsvoorstel en vinden dat het verbod in strijd is met internationaal recht. Daarnaast stellen zij dat alleen gemeenten kledingvoorschriften mogen regelen en dat boa's een ander profiel hebben dan de politie.

Reactie op CRvM, FNV, NJCM, K9

Algemeen: gezagsdragers en zichtbare neutraliteit

De initiatiefnemer stelt voorop dat boa's net als politieagenten openbaar gezag uitoefenen namens de overheid. Zij kunnen en moeten als dat nodig is dwangmiddelen inzetten en moeten daarom niet alleen neutraal handelen, maar ook zichtbaar neutraal zijn. Het verbod richt zich niet op een specifieke religie, godsdienst of levensovertuiging: het wetsvoorstel verbiedt alle zichtbare uitingen van religie in gelijke mate.
De initiatiefnemer stelt dat het publieke belang van een uniforme, herkenbare en neutrale overheid zwaarder weegt dan de individuele wens om religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging tijdens de gezagsuitoefening zichtbaar uit te dragen. Daarbij wordt benadrukt dat de beperking uitsluitend geldt tijdens geüniformeerde taakuitoefening met publiekscontact; daarbuiten geldt het wettelijk verbod niet. Daarmee is volgens de initiatiefnemer sprake van een beperkte en proportionele maatregel die het vertrouwen in de onpartijdigheid van de overheid versterkt en uitdrukking geeft van het beginsel van een strikte scheiding tussen kerk en staat.

Artikel 3 en 6 Grondwet

K9 heeft aangevoerd dat het voorstel in strijd is met artikel 3 van de Grondwet, dat bepaalt dat alle Nederlanders op gelijke voet benoembaar zijn in openbare dienst, en dat bekwaamheids- en geschiktheidseisen daarom functioneel moeten zijn, dat wil zeggen noodzakelijk voor een goede vervulling van de functie. Daarnaast heeft K9 erop gewezen dat artikel 6, tweede lid van de Grondwet de wetgever bevoegd verklaart om de uitoefening van de godsdienstvrijheid buiten gebouwen en besloten plaatsen te beperken, maar dat dit uitsluitend mag ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Volgens K9 valt het belang van neutraliteit niet onder een van deze limitatief genoemde doelcriteria.

De initiatiefnemer stelt dat het verbod geen benoembaarheidseis in de zin van artikel 3 van de Grondwet betreft, maar een gedragsnorm voor de uitoefening van de functie tijdens geüniformeerde diensttijd met publiekscontact. De toegang tot het ambt van boa zelf wordt door het verbod niet beperkt: een ieder kan, ongeacht godsdienst of levensovertuiging, tot boa worden benoemd. Het verbod ziet uitsluitend op de wijze waarop de functie tijdens de uitoefening van publieke gezagstaken wordt vervuld. Wat betreft het tweede lid van artikel 6 van de Grondwet merkt de initiatiefnemer op dat deze bepaling regelt dat de lagere wetgever (bijvoorbeeld de gemeenteraad) uitsluitend met het oog op een van de

daar genoemde gronden regels ter beperking van artikel 6 mag stellen. Voor de formele wetgever is alleen de beperkingsclausule van het eerste lid van artikel 6 van de Grondwet relevant: «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet».

Jurisprudentie EHRM

Verder heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in eerdere zaken (bijv. Ebrahimian t. Frankrijk) geaccepteerd dat staten de zichtbare religieuze neutraliteit van ambtenaren met publiekscontact mogen waarborgen als uitdrukking van de scheiding tussen kerk en staat. K9 heeft hiertegen aangevoerd dat deze uitspraak in de Nederlandse context minder betekenis heeft, omdat het EHRM-oordeel mede was ingegeven door art. 1 van de Franse Grondwet, dat Frankrijk als seculiere republiek aanmerkt, terwijl de Nederlandse Grondwet geen vergelijkbare bepaling kent. De initiatiefnemer erkent dat het EHRM in Ebrahimian betekenis heeft toegekend aan de Franse seculiere staatsvorm, maar wijst erop dat het EHRM in die en latere zaken tevens vaststelt dat aan staten in dit type kwesties een ruime beoordelingsmarge (margin of appreciation) toekomt, juist omdat de waardering van religieuze uitingen in de publieke sfeer van land tot land verschilt. Naar het oordeel van de initiatiefnemer betekent dit dat ook een staat zonder grondwettelijke seculariteitsbepaling, zoals Nederland, binnen die beoordelingsmarge een eigen afweging mag maken over de zichtbare neutraliteit van gezagsdragers met publiekscontact, zolang deze afweging gemotiveerd en proportioneel is.

Vergelijking met de politie

Van belang is dat hetzelfde verbod geldt voor de politie. Het bestaande verbod voor politieambtenaren op het dragen van zichtbare religieuze uitingen wordt door de organisaties niet ter discussie gesteld. Geen van de organisaties heeft betoogd dat voor een verbod op het dragen van zichtbare religieuze uitingen door politieagenten bewijs van partijdig gedrag nodig zou zijn; het verbod voor politieagenten wordt gezien als een logisch gevolg van het ambt. Het zou inconsistent zijn deze eis wel bij politieagenten te stellen en niet bij boa's.

Bevoegdheidsverdeling en arbeidsrechtelijke verhoudingen

K9 heeft aangevoerd dat niet het Rijk, maar de gemeente als werkgever bevoegd is om de arbeidsvoorwaarden van boa's te bepalen. K9 stelt dat het wetsvoorstel daarmee de bestaande regeling in art. 11.1, lid 2 van de CAO Gemeenten 2025–2027 doorkruist. De initiatiefnemer merkt op dat het onderhavige wetsvoorstel geen arbeidsvoorwaarde in de zin van de CAO regelt, maar een publiekrechtelijke norm vastlegt die voortvloeit uit de uitoefening van een overheidstaak door een gezagsdragende functionaris. Gemeentelijke toezichthouders zoals boa's zijn weliswaar gemeenteambtenaren en vallen onder de CAO Gemeenten. De functie moet echter worden onderscheiden van de boa-status, die wordt toegekend door de Minister van Justitie en Veiligheid. Het wettelijk verbod op het dragen van zichtbare religieuze uitingen is uitsluitend gekoppeld aan de boa-status.

Reactie op het «peer influence»-argument van K9

K9 heeft aangevoerd dat boa's, in tegenstelling tot de politie, hun gezag vooral ontlenen aan «peer influence», sociale overtuigingskracht en informele acceptatie, in plaats van aan een institutioneel gezagskader zoals bij de politie. De initiatiefnemer betoogt dat dit juist onderstreept waarom een neutrale, uniforme uitstraling extra belangrijk is. Ook boa's kunnen worden uitgerust met handboeien, wapenstok, pepperspray of

een vuurwapen en zijn gerechtigd deze middelen in te zetten; het vertrouwen van burgers moet daarom worden opgebouwd en behouden via de waargenomen onpartijdigheid van het optreden. De stelling dat zichtbare uitingen toegevoegde waarde hebben in diverse wijken erkent feitelijk dat religieuze zichtbaarheid het optreden van een boa kleurt naar de waarneming van het publiek, en veronderstelt dat burgers eerder gehoor geven aan een handhaver die hun eigen geloofsgroep zichtbaar deelt. Dat is zelf een aanname over partijdige effecten van religieuze identiteit op de uitoefening van het ambt. De initiatiefnemer wil nu precies vermijden dat het gezag van een boa afhankelijk is van de vraag of zijn geloof toevallig aansluit bij dat van de burger die hij aanspreekt: dat zou ongelijke handhaving tussen wijken en groepen creëren, in plaats van de gelijke, voorspelbare bejegening die het gelijkheidsbeginsel vereist.

Martens-America