

Vergaderjaar 2011–2012

29 614

Grondrechten in een pluriforme samenleving

Nr. 29 HERDRUK¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 september 2011

De Tweede Kamer heeft op 3 november 2009 een motie van het lid De Pater-Van der Meer c.s. aangenomen, die de regering verzoekt voorstellen te doen om de formulering van de eed of belofte voor ambtenaren bij gemeenten en provincies vast te leggen, overwegende dat het wenselijk is dat voor het gehele Nederlandse rechtsgebied dezelfde bewoordingen gelden voor ambtseed- of belofte.²

De motie constateert, dat de formulering van de ambtseed of -belofte wettelijk is vastgelegd voor rijksambtenaren en politieambtenaren, maar niet voor ambtenaren bij gemeenten en provincies. Uit het debat waarin de motie is voorgesteld, lijkt te volgen dat het de intentie van de indieners is om voor de ambtseed van ambtenaren bij gemeenten of provincies aan te sluiten bij de traditionele formulering van de bekrachtiging van de eed of de belofte, te weten «Zo waarlijk helpe mij God, Almachtig!» (voor de eed) en «Dat verklaar en beloof ik!» (voor de belofte), zoals die ook geldt voor rijksambtenaren en politieambtenaren. In deze brief reageer ik op de motie.

Mijn ambtsvoorganger heeft naar aanleiding van deze motie een ambtelijk onderzoek laten uitvoeren naar de precieze bewoordingen van de ambtseed bij de verschillende gemeenten en provincies, alsook naar de vraag hoe personen van verschillende godsdienstige gezindten daarmee omgaan. Zoals aangekondigd in de schriftelijke antwoorden op vragen gesteld bij de begrotingsbehandeling van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,³ bericht ik u in deze brief over de resultaten van dit onderzoek na een korte uiteenzetting van de bestaande regelgeving met betrekking tot de ambtseed.

¹ I.v.m. een correctie in de voetnoten.

² Kamerstukken II 2009/10, 29 614, nr. 15. Zie voorts Handelingen II 2009/10, 16, p. 1161–1162 en Handelingen II 2009/10, 19, p. 1508.

³ Bijvoegsel Handelingen II 2010/11, 2 december 2010, nr. 30, p. 116.

Bestaande regelgeving

Er bestaan verschillende (wettelijke) regelingen voor het afleggen van de eed of belofte voor verschillende publieke functies. De motie De Pater-Van der Meer c.s. strekt zich enkel uit tot de regeling van de eed voor ambtenaren van gemeenten en provincies en maakt daarbij een vergelijking met rijksambtenaren en politieambtenaren. Derhalve ga ik in deze brief kort in op de regelingen omtrent de ambtseed voor die functionarissen.

Per 1 maart 2006 is het op grond van de Ambtenarenwet verplicht dat ambtenaren bij hun aanstelling een eed of belofte afleggen (art. 125quinquies). Die wettelijke regeling hangt samen met goed ambtelijk handelen en integriteit. Met de eed of belofte benadrukt de ambtenaar bij zijn aanstelling uitdrukkelijk dat hij zich als een goed ambtenaar zal gedragen. De eed- of belofteaflegging is een formeel moment waarbij de normen en waarden die het ambtelijk handelen bepalen expliciet onder de aandacht gebracht worden, zodat de ambtenaar zich bewust is van de integriteitsrisico's die de functie met zich meebrengt.⁴

Voor rijksambtenaren is de tekst van de af te leggen eed of verklaring en belofte, inclusief de bekrachtiging, vastgesteld in het Formulier eed/belofte rijksambtenaren van 1998,⁵ dat berust op artikel 51, derde lid, van het Algemeen Rijksambtenarenreglement. De formulering van de bekrachtiging van de eed luidt «Zo waarlijk helpe mij God Almachtig!» en de formulering van de bekrachtiging van de belofte luidt «Dat verklaar en belof ik!».

Voor politieambtenaren is de tekst van de af te leggen eed of verklaring en belofte, inclusief de bekrachtiging, integraal vastgesteld in artikel 9 van het Besluit algemene rechtspositie politie (Barp). Het is derhalve niet mogelijk om af te wijken van de daarin gestelde tekst. Zoals is uiteengezet in het antwoord op Kamervragen in 2008 maakt het uitspreken van een andere tekst dan de wettelijk voorgeschreven tekst de eed ongeldig.⁶

In artikel 125 quinquies, tweede lid, van de Ambtenarenwet is bepaald dat het bevoegd gezag van gemeenten en provincies zelf de inhoud van de eedsformulering vaststellen voor ambtenaren door of vanwege hen aangesteld. De achterliggende gedachte daarvan is dat bij de vaststelling van het formulier van de eed of belofte zoveel mogelijk aan de cultuur binnen de betreffende overheidsorganisatie tegemoet kan worden gekomen.⁷ In de toelichting op de wet zijn voorbeelden genoemd van elementen die in de tekst van de eed/belofte kunnen worden opgenomen. Dat zijn onder meer trouw aan de Koning, eerbiediging van de Grondwet en andere wetten, de belofte om de opgedragen taken nauwgezet en professioneel te vervullen, de inachtneming van de geheimhoudingsplicht en de belofte om de gedragscode na te leven en zich te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt. Deze voorbeelden zien op de inhoud van de eed. De eed of belofte wordt na de inhoudelijke formulering doorgaans afgesloten met een zin ter bekrachtiging. Ook het vaststellen daarvan geschiedt door het bevoegd gezag van gemeenten en provincies, aangezien de tekst van de bekrachtiging integraal deel uitmaakt van het eedsformulier. In sommige gemeenten is het op basis van de gemeentelijke regeling met betrekking tot het afleggen van de eed/belofte dan ook toegestaan dat een ambtenaar die kiest voor het afleggen van de eed in

⁴ Kamerstukken II 2003/04, 29 436, nr. 3, p. 17.

⁵ Staatscourant 1998, nr. 92, p. 7

⁶ Aanhangsel Handelingen II 2008/09 nr. 1104 en 1105.

⁷ Kamerstukken II 2003/04, 29 436, nr. 3, p. 18.

plaats van de belofte, deze bekrachtigt met een formulering die in overeenstemming is met het door de betreffende ambtenaar aangehangen geloof, in plaats van de meest gangbare formulering voor de bekrachtiging van de eed («zo waarlijk helpe mij God Almachtig»).

Uitkomsten van het onderzoek

Overheden

Met medewerking van de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn gemeenten verzocht om aan te geven hoe zij omgaan met het afleggen van de eed/belofte door ambtenaren in hun gemeente, alsook welke teksten van eedsformuleringen in de gemeente worden gebruikt en of er speciale gebruiken bij de eedsaflegging zijn. Mijn ministerie heeft na een oproep op de website van de VNG reacties ontvangen van 41 gemeenten, waarbij sprake is van een redelijke verdeling tussen grote en kleine gemeenten, alsmede gespreide geografische ligging. Van de 41 gemeenten is het in 11 gemeenten mogelijk om de eed met verschillende formuleringen te bekrachtigen, dan wel is de gemeente bereid om een concreet verzoek daartoe in te willigen. Sommige gemeenten hebben ervoor gekozen zelf een limitatief aantal formuleringen op te stellen met verwijzing naar verschillende religies. Anderen kiezen voor een algemene uitzonderingsbepaling, bijvoorbeeld: «Indien de medewerker zich verplicht acht de ambtseed of ambtsbelofte op een andere wijze dan beschreven in de voorgaande artikelen af te leggen, is afwijking van de daar beschreven vorm toegestaan.» De overige gemeenten kennen slechts de mogelijkheid om de eed te bekrachtigen op één wijze, die overeenstemt met de formulering voor rijksambtenaren en politieambtenaren.

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft aangegeven dat hun CAO de volgende bepaling bevat: «Indien de ambtenaar daartoe aan zijn godsdienstige gezindheid de plicht ontleent, kan hij de eed afleggen op een wijze die in overeenstemming is met zijn godsdienstige gezindheid.»⁸ Van deze mogelijkheid is overigens voor zover bekend nog nooit gebruik gemaakt. Het IPO gaf voorts aan geen dringende noodzaak te zien voor een uniforme wettelijke regeling.

Uit het onderzoek is niet gebleken hoe vaak ambtenaren van gemeenten en provincies welke formulering gebruiken om de ambtseed te bekrachtigen. Juridisch gezien is dat ook niet van belang, aangezien het in alle gevallen gaat om een rechtsgeldige aflegging van de eed of belofte. De Eedswet 1971, waarvoor de Minister van Veiligheid en Justitie de eerste verantwoordelijkheid draagt, bepaalt dat in elk geval waarin een wettelijk voorschrift het afleggen van een eed vordert of daaraan rechtsgevolgen verbindt, ter keuze van de betrokkene in de plaats van de eed de belofte kan worden afgelegd. Hetzelfde geldt voor het afleggen van verschillende formuleringen van de bekrachtiging van de eed, mits die conform de geldende regelgeving zijn. Daarbij kan worden opgemerkt dat er verschillen kunnen zijn in het inhoudelijke deel van de tekst van de ambtseed *tussen* gemeenten, maar *binnen* één gemeente is de inhoude-

⁸ Deze formulering is ontleend aan de Wet vorm van de eed. Artikel 1 bepaalt dat hij, die ter uitvoering van een wettelijk voorschrift mondeling een eed, belofte of bevestiging moet afleggen, respectievelijk de woorden «Zoo waarlijk helpe mij God Almachtig», «Dat belooft ik» of «Dat verklaar ik» uitspreekt, «tenzij hij aan zijn godsdienstige gezindheid den plicht ontleent den eed, de belofte of de bevestiging op andere wijze te doen.» De Wet vorm van de eed geldt alleen voor de aflegging van de eed, belofte of verklaring in gerechtelijke procedures.

lijke tekst van de ambtseed voor elke ambtenaar gelijk. Het bevoegd gezag laat in voorkomende gevallen slechts een andere wijze van bekrachtigen toe.

Los van het door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geïnitieerde onderzoek, heb ik brieven ontvangen van de burgemeester van de gemeente Amsterdam en de directieraad van de VNG met betrekking tot de door de Kamer aanvaarde motie De Pater-Van der Meer c.s.

De gemeente Amsterdam heeft bij brief van 10 december 2009 aangegeven dat zij er in 2006 bij de vaststelling van de Nieuwe Amsterdamse Ambtseed bewust voor heeft gekozen om verschillende formuleringen van de bekrachtiging van de eed toe te staan, naast «Zo waarlijk helpe mij God Almachtig», «Zo waarlijk helpe mij Allah de Erbarmer, de Barmhartige», en een niet nader uitgewerkte Hindoeïstische/ Boeddhistische tekst. Volgens de gemeente Amsterdam zou een beperking tot het christendom historisch wellicht begrijpelijk zijn, maar zonder dat daar enige grond voor is, onderscheid maken tussen verscheidene religies. Zij hecht aan de tekst van de eigen ambtseed, die is opgesteld in nauw overleg met bestuurders en ambtenaren van de gemeente en die aansluit bij de grondslagen van het Amsterdamse integriteitbeleid.

De VNG heeft bij brief van 12 februari 2010 aangegeven te hechten aan de huidige vrijheid van gemeenten om zelf de eedsformuleringen vast te stellen en het verzoek van de gemeente Amsterdam om recht te doen aan alle ambtenaren in dienst van gemeenten te ondersteunen. Volgens de directieraad van de VNG hebben gemeenten bij de totstandkoming van het Tweeluis Religie en publiek domein aangegeven dat gezien de diversiteit binnen gemeenten en haar ambtenaren in deze tijd niet meer kan worden volstaan met een verwijzing naar slechts de christelijke godsdienst. De VNG heeft mij verzocht om bij het bepalen van het standpunt in deze kwestie de mogelijkheid te behouden om naast de belofte het afleggen van de eed aan meerdere religies te kunnen verbinden en niet te beperken tot alleen het christendom.

Deze brieven heb ik, zoals verzocht door de afzenders, naast de (ambtelijke) reacties van de (overige) afzonderlijke gemeenten, betrokken in mijn overwegingen in reactie op deze motie. In reactie op de brieven kan overigens worden opgemerkt dat daarin wordt verondersteld dat het woord «God» in de formulering «zo waarlijk helpe mij God almachtig» uitsluitend naar de christelijke godsdienst verwijst, wat niet noodzakelijkerwijs het geval hoeft te zijn, ook al is de herkomst van de zinsnede daarin gelegen. Eenieder die de eed bekrachtigt met een verwijzing naar «God» kan daar zijn eigen overwegingen en godsbeeld bij hebben.

Vertegenwoordigers religie

Ook is in het najaar van 2010 in een aantal gesprekken met vertegenwoordigers van religieuze groeperingen gevraagd hoe men staat tegenover het gebruik van de eedsformule en eventuele harmonisatie daarvan. Daaruit zijn wel enkele aandachtspunten naar voren gekomen met betrekking tot de formulering «zo waarlijk helpe mij God, Almachtig», maar er zijn geen zwaarwegende bezwaren tegen die formulering naar voren gebracht. Sommige denominaties kunnen zich minder goed vinden in het woord «Almachtig» of staan terughoudend tegenover «zweren» als zodanig, terwijl andere denominaties daaraan juist erg hechten. Eén eedsformule waarin verschillende denominaties hun eigen godsbeeld terugzien zal niet eenvoudig zijn vast te stellen. De bestaande mogelijkheden lijken voldoende om aan ieders wensen tegemoet te komen.

Kabinetsstandpunt

De toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de motie ontraden, omdat die er feitelijk om vraagt de autonomie van gemeenten en provincies te beperken. De Minister stelde zich op het standpunt dat het aan deze overheden kan worden overgelaten om, rekeninghoudend met de specifieke situatie, de precieze tekst van de ambtseed vast te stellen. Ik onderschrijf het standpunt van mijn ambtsvoorganger en wil de gemeentelijke en provinciale autonomie op dit punt respecteren, indachtig de reacties van de VNG en IPO. In 2006 heeft de wetgever er bewust voor gekozen om de bevoegdheid tot regeling van de ambtseed of -belofte over te laten aan het bevoegd gezag van gemeenten en provincies, zodat deze decentrale overheden rekening kunnen houden met de cultuur binnen de organisatie.

Hoewel, mede vanuit cultuurhistorisch oogpunt, waarde moet worden gehecht aan de traditionele formulering van de eedbekrachtiging, ben ik van mening, dat gelet op de bestaande pluriformiteit van religieuze overtuigingen onder ambtenaren van gemeenten en provincies, het bevoegd gezag van decentrale overheden de bevoegdheid moet houden om aflegging van de eed op een wijze die meer recht doet aan het geloof van de betrokken ambtenaar toe te staan.

Tot slot leidt ook het ambtelijke onderzoek dat mijn ambtsvoorganger naar aanleiding van de motie heeft laten verrichten naar het afleggen van de ambtseed in de praktijk, niet tot een andere conclusie. Uit het – weliswaar in omvang beknopte – onderzoek zijn geen grote knelpunten gebleken bij het afleggen van de eed of belofte in de praktijk van decentrale overheden, noch bij vertegenwoordigers van religieuze groeperingen. Nu er ook geen sprake is van een maatschappelijk probleem, ziet dit kabinet geen redenen om de regelgeving met betrekking tot het afleggen van de ambtseed door ambtenaren van gemeenten en provincies te wijzigen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.P.H. Donner