

Vergaderjaar 2012–2013

33 344

Voorstel van wet van de leden Dijkstra en Schouw tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de Algemene wet gelijke behandeling met betrekking tot ambtenaren van de burgerlijke stand die onderscheid maken als bedoeld in de Algemene wet gelijke behandeling

Nr. 7

VERSLAG

Vastgesteld 23 januari 2013

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de initiatiefnemers op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zullen hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

	blz.
1. Algemene opmerkingen en probleemschets	1
2. Historische achtergrond	4
3. Doelen en middelen	4
4. Gewetensbezwaren en tolerantie	5
5. Legaliteitsbeginsel en ambtelijke integriteit	7
6. Scheiding van kerk en staat	8
7. Vrijheid van godsdienst	9
8. Gelijke behandeling	9
9. Gemeentelijke autonomie	10
10. Beschikbaarheid van voldoende niet-weigerambtenaren	10
11. Benoembaarheid van ambtenaren van de burgerlijke stand	10
12. Overplaatsing en ontslag van weigerambtenaren	11
13. Verband met wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren	13
14. Adviezen	14

1. Algemene opmerkingen en probleemschets

De leden van de VVD-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet van de leden Dijkstra en Schouw tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de Algemene wet gelijke behandeling met betrekking tot ambtenaren van de burgerlijke stand die onderscheid maken als bedoeld in de Algemene wet gelijke behandeling.

Alvorens zij de indieners diverse vragen voorleggen, merken de leden van de VVD-fractie op dat zij hechten aan de neutraliteit van de Staat, aan de neutraliteit van ambtenaren en dus ook aan de neutraliteit van de ambtenaren van de burgerlijke stand. Zij zijn van mening, dat dienstverlening van de overheid zonder aanzien des persoons moet geschieden. Dat betekent dat ambtenaren van de burgerlijke stand alle huwelijken moeten sluiten, die de wet mogelijk maakt. Het fenomeen van de gewetensbezwaarde ambtenaar is immers niet uit te leggen of te verdedigen. Daarbij komt dat er bij dit onderwerp fundamentele rechtsbeginselen als het discriminatieverbod en de scheiding van Kerk en staat aan de orde zijn. De leden van de VVD-fractie merken voorts op, dat zij niet altijd daadwerkelijk steun aan initiatieven om een einde te maken aan het fenomeen van de gewetensbezwaarde ambtenaar hebben kunnen geven – zij deden dat met pijn in het hart – maar dat was om politieke redenen. Dat de leden van de VVD-fractie moeite hebben met «weigerambtenaren» blijkt onder andere uit het door hun collega's Hennis-Plasschaert en Van der Burg ingediende amendement bij een ander wetsvoorstel (zie TK 32 550, nr. 37), waarmee wordt beoogd te voorkomen dat een ambtenaar van de burgerlijke stand uit gewetensbezwaren kan weigeren zijn taak te verrichten. De leden van de VVD-fractie spreken de wens uit dat er spoedig een einde komt aan ambtenaren van de burgerlijke stand die weigeren bepaalde huwelijken te sluiten.

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennis genomen van het voorliggend wetsvoorstel. Zij onderschrijven al sinds jaren de doelstelling van gelijkberechtiging van paren van gelijk geslacht en zijn van mening dat ook – of juist – ambtenaren van de burgerlijke stand geen onderscheid mogen maken op grond van het geslacht of seksuele geaardheid van de personen die zij moeten trouwen. De aan het woord zijnde leden hebben dit recentelijk nog tot uitdrukking gebracht in een amendement en motie (TK 32 550, nrs. 33 en 39). De aan het woord zijnde leden hebben enkele vragen en opmerkingen.

Zo lezen zij dat de indieners van mening zijn dat het fenomeen weigerambtenaar geen uitstervend probleem zou zijn (p. 2 MvT). Kunnen de indieners aangeven hoeveel weigerambtenaren in de negen gemeenten die deze nog aannemen, na 2001 zijn aangesteld?

De leden van de SP-fractie zijn positief over voorliggend wetsvoorstel. Zij menen dat met voorliggend wetsvoorstel op goede wijze een einde komt aan de praktijk van de weigerambtenaar. Het is correct dat het fenomeen weigerambtenaar wordt beëindigd. Een ambtenaar in dienst van de overheid behoort een neutrale positie in te nemen. Een ambtenaar die discrimineert en niet bereid is een wettelijk geaccepteerd huwelijk te voltrekken, moet zich afvragen of hij de juiste positie bekleedt.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij zien het huwelijk als een relatie waarin twee mensen die van elkaar houden in het openbaar trouw beloven aan elkaar, duurzame verantwoordelijkheid en zorg op zich nemen voor elkaar. Dat is in een huwelijk tussen man en vrouw niet anders dan in een huwelijk tussen twee mannen of tussen twee vrouwen. Wanneer mensen duurzaam verantwoordelijkheid voor elkaar willen dragen, dient de overheid deze verantwoordelijkheid recht te doen door daarvoor ook de juridische voorwaarden te scheppen. Voor de leden van de CDA-fractie staat de openstelling van het huwelijk voor paren van gelijk geslacht niet ter discussie. Deze leden zijn dan ook van mening, dat paren van gelijk geslacht in elke gemeente moeten kunnen trouwen.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het belang van de bestrijding van discriminatie op grond van homoseksuele gerichtheid. Op dit punt verschillen zij niet met indieners van mening. Deze leden onderschrijven

het uitgangspunt voor het homo-emancipatiebeleid, dat het verbod op discriminatie van homoseksuelen een ononderhandelbare norm in de Nederlandse samenleving is. Uitgangspunt was, is en blijft: de bescherming van de menselijke waardigheid en het kunnen meedoen aan het maatschappelijke leven op voet van gelijkheid, ongeacht seksuele gerichtheid. De leden van de CDA-fractie delen niet de analyse van de initiatiefnemers, dat het voorliggende wetsvoorstel daaraan een substantiële bijdrage levert.

De leden van de CDA-fractie herinneren indieners aan het hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Balkenende II. Op het punt van het huwelijk van personen van gelijk geslacht was daarin de volgende passage opgenomen: *«Overeenkomstig het destijds geformuleerde beleid brengt zorgvuldige omgang met gewetensbezwaarde ambtenaren van de burgerlijke stand met zich dat in onderling overleg in plaats van de gewetensbezwaarde een andere ambtenaar van de burgerlijke stand een huwelijk tussen personen van hetzelfde geslacht voltrekt, mits in elke gemeente de voltrekking van een dergelijk huwelijk mogelijk blijft.»*

Waarom nemen initiatiefnemers met het voorliggende wetsvoorstel nu afstand van deze beleidslijn, zo vragen deze leden. Welk probleem lossen zij daarmee op?

De leden van de CDA-fractie betreuren het, dat er in het debat over de positie van de gewetensbezwaarde ambtenaar van de burgerlijke stand sprake is van politieke en maatschappelijke polarisatie. Delen de indieners de waarneming van deze leden, dat deze polarisatie het vinden van een oplossing die voor alle betrokkenen min of meer aanvaardbaar is, in de weg staat?

Indieners noemen in de MvT (blz. 2, voetnoot 1) 24 gemeenten die formeel besloten hebben, dat gewetensbezwaarden trouwambtenaar kunnen worden. Op welke gronden hebben deze verschillende gemeenten een dergelijk besluit genomen, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Hoe beoordelen de indieners deze gronden, mede in het licht van de gemeentelijke autonomie? Is er naar de opvatting van initiatiefnemers in de huidige situatie reden om deze besluiten voor vernietiging voor te dragen bij de Kroon?

De indieners stellen, dat het niet om een «uitstervend» probleem gaat. Kunnen de indieners deze stelling met cijfers onderbouwen? In de memorie van toelichting geven zij wel cijfers, maar geen ontwikkeling van cijfers.

De leden van de D66-fractie nemen met veel genoegen kennis van het wetsvoorstel. Het biedt zicht op het – op termijn – oplossen van een kwestie die zich al veel te lang heeft voortgeslept. Zij zijn tevreden met de genuanceerde benadering die in het voorstel is gekozen. Geen nieuwe weigerambtenaren meer benoemen en bestaande niet herbenoemen, en het aan de gemeenten over laten om de resterende weigerambtenaren te ontslaan dan wel ze te laten «uitsterven».

De leden van de D66 hebben wel met zorg kennis genomen van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, waar deze geen ruimte lijkt te laten voor gemeentelijk beleid, dat op principiële gronden gericht is op het weren van weigerambtenaren uit de functie van ambtenaar van de burgerlijke stand. Deze gemeenten zouden deze ambtenaren nog slechts in specifieke gevallen, vanwege praktische problemen in de uitvoering van de taken van de burgerlijke stand, kunnen weren. Mede hierom achten de hier aan het woord zijnde leden het van groot belang, dat de nationale wetgever nu formele wetgeving tot stand brengt. Deze leden hebben nog wel enkele vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met teleurstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden betreuren dat het wetsvoorstel beoogt een einde te maken aan de constructieve en

pragmatische benadering die tot op heden niet tot problemen in de praktijk heeft geleid.

Met afkeuring hebben de leden van de SGP-fractie kennisgenomen van het wetsvoorstel van de leden Dijkstra en Schouw over gewetensbezwaarde ambtenaren. Nog daargelaten welke opvatting men heeft over het huwelijk tussen twee personen van gelijk geslacht, is het wetsvoorstel naar de mening van deze leden in strijd met de Grondwet en dan met name de bepalingen over gelijke behandeling en de gelijke benoembaarheid voor de wet. Hierdoor lossen de indieners een door hen ervaren botsing van grondrechten op door de grondrechten van ambtenaren volledig aan de kant te zetten ten behoeve van een door hen gewenst doel. De leden van de SGP-fractie vinden dit onnodig en ongewenst. Ook om inhoudelijke redenen vinden zij dit wetsvoorstel ongewenst. Graag maken zij in dit verslag gebruik van de gelegenheid om vragen te stellen bij diverse punten uit het wetsvoorstel en de toelichting hierop. De leden van de SGP-fractie constateren dat de indieners in de eerste alinea van de toelichting meteen het woord «weigerambtenaren» introduceren. Zij vragen zich af waarom de indieners van het voorstel zo hechten aan die term, terwijl het gebruik van dat begrip niets toevoegt aan de fundamentele discussie over grondrechten en gewetensbezwaren. Hebben de indieners overwogen om deze diskwalificerende term te vermijden, om – ook met het door hen beoogde doel voor ogen – serieus te kijken naar gewetensbezwaren?

2. Historische achtergrond

De leden van de VVD-fractie roepen het «roze stembusakkoord» in herinnering. Dit akkoord is in september 2012 getekend door vertegenwoordigers van alle niet-confessionele partijen, die toen in de Kamer waren vertegenwoordigd, en 50Plus. Dit akkoord heeft dus ook de steun van de leden van de VVD-fractie. Hoe moet het initiatiefwetsvoorstel van de leden Dijkstra en Schouw van de D66-fractie in het licht van dat «roze stembusakkoord» worden gezien, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Gaarne krijgen zij een reactie van de indieners.

3. Doelen en middelen

De leden van de VVD-fractie lezen dat de indieners in de wet een eis voor benoembaarheid van ambtenaren van de burgerlijke stand willen opnemen, die verzekert dat personen, die bij de uitoefening van hun ambt onderscheid in de zin van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) maken, niet tot ambtenaar van de burgerlijke stand kunnen worden benoemd. Hoe is daarmee gegarandeerd dat iemand inderdaad geen onderscheid in de zin van de Awgb zal maken? Het kan namelijk voorkomen dat iemand pas later gewetensbezwaren krijgt of dat iemand de eed aflegt, terwijl hij of zij toch bezwaren heeft, maar dat dat in het sollicitatiegesprek niet is gebleken. In het innerlijke van de mens kan immers niemand kijken. Kortom, wat zegt die benoembaarheidseis en wat zegt die eis over iemands houding in de toekomst? Zal de benoembaarheidseis er toe leiden dat er in de toekomst geen ambtenaren van de burgerlijke stand met gewetensbezwaren meer zijn? Wat is in dat kader de meerwaarde van het opnemen in de wet van een benoembaarheidseis ten opzichte van het amendement van de leden Hennis-Plasschaert en Van der Burg (TK 32 550, nr. 37)? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indieners. In hoeverre zijn de indieners zeker van hun zaak, daar zij in paragraaf 16 inzake handhaafbaarheid vermelden dat zij «erop vertrouwen dat door het aan de wet toevoegen van een uitdrukkelijke bepaling over de benoembaarheid van ambtenaren van de burger-

lijke stand dit probleem tot het verleden zal gaan behoren»? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indieners.

De leden van de CDA-fractie nemen kennis van het doel van de indieners dat zij met het wetsvoorstel het uitgangspunt beogen te handhaven, dat een burgerlijk huwelijk louter een neutrale overheidshandeling is (MvT blz. 4). Delen de initiatiefnemers de mening van de leden van de CDA-fractie, dat van een (buitengewoon) ambtenaar van de burgerlijke stand meer wordt gevraagd dan alleen het strikt uitvoeren van wettelijke bepalingen? Achten de indieners het juist, dat van (buitengewoon) ambtenaren van de burgerlijke stand een grotere persoonlijke betrokkenheid wordt gevraagd, naarmate de voltrekking van het burgerlijk huwelijk een steeds persoonlijker karakter draagt? Leidt dit niet tot spanning met het uitgangspunt van het burgerlijk huwelijk als een neutrale overheidshandeling, zo vragen deze leden. Wordt de voltrekking van een burgerlijk huwelijk in deze tijd in het algemeen nog beschouwd als een neutrale overheidshandeling?

4. Gewetensbezwaren en tolerantie

De leden van de CDA-fractie vragen de indieners nader in te gaan op de vraag naar de toetsing en de eventuele erkenning van gewetensbezwaren. Hun vraag komt voort uit de definitie van gewetensbezwaren, zoals die in de MvT wordt gegeven: «Gewetensbezwaren zijn uit het individuele normbesef omtrent goed en kwaad voortvloeiende, onoverkomelijke bezwaren.» De initiatiefnemers zetten vraagtekens bij de consistentie van de gewetensbezwaren van zogenoemde weigerambtenaren. Willen initiatiefnemers de betreffende gewetensbezwaren niet erkennen, omdat die in hun ogen niet consistent zijn?

Indieners stellen de vraag, «hoe het mogelijk is, dat weigerambtenaren die na 1 april 2001 hun ambtseed hebben afgelegd, geen gewetensbezwaren hadden tegen het afleggen daarvan» (MvT, blz. 5). Hoe beoordelen indieners die vraag, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Behoren gewetensbezwaarde ambtenaren van de burgerlijke stand niet te worden toegelaten tot het afleggen van de eed? Of dient de eed uitgelegd te worden conform de opvattingen daarover van de indieners van dit wetsvoorstel?

Welke bijdrage levert het voorliggende wetsvoorstel naar het oordeel van indieners aan het voorkomen van het wegpesten van homoseksuele stellen? Zijn in de betreffende gemeenten nog gewetensbezwaarde ambtenaren van de burgerlijke stand werkzaam? En stonden die in contact met de desbetreffende personen?

Indieners halen met kennelijke instemming een uitspraak aan van de Kamper hoogleraar ethiek A.L.Th. de Bruijne (MvT, blz. 5, voetnoot 3). Trekken zij daaruit de conclusie, dat gewetensbezwaren van ambtenaren van de burgerlijke stand door de overheid niet behoren te worden erkend, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indieners inzichtelijk te maken in hoeverre dit voorstel in de kern inbreuk maakt op de gewetensvrijheid van individuele ambtenaren. Gaat het voorstel zoals zij dat doen er niet aan voorbij dat er niet zozeer sprake is van de weigering een bepaalde handeling te voltrekken, maar dat er sprake is – ondanks de erkenning dat er sprake is van een volstrekt legale handeling, namelijk de wens van twee personen van gelijk geslacht om te huwen – van een gewetensnood om aan een en ander mee te werken. Realiseren de indieners zich dat deze ambtenaar in gewetensnood zich vervolgens, met die nood, niet in de eerste plaats richt tot degenen die wensen te huwen, maar tot zijn werkgever, de gemeente. Dat levert geen «recht om te weigeren op». Maar wel een aanspraak van deze ambtenaar naar de

gemeente toe, dat deze zijn bezwaar in rede weegt. En dan kan het tot goed werkgeverschap behoren, een gewetensbezwaarde ambtenaar voor dat moment van zijn taak te ontheffen, indien hiertoe in rede mogelijkheden bestaan. Of de ambtenaar en zijn werkgever vervolgens in hun onderlinge verhouding op een goede manier hiermee om zijn gegaan, kan de rechter bij geval toetsen.

De leden hier aan het woord, krijgen de indruk dat de indieners in deze kwestie aan de kern van het gewetensbezwaar voorbij gaan en dit – ten onrechte – opvatten als een recht om te weigeren.

Zij vragen de indieners voorts, wat de dringende noodzaak is van nadere wet- en regelgeving ten aanzien van uitgerekend dit ene bezwaar. Er zijn vele gewetensbezwaren in dienstbetrekking mogelijk. Steeds gaat het niet om een recht op vrijstelling, maar enkel om een «aanspraak op een in rede rekening houden met dat bezwaar». Om welke reden wordt dit ene bezwaar kennelijk zodanig zwaarwegend gezien, dat dit aangepakt zou moeten worden. Daaraan koppelen zij de vraag hoe de indieners in zijn algemeenheid tegenover gewetensbezwaren in publieke dienst dan wel particuliere dienstbetrekking staan.

Te noemen zijn bijvoorbeeld niet alleen bij voorbaat erkende gewetensbezwaren als in sociale zekerheids- en zorgverzekeringswetten, en het gewetensbezwaar bij militaire dienst, maar ook gewetensbezwaren die niet konden bogen op wettelijke erkenning vooraf. Zoals het gewetensbezwaar bij de opdracht kernwapens in te zetten. Of gewetensbezwaren tegen handel met regimes die de mensenrechten schenden, het afgeven van niet-Jood-verklaringen, het bouwen van raketbases of kerncentrales, het meewerken aan abortus, euthanasie of sterilisatie, het drukken van racistische dan wel pornografische lectuur, en zo meer.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indieners bovendien de suggestie die in het onderhavig voorstel gewekt wordt, namelijk dat er een verband zou bestaan tussen het wegpesten van homostellen en het bestaan van de gewetensbezwaarde ambtenaar, te onderbouwen met feiten en argumenten. Deze leden verzoeken de initiatiefnemers ook aan te geven op welke wijze gewetensbezwaarde ambtenaren bijdragen aan een klimaat van intolerantie en onverdraagzaamheid. Voor zover gewetensbezwaarde ambtenaren in de openbaarheid zijn getreden, kenmerkt hun optreden zich immers door een respectvolle bejegening en een terughoudende opstelling.

De afdeling advisering van de Raad van State geeft aan dat er geen sprake is van eedbreuk bij gewetensbezwaarde trouwambtenaren. De leden van de SGP-fractie delen die opvatting, juist omdat de betrokken ambtenaren nauwgezet hun taak uitvoeren en zich ook bewust zijn van hun verantwoordelijkheid. Delen de indieners de opvatting van de afdeling advisering dat er geen sprake is van eedbreuk?

De indieners stellen dat «verdedigd zou kunnen worden dat de nieuwe benoembaarheidseis overbodig zou zijn, indien de eed steeds gewetensvol zou worden afgelegd. De waarde van de eed heeft echter belangrijke schade ondervonden door de nog voortdurende praktijk van de benoeming van weigerambtenaren in sommige gemeenten». De leden van de SGP-fractie vernemen graag op welke wijze de eed schade zou ondervinden als hij door de betrokken ambtenaren volledig gewetensvol is afgelegd? Waarop is de gedachte gebaseerd dat ambtenaren hun eed niet gewetensvol hebben afgelegd, terwijl er geen enkele wettelijke verplichting is om huwelijken tussen mensen van gelijk geslacht te voltrekken? Verwarren de indieners hierbij niet de huidige situatie – inclusief het recht van gewetensbezwaren voor trouwambtenaren – met de door hen gewenste situatie?

De indieners wijden warme woorden aan tolerantie en ruimte geven aan gewetensbezwaren. De leden van de SGP-fractie hebben de indruk dat de indieners met hun wetsvoorstel tolerantie ten aanzien van gewetensbe-

zwaren volledig aan de kant zetten. Klopt de indruk van deze leden dat het door de indieners gegeven voorstel meer past in een staat waar burgers één door de staat goedgekeurde opvatting over bijvoorbeeld het huwelijk mogen hebben? Vinden de indieners dat een aantrekkelijk perspectief?

5. Legaliteitsbeginsel en ambtelijke integriteit

De leden van de CDA-fractie vragen of het legaliteitsbeginsel, dat de overheid zich houdt aan de wet, naar het oordeel van indieners met zich meebrengt, dat het de overheid als werkgever niet vrijstaat bepaalde werkzaamheden aan bepaalde ambtenaren niet op te dragen? Welke ruimte blijft er over voor erkenning van gewetensbezwaren van ambtenaren, als het belang van onverkorte uitvoering van de wet altijd zwaarder weegt?

Indieners stellen dat gewetensbezwaren van ambtenaren van de burgerlijke stand niet kunnen worden erkend, omdat zij een eenhoofdig bestuursorgaan zijn. Erkenning van gewetensbezwaren zou volgens indieners een ontwrichtende werking hebben op de democratische rechtsstaat. Hoe verhoudt zich deze stelling tot de praktijk in de jaren sinds de openstelling van het huwelijk, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indieners nader inzichtelijk te maken of de gewetensbezwaarde ambtenaar in de optiek van de indieners per definitie inbreuk maakt op de ambtseer en daarmee op gespannen voet staat met de ambtelijke integriteit.

De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken de indieners nader te specificeren of het bestaan van de gewetensbezwaarde ambtenaar inderdaad inbreuk maakt op het legaliteitsbeginsel aangezien de uitvoerende taak van de overheid niet ter discussie staat. Deze leden vragen de indieners met voorbeelden aan te geven op welke wijze de gewetensbezwaarde ambtenaren sinds 2001 een bedreiging hebben gevormd voor de openbare orde.

De genoemde leden vragen de indieners aan te geven waarom de suggestie wordt gewekt dat gewetensbezwaarde ambtenaren na 2001 bezwaar hadden moeten aantekenen tegen het afleggen van de eed aangezien de wetgever nadrukkelijk de ruimte had geboden (beter gezegd: de gemeenten in overweging heeft gegeven als goed werkgever, serieuze gewetensbezwaren niet zo maar terzijde te schuiven) voor deze ambtenaren door een, naar nu blijkt een succesvolle, pragmatische aanpak voor te staan. Gaat deze redenatie ook niet voorbij aan de omstandigheid dat een gewetensbezwaar niet per definitie voorzienbaar is, maar ook op een later moment kan optreden, wegens een verandering van levensomstandigheden?

Deze leden vragen de indieners aan te geven of zij, zoals ook de Afdeling betoogt, niet nodeloos bijdragen aan de polarisering en intolerantie binnen de samenleving door middels het onderhavig wetsvoorstel een einde te maken aan deze pragmatische aanpak.

De leden van de SGP-fractie delen de opvatting van de indieners van het wetsvoorstel dat ruimte voor gewetensbezwaren van belang is en dat het ongewenst is dat ambtenaren gedwongen worden bepaalde werkzaamheden in strijd met hun overtuiging te verrichten. De indieners maken echter een uitzondering voor «wetten die een uitwerking geven aan fundamentele rechtsbeginselen». Graag ontvangen deze leden een toelichting op deze keuze van de indieners van het wetsvoorstel. Hoe bepalen zij concreet wat fundamentele rechtsbeginselen zijn en wat niet? De indieners van het wetsvoorstel stellen dat burgers van de overheid mogen verwachten dat die haar burgers niet discrimineert. De leden van de SGP-fractie vragen zich af of de indieners van mening zijn dat het

discriminatieverbod een belangrijker grondrecht is dan andere grondrechten in de Grondwet. Zijn zij het eens met de opvatting van minister De Graaf in de nota «Grondrechten in een pluriforme samenleving» dat er geen sprake is van een rangorde van grondrechten? Zo ja, waar baseren zij dit onderscheid tussen de grondrechten dan op? En zo niet: op grond waarvan komen zij tot een andersluidende opvatting?

Ook vragen de leden van de SGP-fractie of bijvoorbeeld het verbod op discriminatie niet tevens een verbod op discriminatie van godsdienstige of levensbeschouwelijke opvattingen bevat? Is dat verbod geen fundamenteel rechtsbeginsel? Zijn zij van mening dat tolerantie eigenlijk helemaal geen fundamenteel rechtsbeginsel is? Vinden zij ook dat de gelijke benoembaarheid voor de wet geen fundamenteel rechtsbeginsel is?

De indieners komen in deze paragraaf nog terug op de ambtseed en staan in het bijzonder stil bij «de wettelijke voorschriften, de burgerlijke stand betreffende». De leden van de SGP-fractie krijgen de indruk dat de indieners suggereren dat ook in de huidige wetgeving er een wettelijke plicht is voor een individuele ambtenaar om elk huwelijk te voltrekken. Kunnen de indieners aangeven waar die verplichting in de huidige wet- en regelgeving is opgenomen?

6. Scheiding van kerk en staat

Indieners stellen, zo lezen de leden van de CDA-fractie, dat burgers die ervoor kiezen te volstaan met een burgerlijk huwelijk «belang hebben bij een trouwambtenaar met een kijk op het huwelijk die overeenkomt met de hunne» (MvT, blz. 9). Hebben niet alle burgers die een huwelijk willen aangaan, belang bij een trouwambtenaar met een kijk op het huwelijk die overeenkomt met de hunne, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Indieners stellen, dat gemeenten «aan paren van verschillend geslacht die willen trouwen de vraag voor moeten leggen, of zij er bezwaar tegen hebben om getrouwd te worden door een ambtenaar die geen onderscheid kan maken tussen het burgerlijk huwelijk en het huwelijk als goddelijke instelling». Waarom hebben indieners dit voorstel niet opgenomen in het voorliggende wetsvoorstel, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Wat verstaan indieners precies onder de scheiding tussen kerk en staat?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indieners inzichtelijk te maken op welke wijze gewetensbezwaarde ambtenaren afbreuk doen aan de scheiding tussen kerk en staat aangezien de praktijk uitwijst dat de gewetensbezwaarde ambtenaar de uitvoering van de wet niet belemmert en dat stellen van gelijke geslacht geenszins geconfronteerd worden met de gewetensbezwaren conform de afspraken die zijn gemaakt door de wetgever. Ambtenaren in kwestie blokkeren de mogelijkheid om te huwen immers niet.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de indieners ervan uitgaan dat ambtenaren met gewetensbezwaren geen onderscheid kunnen maken tussen een burgerlijk en een kerkelijk huwelijk. Zij merken op dat de indieners hiermee voorbijgaan aan de opvattingen van gewetensbezwaarde ambtenaren. Juist het feit dat zij gewetensbezwaren hebben maakt duidelijk dat de betrokken ambtenaren zich heel goed bewust zijn van het feit dat het gaat om het burgerlijk huwelijk. Erkennen de indieners dat betrokken ambtenaren niet vragen om de mogelijkheid om kerkelijke huwelijken te voltrekken, maar om een klein deel van de burgerlijke huwelijken niet te hoeven voltrekken, omdat zij persoonlijk van mening zijn dat zij dat niet geloofwaardig kunnen doen?

De indieners geven aan dat degenen die een burgerlijk huwelijk willen sluiten belang hebben bij een trouwambtenaar met een kijk op het

huwelijk die overeenkomt met de hunne. De leden van de SGP-fractie vinden dit in het kader van het wetsvoorstel een bijzondere formulering van de indieners. Kunnen zij aangeven waar dit wettelijk is geregeld? Geven de indieners hiermee aan dat het toch van belang is dat ambtenaren duidelijk maken wat hun persoonlijke visie op het huwelijk is? Of beogen de indieners hiermee aan te geven dat er voor mensen die de opvatting hebben dat er alleen sprake kan zijn van een huwelijk tussen één man en één vrouw, ook ambtenaren moeten zijn die een opvatting hebben die overeenstemt met hun opvatting?

7. Vrijheid van godsdienst

De leden hebben geen vragen gesteld of opmerkingen gemaakt die specifiek op deze paragraaf betrekking hebben.

8. Gelijke behandeling

Indieners stellen, zo lezen de leden van de CDA-fractie, dat «voor het volledig en terstond realiseren van alle doelstellingen van het wetsvoorstel alle reeds in dienst zijnde weigerambtenaren ontslagen of uit hun functie ontheven [zouden] moeten worden» (MvT, blz. 11). Indieners willen niet treden in de bevoegdheden van de gemeenten, de werkgevers van ambtenaren van de burgerlijke stand, zo stellen zij. Hoe verhoudt dit zich tot de door hen gesignaleerde «ontwrichtende werking op de democratische rechtsstaat», zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indieners nader in te gaan op de vraag hoe het onderhavig wetsvoorstel zich verhoudt tot het proportionaliteitsbeginsel aangezien de uitvoerende taak van de overheid niet ter discussie staat. De genoemde leden verzoeken de indieners in dat verband nader in te gaan op de vraag hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de gemeentelijke autonomie aangezien er vanuit gemeenten sinds 2001 altijd pragmatisch is omgegaan met de gewetensbezwaarde ambtenaar en er daarom nooit problemen voordoen.

Sommige gemeenten hebben op principiële gronden besloten om geen gewetensbezwaarde ambtenaren aan te stellen. De leden van de SGP-fractie begrijpen dat de indieners het niet gewenst vinden om zulke gemeenten tot de orde te roepen. Wel vragen zij zich af wat naar de mening van de indieners de dragende motivering is die het gemeenten toe staat zonder enige weging van belangen gewetensbezwaarde trouwambtenaren categorisch uit te sluiten? Waarom zou volgens de indieners gemeenten het recht ontnomen moeten worden om in overeenstemming met de Grondwet ruimte te laten voor ambtenaren die gewetensbezwaren hebben tegen het huwelijk tussen twee personen van gelijk geslacht? Hoe verhoudt zo'n gemeentelijk beleid zich tot de eerder genoemde bepalingen van de Grondwet, zoals het recht op gelijke benoembaarheid?

De indieners gaan er niet vanuit dat alle ambtenaren met gewetensbezwaren uit hun functie ontheven moeten worden, omdat zij niet willen treden in de bevoegdheden van gemeenten. De leden van de SGP-fractie vinden het in dit licht opmerkelijk dat de indieners wel in de bevoegdheid van gemeenten treedt om het hen onmogelijk te maken nieuwe ambtenaren met gewetensbezwaren in dienst te nemen. Vinden zij de gemeentelijke autonomie in dat geval niet meer van belang?

De afdeling advisering van de Raad van State vraagt terecht aandacht voor het feit dat het voorstel te weinig ruimte laat voor op de concrete situatie toegespitste afwegingen en daarvoor onvoldoende objectieve rechtvaardiging biedt. Per geval beoordelen of er sprake is van een belemmering voor het goed functioneren van de openbare dienst. Zijn de

indieners het met de leden van de SGP-fractie eens dat een dergelijk voorstel meer recht doet aan de door de indieners voorgestane gemeentelijke autonomie?

Ieder die dat wil en die voldoet aan de wettelijke voorwaarden kan in elke gemeente trouwen. De leden van de SGP-fractie hebben niet de indruk dat er één huwelijk is dat niet voltrokken kon worden, omdat er geen ambtenaar beschikbaar was. De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre er dan sprake is van ongelijke behandeling als er geen enkele belemmering is voor personen van gelijk geslacht om te trouwen. Waaruit bestaat die ongelijke behandeling dan precies? Wat is in dit verband de betekenis van het gegeven dat het eigenlijk bij geen enkele ambtelijke dienst gebruikelijk is om zelf een behandelend ambtenaar te kiezen? Is er bijvoorbeeld bij de Belastingdienst ook sprake van ongelijke behandeling als de belastingplichtige niet zelf een ambtenaar kan kiezen?

9. Gemeentelijke autonomie

Bij de leden van de CDA-fractie leeft een vraag over de opvatting van de indieners, dat het onmiskenbaar van belang is dat er een wettelijke regeling is, die uniform is voor alle Nederlandse gemeenten, waar het gaat om onder meer de vraag of voldoende verzekerd is dat personen van gelijk geslacht in iedere gemeente kunnen trouwen. Zijn er bij indieners voorbeelden bekend van gemeenten waar personen van gelijk geslacht niet kunnen trouwen, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

10. Beschikbaarheid van voldoende niet-weigerambtenaren

In hun reactie op het advies van de Afdeling advisering zeggen de initiatiefnemers, zo merken de leden van de D66-fractie op, dat aangenomen mag worden dat de meeste gemeenten ernaar streven dat wordt voorkomen dat paren van gelijk geslacht geconfronteerd worden met weigerambtenaren, en dat dat meestal wel zal lukken, maar niet altijd. Deze leden wijzen in dit verband op het gebruik bij sommige gemeenten om aan (buitengewone) trouwambtenaren de gelegenheid te geven zich te presenteren, opdat paren die in het huwelijk willen treden daaruit een keuze kunnen maken. Bergt juist die praktijk niet het risico in zich dat paren van gelijk geslacht een keuze maken voor een trouwambtenaar, die vervolgens weigerambtenaar blijkt te zijn? Vergt het voorkomen dat paren daarmee geconfronteerd worden niet, dat het in deze web-profielchetsen wordt vermeld, indien de betrokkene niet bereid is huwelijken van personen van gelijk geslacht te voltrekken?

11. Benoembaarheid van ambtenaren van de burgerlijke stand

De leden van de VVD-fractie vragen de indieners op het volgende punt nader op in te gaan. Artikel 3 van de Grondwet stelt dat alle Nederlanders op gelijke voet in openbare dienst benoembaar zijn. Dit artikel heeft betrekking op eisen van bekwaamheid en geschiktheid. Hoe verhoudt de eis van benoembaarheid, zoals voorgesteld, zich tot artikel 3 GW?

Geldt de benoembaarheidseis die initiatiefnemers voorstellen ook voor ambtenaren van de burgerlijke stand voor één dag, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Kunnen de indieners dit nader motiveren?

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vast dat het voorstel strekt tot aanvulling van Boek 1 BW met een bepaling dat tot de benoembaarheidseisen voor ambtenaar van de burgerlijke stand behoort dat deze geen onderscheid maakt in de zin van de Awgb. Deze leden vragen de indieners hoe deze bepaling zich verhoudt tot de omgang met een gewetensbezwaar in publieke dienstbetrekkingen. Het gewetensbezwaar

wordt toch niet aangevoerd tegenover degenen die wensen te huwen, maar tegenover de werkgever, de gemeente? De betrokkene gaat het niet om de wens onderscheid te maken in de zin van de Awgb, maar om de vraag hoe in rede met zijn gewetensnood kan worden omgegaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indieners aan te geven of hun voorstel niet leidt tot een ondergraving van artikel 3 Grondwet, waar in staat dat alle Nederlanders op gelijke voet benoembaar zijn. Historisch gezien is dit artikel altijd gekoppeld geweest aan het gelijkheidsbeginsel ongeacht onder andere godsdienst en levensovertuiging. De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken de indieners nader in te gaan op de bezwaren van de Afdeling, namelijk dat het onderhavige wetsvoorstel op gespannen voet staat met grondwettelijke en verdragsrechtelijke gelijkheidsnormen. De genoemde leden verzoeken de indieners in dit verband nader in te gaan op de vraag hoe het onderhavige wetsvoorstel zich verhoudt tot de voorwaarden die een inbreuk op de vrijheid van gedachten, geweten en godsdienst legitimeren conform Artikel 9 lid 2 EVRM. Deze leden vragen de indieners in dit verband, onder andere met jurisprudentie aan te tonen hoe op welke wijze dit voorstel zou kunnen worden gezien als een beperking die in een democratische samenleving noodzakelijk is, ter bescherming van (o.a.) de openbare orde of de rechten en vrijheden van anderen. Noch de openbare orde is immers in het geding, noch de rechten en vrijheden van anderen, daar het recht om te huwen niet wordt betwist, noch onmogelijk gemaakt.

De leden van de SGP-fractie vragen de indieners van het wetsvoorstel verder of zij van mening zijn dat iedere Nederlander, ongeacht zijn opvattingen, benoemd moet kunnen worden als ambtenaar, ook als ambtenaar van de burgerlijke stand? Vinden zij categorische uitsluiting van een groep mensen met een andere opvatting dan de indieners hebben, een legitieme vorm van omgang met verschillen van opvatting in de democratische rechtsstaat? Hoe wordt naar de mening van de indieners voorkomen dat voor mensen met gewetensbezwaren de facto of de jure een beroepsverbod ontstaat, zodat zij geen ambtenaar van de burgerlijke stand kunnen zijn?

Ook vragen deze leden hoe de indieners aankijken tegen de volgende stelling in het rapport «De ambtenaar met gewetensbezwaren»:
[Uit het grondrecht van gelijke benoembaarheid vloeit voort] dat het bevoegd gezag bij de aanstelling objectieve criteria moet hanteren en geen personen mag achterstellen wegens onder andere hun politieke of maatschappelijke overtuiging. (...) dat een gewetensovertuiging niet te licht tot uitsluiting van iemand uit de openbare dienst mag leiden.» (p. 15)
Tevens vernemen de leden van de SGP-fractie graag hoe de indieners aankijken tegen de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting (en gedachten) voor ambtenaren.

12. Overplaatsing en ontslag van weigerambtenaren

De leden van de VVD-fractie lezen dat de indieners ook voorstellen om een bepaling op te nemen die gemeenten de ruimte biedt om jegens ambtenaren van de burgerlijke stand die niet (meer) voldoen aan de benoembaarheidseis maatregelen te nemen, zonder dat aan de gemeenten tegengeworpen kan worden dat zij zich schuldig maken aan (indirect) onderscheid in de zin van de Awgb op grond van godsdienst. In hoeverre maakt dit voorstel het nu mogelijk dat «zittende» ambtenaren van de burgerlijke stand dan wel ambtenaren die later gewetensbezwaren krijgen, worden ontslagen? Wat zal, als dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven, de situatie zijn? De leden van de VVD-fractie vragen de indieners daar nader op in te gaan. Tevens vragen zij daarbij te betrekken

de situatie van ambtenaren die vóór het jaar 2001 zijn benoemd en ambtenaren die na 2001 zijn benoemd.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de initiatiefnemers gemeenten niet bij wet willen dwingen tot het ontslaan van weigerambtenaren. De initiatiefnemers noemen daarbij de gemeentelijke autonomie als grond en tevens – kortweg – het feit dat er meer gewicht dient te worden gegeven aan gewetensbezwaren van ambtenaren die al voordat de mogelijkheid van het «homohuwelijk» in 2001 werd ingevoerd, aangesteld waren. De aan het woord zijnde leden kunnen deze argumentatie onderschrijven. Zij vragen zich echter af waarom de initiatiefnemers er niet voor gekozen hebben om de datum van 2001 in het wetsvoorstel te verankeren? De leden van de PvdA-fractie kunnen zich voorstellen dat ambtenaren die op het moment dat zij aangesteld werden er niet vanuit konden gaan dat zij ook paren van het gelijke geslacht zouden moeten gaan trouwen, niet ontslagen kunnen worden op grond van het enkele feit dat zij weigeren personen van het gelijke geslacht te trouwen. Hun gewetensbezwaren dienen zwaarder te wegen dan die van ambtenaren die na 2001 zijn aangesteld, zo menen de aan het woord zijnde leden. Die gewetensbezwaren gelden wat betreft de aan het woord zijnde leden echter niet in het geval van ambtenaren die na het mogelijk worden van het homohuwelijk (2001) zijn aangesteld. Die konden weten dat zij ook personen van het gelijke geslacht dienden te trouwen. Zij hebben bij het afleggen van hun ambtseed immers onder andere gezworen of beloofd de wettelijke voorschriften de burgerlijke stand betreffende «met de meeste nauwgezetheid» op te volgen. Deze eed hebben ambtenaren die voor 2001 zijn aangesteld ook afgelegd en die eed geldt ook voor wettelijke voorschriften zoals die na hun eedaflegging zijn veranderd, maar – zo menen de leden van de PvdA-fractie – dient in de afweging tussen gewetensbezwaren en godsdienstige overtuiging van de ambtenaar enerzijds en het moeten navolgen van de (gewijzigde) wettelijke voorschriften anderzijds ook in het voorliggend wetsvoorstel tot uiting te komen dat er aan de gewetensbezwaren van ambtenaren die al voor 2001 zijn aangesteld een groter gewicht moet worden toegedicht dan aan gewetensbezwaren van ambtenaren die na die tijd zijn aangesteld. Kunt u hier nader op ingaan? Waarom zouden weigerambtenaren die ná het mogelijk worden van het homohuwelijk nog zijn aangesteld niet op grond van een wettelijke bepaling uit de functie van ambtenaar van de burgerlijke stand gezet moeten worden? Zouden hiermee de door de indieners genoemde doelen van hun wetsvoorstel namelijk het verzekeren dat ambtenaren van de burgerlijke stand onverkort de wet uitvoeren, het herstellen in het vertrouwen in de ambtseed en het handhaven van de scheiding tussen kerk en staat (p. 4 MvT) niet pas echt bereikt worden? Wat betreft de leden van de PvdA-fractie is het niet nodig dat weigerambtenaren per se moeten worden ontslagen, maar zij achten weigerambtenaren ongeschikt voor het uitoefenen van de functie van ambtenaar van de burgerlijke stand. Herplaatsing van een weigerambtenaar in een andere functie binnen dezelfde organisatie zou bijvoorbeeld een alternatief voor ontslag kunnen zijn. Kunnen de indieners hierop ingaan? Kunnen de indieners voorts ingaan op de recente uitspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens met betrekking tot het ontslag van een Britse ambtenaar die weigerde om homokoppels te trouwen? Hoe duiden de indieners deze uitspraak en wat zou dat voor de Nederlandse situatie en hun voorstel kunnen betekenen? ¹

¹ http://www.trouw.nl/tr/nl/5091/Religie/article/detail/3377648/2013/01/16/Uitspraak-Hof-is-slecht-nieuws-voor-de-weigerambtenaar.dhtml?utm_source=scherm1&utm_medium=button&utm_campaign=Cookiecheck

De leden van de SP-fractie vragen hoe de indieners verwachten dat de gemeentes omgaan met de zittende weigerambtenaren. Kan het ertoe leiden dat verschillende gemeenten een totaal verschillend beleid gaan voeren? Hoe oordelen de indieners hierover?

De leden van de D66-fractie voelen zich getroffen door de opmerking van de initiatiefnemers, dat de buitengewone ambtenaren van de burgerlijke stand gekenschetst kunnen worden als *zpz-ers*, en dat dit wellicht mede leidt tot een *houding waarin zij wat gemakkelijker dan ambtenaren in vaste dienst weigeren werkzaamheden te verrichten waartegen zij bezwaren hebben*. Vergt dit niet dat gemeenten de nodige inspanningen verrichten om deze ambtenaren in buitengewone dienst te scholen in democratisch en rechtstatelijk besef? En hoe denken de initiatiefnemers in dit verband over het verschijnsel van de buitengewone ambtenaar van de burgerlijke stand «voor één dag»?

Ten slotte vragen de leden van D66 of de initiatiefnemers kennis hebben genomen van de uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg in de zaak Ladele tegen het Verenigd Koninkrijk (nr. 51671/10). Wat zijn de consequenties van deze uitspraak voor het onderhavige wetsvoorstel?

De leden van de SGP-fractie stellen vast dat de indieners zelfs zover gaan dat zij in reactie op het advies van de afdeling advisering van de Raad van State ambtenaren met gewetensbezwaren als een probleem zien voor werkgever en werknemer, waar de werkgever moet proberen dat probleem te voorkomen. De leden van de SGP-fractie begrijpen niet hoe de indieners tot dit oordeel durven komen. Zij vragen zich af of de indieners van mening zijn dat elk gewetensbezwaar of (gedeeltelijk) andersluidende opvatting van een ambtenaar een uit te roeien probleem vormt. Zijn de indieners van mening dat een ambtenaar iemand is die geen gewetensbezwaren of andere opvattingen mag hebben dan de indieners van het voorstel?

De indieners noemen bij de voorbereiding van een besluit tot ontslag dat er sprake moet zijn van een «redelijke afweging van de betrokken belangen». De leden van de SGP-fractie vragen de indieners hoe die redelijke afweging er naar de mening van de indieners van het wetsvoorstel uit zou moeten zien. Wat voor aspecten moeten daarbij aan de orde komen?

De indieners van het voorstel noemen dat het zowel zittende als nieuwe ambtenaren niet kan zijn ontgaan dat er discussie is over het toestaan van gewetensbezwaren. De leden van de SGP-fractie menen dat het ook de indieners niet kan zijn ontgaan dat er bij de behandeling van de wet en door de achtereenvolgende kabinetten voortdurend is aangegeven dat er volop ruimte is voor diezelfde gewetensbezwaren en dat dit ook voor alle zittende en nieuwe ambtenaren verwachtingen heeft gewekt. Delen zij de opvatting van deze leden? Waarom zou die ruimte nu niet meer moeten gelden?

13. Verband met wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren

In het Burgerlijk Wetboek is een bepaling opgenomen (7:681) die ontslag op grond van het enkele feit van gewetensbezwaren «kennelijk onredelijk» noemt. De leden van de SGP-fractie vragen of en in hoeverre die bepaling naar de mening van de indieners ook van toepassing is op gewetensbezwaarde ambtenaren. Zou ook na aanneming van dit wetsvoorstel er voor gewetensbezwaarde trouwambtenaren sprake blijven zijn van een ontslag dat «kennelijk onredelijk» is?

14. Adviezen

De initiatiefnemers hebben er vrede mee, zo menen de leden van de CDA-fractie te kunnen vaststellen, «dat nog een enkele weigerambtenaar gedurende een beperkte tijd louter huwelijken van personen van verschillend geslacht voltrekt» (MvT, blz. 18). Hoe verhoudt deze houding van de initiatiefnemers zich tot de door hen aangevoerde fundamenteel democratisch-rechtsstatelijke beginselen en de door hen gevreesde «ontwrichtende werking op de democratische rechtsstaat», zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De voorzitter van de commissie,
Berndsen-Jansen

De adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx