

Vergaderjaar 2013–2014

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT / ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING¹

Vastgesteld 17 september 2013

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Algemeen

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij onderschrijven de gelijkberechtiging van allen die een huwelijk of een geregistreerd partnerschap willen aangaan. Met de initiatiefnemers zijn zij van mening dat ambtenaren de plicht hebben de wetten onverkort uit te voeren. Echter, de wijze waarop dit principe in het voorliggende wetsvoorstel vorm heeft gekregen, is voor de leden van de VVD-fractie aanleiding om enkele vragen te stellen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefvoorstel Gewetensbezwaren ambtenaren burgerlijke stand. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben kennisgenomen van de eerdere behandeling van dit voorstel. Zij leggen de initiatiefnemers de volgende vragen voor.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefvoorstel. Zij waarderen de inzet van de initiatiefnemers voor een structurele en duidelijke regeling van de sinds 2001

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kox (SP), Sylvester (PvdA) (*vicevoorzitter*), Engels (D66) (*voorzitter*), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Hermans (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Vliegenthart (SP), De Vries (PvdA), De Vries-Leggedoor (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), Van Dijk (PVV), Sörensen (PVV), Schouwenaar (VVD), Kok (PVV), Duivesteijn (PvdA)

ontstane problematiek van de gewetensbezwaarde ambtenaar van de burgerlijke stand en de naleving en uitvoering van het wettelijk voorschrift dat in alle gemeenten door ambtenaren van de burgerlijke stand huwelijken worden gesloten tussen mensen van hetzelfde geslacht. Deze leden menen met de initiatiefnemers dat er voldoende redenen zijn die een wettelijke regeling rechtvaardigen en dat deze redenen bovendien voldoen aan in jurisprudentie en door de Raad van State genoemde criteria (zwaarwegend belang, noodzakelijk, passend). Zij menen dat de initiatiefnemers in de toelichting en de behandeling in de Tweede Kamer voldoende duidelijk hebben gemaakt dat de maatschappelijke discussie die sinds 2001 over het fenomeen «weigerambtenaar» is ontstaan een antwoord van de wetgever billijkt. Deze leden menen overigens dat de term «weigerambtenaar» ongelukkig is en geen recht doet aan de problematiek, evenmin als de openstelling van het wettelijk huwelijk voor mensen van gelijk geslacht zorgvuldig kan worden omschreven als het «homohuwelijk». Zij kunnen zich voorstellen dat de initiatiefnemers om deze reden ook afzien van het hanteren van deze terminologie. De leden van de fractie van D66 hebben enige vragen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben met waardering kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel en de principiële onderbouwing ervan. Zij onderschrijven de doelstellingen van de wet, en kunnen zich in grote lijnen vinden in de voorgestelde regeling. Wel hebben zij nog enkele vragen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met zorg kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel dat beoogt mensen te weren als ambtenaren van de burgerlijke stand wanneer er sprake is van gewetensbezwaren. De Raad van State oordeelde dat dit een te zwaar middel is voor het beoogde oogmerk en dat dit oogmerk – het in alle gemeenten in Nederland kunnen sluiten van huwelijken tussen partners van hetzelfde geslacht – ook zonder deze ingrijpende maatregel op geen enkele wijze in het geding is. Deze leden hebben dan ook diverse vragen voor de initiatiefnemers en voor de regering.

Het lid van de fractie van de **SGP** heeft kennisgenomen van het initiatiefvoorstel van de Tweede Kamerleden van D66, mevrouw Pia Dijkstra en de heer Gerard Schouw. Gezien de taakstelling van de Eerste Kamer zal dit initiatief door deze fractie worden beoordeeld op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, effectiviteit en rechtsstatelijkheid. Langs deze lijnen wil de fractie van de SGP haar vragen stellen aan de initiatiefnemers en de regering.

2. Probleemschets

De memorie van toelichting geeft (op p. 2) enkele getallen met betrekking tot de aantallen weigerambtenaren en gemeenten waar weigerambtenaren werkzaam zouden kunnen zijn. Informatie van het COC leert dat deze gegevens dateren van 2007. De leden van de **VVD**-fractie hebben de indruk dat deze getallen wellicht niet geheel juist zijn.

In de nota naar aanleiding van het verslag (p. 2) geven de initiatiefnemers aan dat niet bekend is hoeveel weigerambtenaren na 1 april 2001 benoemd zijn. Voorts vermelden zij geen exact beeld te hebben van de gronden waarop gemeentebesturen ter zake besluiten genomen hebben. Zijn de initiatiefnemers bereid nadere gegevens ter zake te verstrekken? Ook over de in de nota naar aanleiding van het verslag (p. 3, 3e alinea) genoemde regelmatige confrontaties, die gemeenten niet hebben kunnen voorkomen, zouden de leden van de VVD-fractie gaarne nadere informatie ontvangen. Weliswaar stellen de initiatiefnemers dat de normatieve

betekenis van het wetsvoorstel zwaarder weegt dan de praktische, maar een inzicht in de omvang van het praktische probleem kan niettemin nuttig zijn voor de beoordeling van het wetsvoorstel, met name voor de vraag of een wet het geëigende instrument is.

Mocht het om een klein aantal gemeenten gaan die weigerambtenaren in dienst nemen of houden, hebben de initiatiefnemers overwogen een individuele benadering van deze gemeente te verkiezen teneinde het verschijnsel van de weigerambtenaar te beëindigen vóórdat tot wetgeving wordt overgaan?

De leden van de VVD-fractie stemmen ermee in dat het onderhavige wetsvoorstel dient als *lex specialis*. Echter, het lijkt hen wenselijk dat in de toelichtende stukken wordt aangegeven wat de algemene wet of wetten zijn waarvan de *lex specialis* beoogt af te wijken.

De leden van de VVD-fractie hebben de indruk dat het wetsvoorstel in zijn motiveringen vrijwel uitsluitend gericht is op weigerambtenaren. Niettemin gaat het op een aantal punten verder dan alleen de kwestie van de weigerambtenaren. De initiatiefnemers geven dit aan in de memorie van toelichting (p. 3, 1e alinea). Voorbeelden hiervan zijn volgens de leden van de VVD-fractie:

- Artikel I, tweede lid, van het wetsvoorstel, inhoudende een wijziging van artikel 16, tweede lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Dit is bedoeld om ook andere vormen van discriminatie tegen te gaan (op basis van ras, leeftijd, godsdienst, etc.) ook al hebben die zich nooit voorgedaan;
- Benoembaarheidseis ook stellen aan de buitengewoon ambtenaar burgerlijke stand voor één huwelijk;
- Doelstellingen 1b. en 2a., het handhaven van de scheiding van kerk en staat en van de neutraliteit van het burgerlijk huwelijk;
- Artikel II, derde lid, van het wetsvoorstel, inhoudende een wijziging van artikel 5, tweede lid, onder d van de Algemene wet gelijke behandeling.

Doet deze uitgebreide werking afbreuk aan het karakter van *lex specialis*? Brengt dit de toepasselijkheid van het adagium *lex specialis derogat legi generali* in gevaar?

In antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie in de Tweede Kamer om een cijfermatige onderbouwing te geven van de stelling dat gewetensbezwaarde ambtenaren geen «uitstervend probleem» zijn, hebben de initiatiefnemers slechts vermeld dat het voor kan komen en soms voorkomt dat gewetensbezwaarde ambtenaren benoemd worden. Hebben zij inmiddels wel een cijfermatig zicht hierop? De leden van de **CDA**-fractie vernemen dat graag van de initiatiefnemers.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** willen weten wat nu precies de dwingende redenen zijn om nu over te gaan tot regeling van deze kwestie. Er is tot nu toe steeds een pragmatische en praktische aanpak gekozen. De kwestie is steeds bewust overgelaten aan gemeenten. In de praktijk levert dit geen problemen op. Welke omstandigheden of redenen zijn dan nu aanleiding om gewetensbezwaarde ambtenaren definitief te weren uit functies waarin zij huwelijken sluiten?

Volgens de initiatiefnemers dient wetgeving er niet toe om als praktisch instrument te dienen bij de oplossing van praktische problemen, maar is ze uitdrukking van rechtsnormen (memorie van toelichting, p. 2). Zijn de initiatiefnemers zich ervan bewust dat die rechtsnormen – zeker ook de door hen genoemde – onderwerp zijn van voortdurend debat in een

plurale samenleving? Beseffen zij dat zij voorstander zijn van een specifieke interpretatie die ze nu tot norm willen verheffen? Realiseren zij zich dat de Nederlandse rechtscultuur altijd veel oog heeft gehad voor uitzonderingen en «gedoogsituaties» om een tolerante samenleving waarin mensen met elkaar van mening verschillen mogelijk te maken? De leden van de fractie van de ChristenUnie zien dit wetsvoorstel dan ook als breuk met Nederlandse rechtstradities.

3. Historische achtergrond

Kunnen de initiatiefnemers voor de leden van de **PvdA**-fractie uiteenzetten wat er sinds de parlementaire behandeling in 2000 van de wet die het homohuwelijk mogelijk maakte in de samenleving is veranderd dat heeft geleid tot voorliggend initiatiefvoorstel? Bij de behandeling van de Wet openstelling huwelijk in 2000 stelde de toenmalige staatssecretaris Cohen immers dat voor het probleem van gewetensbezwaarde ambtenaren praktische oplossingen (vervanging van ambtenaren, inroostering, ambtenaren van buiten een gemeente) toereikend waren. Respect voor godsdienstige bezwaren brachten volgens de toenmalige regering met zich mee dat gewetensbezwaren honorering verdienden.² Hoe verhoudt zich dit initiatiefwetsvoorstel tot het «respect voor godsdienstige bezwaren» waarover de toenmalige regering sprak?

Het gaat bij de materie waarop het wetsvoorstel betrekking heeft om een situatie waarin door wijziging van de wet (namelijk ter openstelling van het huwelijk voor personen van gelijk geslacht), feitelijk het verschijnen van (aspirant-)ambtenaren van de burgerlijke stand met gewetensbezwaren in het leven is geroepen. Kunnen de initiatiefnemers de leden van de **CDA**-fractie voorbeelden uit het recente verleden geven waarin door wijziging van de wet gewetensbezwaren zich manifesteren bij (aspirant-)werknemers, waarbij de wetgever op nationaal niveau vervolgens expliciet generieke wetgeving tot stand brengt om deze gewetensbezwaren categorisch niet te honoreren? Zij stellen deze vraag ook aan de regering.

4. Doelen en middelen

Met betrekking tot de doelstelling 1b (memorie van toelichting, p. 4) vragen de leden van de **VVD**-fractie zich af of het vertrouwen in de eed, die ambtenaren van de burgerlijke stand afleggen, is geschonden? En zo ja, hoe? Willen de initiatiefnemers daarbij betrekken het advies van de Raad van State?

Waarom hebben de initiatiefnemers het handhaven van de scheiding van kerk en staat en de neutraliteit van het burgerlijk huwelijk als doel gesteld? De scheiding van kerk en staat is een diepgaand en omvangrijk thema, met vele historische wortels. Zij wordt algemeen aanvaard. Een meer of minder ruimhartige erkenning van gewetensbezwaren brengt die scheiding niet in gevaar. Gewetensbezwaren zijn niet per se religieus. De wettelijke verplichtingen van de ambtenaar van de burgerlijke stand zijn duidelijk en neutraal geformuleerd. Zij laten geen ruimte voor al dan niet kerkelijke toevoegingen of afwijkingen. Wat de ambtenaar en het trouwpaar er overigens zelf over denken behoort tot de persoonlijke gedachtenvrijheid. Het al dan niet bestaan van weigerambtenaren tast de neutraliteit van het burgerlijk huwelijk en van de verplichte wettelijke formuleringen van de ambtenaar van de burgerlijke stand niet aan.

² Handelingen EK 19 december 2000, nr. 15, p. 652.

Ook de nota naar aanleiding van het verslag doet de vraag rijzen waarom de neutraliteit van het burgerlijk huwelijk ter discussie zou staan en meer dan tot dusver gehandhaafd moet worden. Zie p. 4, laatste alinea, voorlaatste zin, «de initiatiefnemers zien echter niet in dat dit gebruik – een toespraakje – het karakter van een neutrale overheidshandeling zou ontnemen aan het voltrekken van een huwelijk». En p. 5, eerste alinea, laatste zin, «Hier zijn geen gegevens bekend waaruit zou blijken dat de voltrekking van een burgerlijk huwelijk in deze tijd in het algemeen niet meer als een neutrale overheidshandeling wordt beschouwd».

De leden van de VVD-fractie onderschrijven de doelstellingen 1a. en 2b. (memorie van toelichting, p. 4) en zijn van mening dat de drie genoemde middelen adequaat zijn om deze doelstellingen te bereiken. Bij de doelstellingen 1b. en 2a. zouden zij graag van de initiatiefnemers vernemen op welke wijze de drie genoemde middelen leiden tot realisering van deze doelstellingen 1b. en 2a.

Van de regering zouden de leden van de fractie van de **ChristenUnie** graag een inhoudelijke reactie tegemoet zien op het bij dit voorstel gegeven advies van de Raad van State. Naast een algemene reactie, zijn deze leden in het bijzonder benieuwd naar een reactie op door de Raad van State genoemde sterke twijfels rond de proportionaliteit van het voorstel in verhouding tot het beoogde doel en de mate waarin het wetsvoorstel zich verdraagt met het gelijkheidsbeginsel.

Iedereen die in Nederland wil trouwen kan dit doen, zolang de partner niet reeds gehuwd is dan wel als het een familielid betreft binnen door de wet aangegeven kaders. Gemeenten hebben de plicht om aan deze wet te voldoen. In de praktijk blijkt dat ook te gebeuren. Er zijn geen gevallen bekend dat in een gemeente geen mogelijkheid bestond voor het sluiten van een verbintenis tussen personen van gelijk geslacht. De vraag van het lid van de **SGP**-fractie is dan ook wat dit initiatief beoogt, anders dan het ideële streven dat iedereen in Nederland op dezelfde manier zou moeten denken en handelen omtrent het huwelijk van twee personen van hetzelfde geslacht.

Wat denken de initiatiefnemers te bereiken met het voorliggende initiatief, anders dan wat nu reeds gebeurt? Voorzien de initiatiefnemers concrete problemen in de dienstverlening ten aanzien van de huwelijken als er gewetensbezwaarde ambtenaren binnen de normale setting hun werk verrichten, zoals tot nu toe het geval is? Waarom acht de regering het voorliggende wetsvoorstel van belang, als blijkt dat er in de praktijk geen enkel probleem is? Schiet dit wetsvoorstel het beoogde doel niet te zeer voorbij als het ook van (kandidaat)trouwambtenaren met gewetensbezwaren verwacht dat zij het huwelijk van twee personen van gelijk geslacht voltrekken? Is het voor de betrokken paren wenselijk dat zij door iemand gehuwd worden die dat nooit met vreugde kan doen, ook al voldoet hij keurig aan de wettelijke eisen?

Volgens de initiatiefnemers heeft ieder paar recht op een trouwambtenaar die dezelfde opvattingen over het huwelijk huldigt als het betrokken paar. Delen zij de opvatting van het lid van de SGP-fractie dat dit dan ook moet gelden voor paren die de opvatting hebben dat het huwelijk een zaak is tussen één man en één vrouw? Zo niet, waarom niet?

5. Gewetensbezwaren en tolerantie

Waarom trekken de initiatiefnemers in de memorie van toelichting (p. 5) de consistentie van de gewetensbezwaren van weigerambtenaren in twijfel, terwijl zij deze bezwaren, al zouden ze consistent zijn, niet willen

erkennen? Zie tevens de nota naar aanleiding van het verslag, p. 5, 2e alinea. De leden van de **VVD**-fractie ontvangen graag een nadere toelichting.

Erkennen de initiatiefnemers de mogelijkheid van het hebben van gewetensbezwaren in arbeidssituaties? Wordt de beperking van het recht op gewetensbezwaren in dit wetsvoorstel volgens de initiatiefnemers gelegitimeerd door het vrijwillige karakter van het zijn van ambtenaar van de burgerlijke stand (geen enkele ambtenaar kan worden verplicht ambtenaar van de burgerlijke stand te zijn)? De leden van de **PvdA**-fractie ontvangen graag een toelichting.

Hoe beoordelen de initiatiefnemers in gevallen van gewetensbezwaren oplossingen die op het niveau van de individuele ambtenaar of overheidsfunctionaris c.q. bekleder van een politiek ambt worden gevonden buiten de materie van dit wetsvoorstel? Te denken valt bijvoorbeeld een wetgevingsambtenaar met gewetensbezwaren tegen een specifiek wetsvoorstel, zoals strafbaarstelling van illegaliteit. Hoe kijken de initiatiefnemers aan tegen de weigering van een officier van justitie om een vervolging in te stellen wanneer het gaat om een strafbaar feit waartegen hij als zodanig gewetensbezwaren heeft of van een Kamerlid dat de eed bij de inhuldiging van de koning om die redenen niet aflegt? De leden van de **CDA**-fractie stellen een beschouwing van de initiatiefnemers op prijs.

In de loop van de laatste decennia is de ruimte voor ambtenaren met gewetensbezwaren vergroot. Tijdens de grondwetsherziening van 1983 is als principe uitdrukkelijk erkend dat aan ambtenaren grondrechten toekomen. Het rapport «De ambtenaar met gewetensbezwaren», geeft een handvat voor de concrete omgang met gewetensbezwaren. De initiatiefnemers laten zich positief uit over het rapport. Zij willen echter geen bezwaren honoreren van een ambtenaar die bestuursorgaan is. Nu is er in sommige gevallen slechts sprake van één bestuursorgaan per gemeente, zoals de burgemeester of het college van burgemeester en wethouders. Maar deze hebben een plaatsvervanger. Waarom dan dit criterium? En wat maakt deze positie in dit geval zo bijzonder dat het de voorgestelde regeling rechtvaardigt, nu buiten kijf staat dat het in elke gemeente mogelijk moet zijn om een wettig huwelijk te sluiten?

De Raad van State stelde in zijn advies onder meer:

«dat het hier gaat om een specifieke, afgebakende kwestie. Hierbij speelt een rol dat (...) de opvatting dat het huwelijk is voorbehouden aan paren van verschillend geslacht nog steeds ten grondslag ligt aan de huwelijks-wetgeving van de meeste Europese landen.»

Hoe waarderen de initiatiefnemers de mate van honoreerbaarheid van gewetensbezwaren van ambtenaren in het kader van dit wetsvoorstel in het licht van deze opmerking van de Raad van State? In het niet willen honoreren van gewetensbezwaren van trouwambtenaren speelt voor de initiatiefnemers mee dat trouwambtenaren als bestuursorgaan optreden. Speelt de inhoud van de overtuiging van deze ambtenaren een rol bij het niet willen honoreren van hun gewetensbezwaren? Zien de initiatiefnemers de overtuiging dat het huwelijk alleen voorbehouden is aan personen van verschillend geslacht op zichzelf als een vorm van discriminatie? De leden van de **CDA**-fractie vragen ook een beschouwing aan de regering over de in deze paragraaf door hen opgeworpen vragen en kwesties.

De leden van de **D66**-fractie hebben enig begrip voor de vraag waarom in eerdere jaren, in het bijzonder bij de totstandkoming van de wettelijke openstelling van het huwelijk voor mensen van gelijk geslacht, gewetensbezwaarde ambtenaren van de burgerlijke stand werden gerespecteerd en min of meer geaccepteerd (zolang in elke gemeente maar een gegarandeerde voorziening tot huwelijksluiting bestond) en nu kennelijk niet meer. Ook kunnen zij zich de vraag indenken waarom niet vertrouwd kan worden op een pragmatische werkwijze in de verhouding tussen de gemeente als werkgever en de gewetensbezwaarde ambtenaar van de burgerlijke stand om zodoende op een zorgvuldige wijze oplossingen te vinden zonder dat de wetgever hierin voorziet. Zij nodigen de initiatiefnemers uit om op beide vragen nog eens uitvoerig in te gaan.

Zelf menen deze leden dat dertien jaar geleden de verwachting gewettigd was dat het aantal gewetensbezwaarde ambtenaren langzaam zou verminderen en dat geen nieuwe gewetensbezwaarden door gemeenten zouden worden benoemd. Deze verwachting van een «uitsterfbeleid» is op beide punten maar ten dele uitgekomen. Bovendien is het maatschappelijk debat over deze kwestie eerder heviger geworden dan geluwd, mede door signalen dat de tolerantie in onze samenleving jegens homoseksuelen zacht gezegd niet lijkt te zijn toegenomen. Een overheid die onder deze omstandigheden toelaat dat ambtenaren in hun functie als bestuursorgaan zich met succes beroepen op hun geweten om homoseksuelen niet te hoeven trouwen, geeft een bedenkelijk signaal af. Het gaat hier immers om de naleving van een fundamenteel rechtsbeginsel. Het is bovendien de vraag of een dergelijk maatschappelijk prangend punt door de wetgever moet worden overgelaten aan de verhouding tussen werkgever en werknemer. Het gaat immers niet alleen om de belangen in deze werkrelatie, maar ook om publieke waarden die de grenzen van gemeenten overstijgen. Deze leden menen dat de initiatiefnemers met onderhavig voorstel een zorgvuldige balans hebben gevonden tussen het respecteren van rechtsposities van bestaande gewetensbezwaarde ambtenaren van de burgerlijke stand – er wordt immers geen ander rechtsgevolg verbonden aan hun opstelling dan het niet langer kunnen sluiten van huwelijken – en een duidelijke lijn trekken voor nieuwe benoemingen en herbenoemingen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie nemen afstand van de redenering (memorie van toelichting, p. 5) dat zij die in hun geweten moeite hebben met het sluiten van homohuwelijken altijd godsdienstig zijn en dat het «probleem» is dat «godsdiensten niet altijd even tolerant zijn». Dergelijke redeneringen getuigen niet van een *open mind* en vormen de basis voor nieuwe vormen van intolerantie. Graag ontvangen deze leden een reactie daarop van de initiatiefnemers.

Kunnen de initiatiefnemers laten weten of bekend is of ambtenaren met gewetensbezwaren deze bezwaren hebben om godsdienstige redenen? Kunnen de initiatiefnemers wetenschappelijk onderbouwen dat «godsdiensten niet altijd even tolerant zijn» (memorie van toelichting, p. 5)? Over welke godsdiensten hebben zij het precies? Zijn godsdiensten intoleranter dan (politieke) ideologieën? Is intolerantie een «probleem» van godsdiensten of van de menselijke natuur in het algemeen? Graag ontvangen deze leden een overtuigende beschouwing op deze punten.

6. Legaliteitsbeginsel en ambtelijke integriteit

Naast de formele wettelijk voorgeschreven verrichtingen van de ambtenaar van de burgerlijke stand is er ook een praktijk van toespraken en feestelijkheden ter plaatse van het sluiten van het burgerlijk huwelijk, zo menen de leden van de **VVD**-fractie. Willen de initiatiefnemers

aangeven welk gewicht zij toekennen aan deze praktijk? Hoe definiëren zij de sluiting van een huwelijk? Omvat dit alleen de formaliteiten of ook de praktijk van toezeggingen en feitelijke afspraken? Het moet immers duidelijk zijn wat de ambtenaar wel en niet mag weigeren zonder met de wet in conflict te komen.

De leden van de VVD-fractie kunnen zich voorstellen dat er met betrekking tot de tekst van de ambtseid interpretatieverschillen kunnen bestaan. De vraag kan bijvoorbeeld rijzen of tot de wettelijke voorschriften de burgerlijke stand betreffende, ook gerekend moeten worden toekomstige wijzigingswetten en de wetten met betrekking tot gewetensbezwaren. Zou het bestaan van interpretatieverschillen niet moeten leiden tot een terughoudend gebruik van het zware woord «eedsbreuk»?

De leden van de fractie van **D66** hebben enige aarzeling bij het argument van de initiatiefnemers voor dit wetsvoorstel dat hierdoor het vertrouwen in de eed of de belofte die ambtenaren van de burgerlijke stand afleggen wordt hersteld. Dit lijkt hen een ietwat vergezochte onderbouwing. Zij zijn zich ook niet bewust van aantasting van dit vertrouwen of belangrijke schade aan de waarde van de eed. Bovendien menen zij dat er grond bestaat voor de stelling van de Raad van State dat de eed niet zodanig is geformuleerd dat sprake zou zijn van eedsbreuk indien ambtenaren van de burgerlijke stand zich beroepen op gewetensbezwaren. Is dit argument echt deugdelijk en voor de onderbouwing van het wetsvoorstel noodzakelijk, zo vragen deze leden.

Hebben de initiatiefnemers overwogen om in de tekst van de eed welke afgelegd wordt door ambtenaren van de burgerlijke stand een expliciete verwijzing naar (artikel 1 van) de Grondwet op te nemen? Zou dat, mede gezien de interpretatieverschillen ten aanzien van de reikwijdte van deze eed tussen onder meer de initiatiefnemers en de Raad van State, naar hun oordeel wenselijk zijn? De leden van de fractie van **GroenLinks** ontvangen graag een nadere toelichting.

7. Scheiding van kerk en Staat

Het gestelde in de memorie van toelichting, p. 9, 1e alinea kunnen de leden van de **VVD**-fractie niet goed volgen. De taken van de ambtenaar van de burgerlijke stand zijn in de wet nauwkeurig en strikt neutraal omschreven. Bij het burgerlijk huwelijk is geen plaats voor toevoegingen van welke aard ook. Welke ruimte zien de initiatiefnemers voor een bepaalde kijk van een trouwambtenaar op het huwelijk, die al dan niet overeenstemt met de visie van het trouwpaar? Of zijn de initiatiefnemers van mening dat een bijkomende toespraak waarin van een bepaalde kijk zou kunnen blijken, ook tot de sluiting van het huwelijk behoort?

De memorie van toelichting (p. 9) stelt dat burgers er belang bij hebben een trouwambtenaar te krijgen «met een kijk op het huwelijk die overeenkomt met de hunne», zo lezen de leden van de **CDA**-fractie. Geldt dat ook voor bruidsparen die het huwelijk zien als verbintenis tussen paren van verschillend geslacht? Hoe kijkt de regering hier tegenaan?

De leden van de fractie van **D66** menen dat het krachtigste argument voor het voorstel gelegen is in de geschiktheidseis die aan ambtenaren van de burgerlijke stand mag worden gesteld. Deze eis is niet dat men neutraal moet zijn als persoon, dit lijkt schier onmogelijk, en ook niet dat men als overheidsdienaar alle overheidsregels dient te onderschrijven of af moet zien van godsdienstige of anderszins in de persoon wortelende opvattingen of bezwaren. De meerderheidsopvattingen hoeven in het geheel niet leidend te zijn voor welke ambtenaar dan ook. Maar geschiktheid voor

het ambt van ambtenaar van de burgerlijke stand impliceert wel de bereidheid om over eigen oordelen of bezwaren heen te stappen teneinde de overheidsdienst van de huwelijksluiting voor een ieder gelijkelijk mogelijk te maken. Wie dat niet wil of kan, wordt in zijn opvattingen gerespecteerd, maar kan deze functie niet uitoefenen, zo menen deze leden.

De leden van de fractie van D66 stellen in dit verband de vraag of een deel van het probleem van gewetensbezwaarde ambtenaren van de burgerlijke stand niet mede veroorzaakt is door de wijze waarop de neutrale overheidshandeling waarover de initiatiefnemers spreken, in de praktijk van veel gemeenten wordt vormgegeven. Ambtenaren van de burgerlijke stand hullen zich in nogal wat gevallen in toga's die gemakkelijk kunnen worden verward met gewaden die kerkelijke functionarissen plegen te dragen en houden niet zelden toespraken waarin niet-juridische dimensies van huwelijksbeloften uitvoerig aan de orde komen. Zo wordt een zeker moreel gezag aan de woorden en handelingen van de ambtenaar van de burgerlijke stand verleend. De scheiding van kerk en staat, waar de initiatiefnemers naar verwijzen, lijkt in deze praktijk van alledag ietwat poreus te zijn. Dient de huwelijksluiting vanwege de gemeente op andere leest te worden geschoeid of menen de initiatiefnemers dat zulks onnodig en onwenselijk is?

8. Gelijke behandeling

Het voorstel bepaalt dat de gemeentelijke overheid de vrijheid heeft «om onderscheid te maken op grond van godsdienst of levensovertuiging ten aanzien van een ambtenaar of buitengewoon ambtenaar van de burgerlijke stand die in de uitoefening van zijn ambt onderscheid maakt, tenzij het door hem gemaakte onderscheid is gebaseerd op een algemeen verbindend voorschrift». Wat betekent het woord «gebaseerd» hier, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie. Betekent het «verplicht», «voortvloeiend uit» of «mogelijk», of nog iets anders? Valt er bijvoorbeeld ook het handelen van een ambtenaar onder in geval van «indirect» onderscheid dat objectief gerechtvaardigd is?

De leden van de fractie van **D66** hebben kennisgenomen van het fundamentele verschil van mening tussen de initiatiefnemers en de Afdeling advisering van de Raad van State omtrent de noodzaak tot een wettelijke regeling die ambtenaren van de burgerlijke stand niet langer de mogelijkheid verschaft om zich met een beroep op gewetensbezwaren aan de sluiting van een huwelijk tussen mensen van hetzelfde geslacht te onttrekken. Hoewel de Raad van State meent dat een zwaarwegend belang gelegen is in de verzekering dat in alle gemeenten altijd alle huwelijken kunnen worden gesloten – dus ook huwelijken tussen mensen van hetzelfde geslacht –, meent hij dat de praktijk een regeling als in het initiatiefvoorstel voorzien niet rechtvaardigt en veronderstelt hij dat het opnemen van de plicht tot sluiting van elk huwelijk als benoemingsvereiste voor ambtenaren van de burgerlijke stand spanning oplevert met het gelijkheidsbeginsel, meer in het bijzonder met artikel 3 Grondwet, waarin het recht op gelijke benoembaarheid in de openbare dienst is opgenomen.

Deze leden kunnen zich grotendeels vinden in de argumenten die de initiatiefnemers hiertegen inbrengen. Er is naar hun oordeel geen reden om strijdigheid te veronderstellen met het gelijkheidsbeginsel. Weliswaar kan er sprake zijn van het indirect maken van onderscheid op grond van godsdienst- of levensovertuiging, maar dit onderscheid kan als gerechtvaardigd worden beschouwd, gelet op het te verdedigen belang dat burgers erop moeten kunnen vertrouwen dat bestuursorganen van de

overheid de wet zonder onderscheid des persoons toepassen en dat het aan overheidsdienaren niet toekomt om hun persoonlijke overtuigingen hierin leidend te laten zijn. Deze leden benadrukken dat bij benoemingsvereisten voor ambtenaren nooit onderscheid mag worden gemaakt op grond van godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuigingen, maar wel op grond van de bereidheid om in de functie waarin men wenst te worden benoemd alle wettelijke voorschriften in acht te nemen en uit te voeren. Vanzelfsprekend moet hier in het algemeen met een zekere pragmatiek en flexibiliteit worden omgegaan door de betrokken overheid (te denken valt aan het respecteren van godsdienstige gebruiken en gewoonten), maar niet als fundamentele rechtsbeginselen zoals gelijke behandeling van burgers in het geding zijn.

Het wetsvoorstel bepaalt in artikel II in een taalkundig vrij ingewikkeld geformuleerd artikel dat gemeenten onderscheid mogen maken op grond van godsdienst of levensovertuiging ten aanzien van (kortgezegd) «weigerambtenaren». Kunnen de initiatiefnemers nog eens aangeven waarom ze deze bepaling noodzakelijk achten? Is het gezien de geldende jurisprudentie van de Commissie Gelijke Behandeling (thans College voor de Rechten van de Mens) en het EVRM niet reeds geldend recht dat dit onderscheid gerechtvaardigd kan zijn, en zou het niet beter zijn om het oordeel over de gerechtvaardigheid in het concrete geval aan College, c.q. de rechter over te laten? De leden van de fractie van **GroenLinks** ontvangen graag een nadere toelichting.

Het lid van de fractie van de **SGP** heeft vooral indringende vragen bij dit initiatief, met name in het kader van de balans tussen grondrechten en het ten minste schuren of botsen van dit voorstel met de grondrechten. Allereerst zegt Artikel 1 van de Grondwet: «Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan». Is de regering het met dit lid eens dat een beroepsverbod voor gewetensbezwaarde ambtenaren strijdig is met deze gelijke behandeling? Behandelt dit wetsvoorstel alle mensen die beogen trouwambtenaar te worden op dezelfde wijze, ongeacht hun visie op het huwelijk?

Door de initiatiefnemers wordt gesteld dat gewetensbezwaarde ambtenaren paren van gelijk geslacht zouden discrimineren. Discriminatie is het onderscheid maken tussen mensen of groepen. Dat is niet aan de orde. Immers, gewetensbezwaarde ambtenaren wijzen deze uitingsvorm van het huwelijk af, niet de personen in kwestie. Kunnen de initiatiefnemers instemmen met het feit dat gewetensvolle ambtenaren geen discriminatie toepassen als hun bezwaren gericht zijn op het fenomeen huwelijk van paren van hetzelfde geslacht? Is het juist niet discriminerend als mensen op grond van hun levensovertuiging worden afgewezen, dan wel een beroepsverbod krijgen?

Artikel 3 van de Grondwet luidt als volgt: «Alle Nederlanders zijn op gelijke voet in openbare dienst benoembaar». Hoe kunnen de initiatiefnemers van dit initiatiefvoorstel hun initiatief in overeenstemming brengen met dit artikel 3 uit de Grondwet? Op welke wijze zal de regering haar burgers met gewetensbezwaren beschermen tegen uitsluiting van het ambt van (buitengewoon) ambtenaar van de burgerlijke stand? Is de regering met het lid van de SGP-fractie van mening dat door dit initiatief een onbalans optreedt in de grondrechten, in die zin dat door dit initiatief sprake is van schending van artikel 3 van de Grondwet? Is de regering het met dit lid eens dat door dit initiatiefvoorstel direct onderscheid wordt gemaakt op grond van godsdienst of levensovertuiging? Wat is de weging van de initiatiefnemers en van de regering van het advies van de Raad

van State, die op basis van gedegen onderzoek dit initiatiefvoorstel afwijst? Hoe verhoudt het initiatiefvoorstel zich tot Europese verdragen, zoals bijvoorbeeld het EVRM, in het bijzonder artikel 9?

Ten slotte stelt het lid van de SGP-fractie met nadruk nog het volgende aan de orde. Gegeven het standpunt van de Raad van State dat het voorstel op gespannen voet staat met artikel 3 van de Grondwet -welk standpunt dit lid deelt – stelt dit lid de vraag of de initiatiefnemers niet van oordeel zijn dat een uitzondering op het bepaalde in artikel 3 Grondwet, nu in dit artikel niet is voorzien in de mogelijkheid van het maken van een uitzondering, een voorstel tot grondwetswijziging zou zijn vereist en de gewone wetgever niet bevoegd is wijziging aan te brengen in de in de Grondwet verankerde grondrechten. Dit lid citeert een passage, voorkomend in het Handboek van het Nederlands staatsrecht van Van der Pot-Donner, 13e druk, p. 156, en verzoekt om een reactie van de initiatiefnemers. Deze passage luidt als volgt:

«Een gewone wet kan een vroegere wet derogeren, zoals zij die formeel wijzigen kan. Maar aan de Grondwet derogeren kan zij niet, omdat dit in effect zou gelijkstaan met een uitdrukkelijke wijziging, waartoe de wetgever bij gewone wet niet bevoegd is.»

9. Gemeentelijke autonomie

De leden van de **VVD**-fractie delen de opvatting van de initiatiefnemers dat het treffen van maatregelen met betrekking tot weigerambtenaren primair tot de bevoegdheden van de gemeentebesturen als werkgevers behoort. In ieder individueel geval zullen alle feiten en omstandigheden in aanmerking moeten worden genomen. Zij stellen zich voor dat daarbij veelvuldig een beroep op gewetensbezwaren en grondrechten aan de orde zal zijn. Daarbij zal ook aan de orde komen het principe dat iemand géén beroep op een grondrecht kan doen met de bedoeling het grondrecht van een ander te beperken. Waarom, zo vragen de leden van de VVD-fractie zich af, wordt de beoordeling van de toepasselijkheid van dit principe niet aan de bestuursrechter overgelaten? Waarom wordt deze rechterlijke vrijheid ingeperkt door de toevoeging d. aan artikel 5, tweede lid van de Algemene wet gelijke behandeling? Zou jurisprudentie ter zake niet zeer gewenst zijn?

In antwoord op vragen van de leden van de fractie van het CDA in de Tweede Kamer over de formele gronden die gemeenten hanteren bij het formele besluit dat gewetensbezwaarden trouwambtenaar kunnen worden, hebben de initiatiefnemers geantwoord dat het zich «laat raden» dat de gemeentelijke autonomie dit mogelijk maakt. In het verlengde hiervan vragen de leden van de **CDA**-fractie of de initiatiefnemers inmiddels wel zicht hebben op deze gronden. Hoe beoordelen zij overigens het beroep op gemeentelijke autonomie, mede in het licht van de zorgvuldige afweging in concrete gevallen die de Raad van State in zijn advies voor ogen staat?

10. Benoembaarheid van ambtenaren van de burgerlijke stand

De leden van de **VVD**-fractie betwijfelen de noodzaak van de ruime omschrijving van de benoembaarheidseis. Discriminatie is verboden door de Algemene wet gelijke behandeling en de Grondwet. In de praktijk hebben zich alleen ten aanzien van het homohuwelijk problemen voorgedaan. Waarom beogen de initiatiefnemers dan de extra en allicht onnodige borg in de voorgestelde aanpassing van artikel 1:16, tweede lid BW?

Zijn burgemeesters q.q. buitengewoon ambtenaar van de burgerlijke stand? Zo nee, is het dan gebruikelijk dat burgemeesters tot buitengewoon ambtenaar van de burgerlijke stand benoemd worden? Kunnen de initiatiefnemers hierin ook een feitelijk inzicht verschaffen? De leden van de **CDA**-fractie vragen dit met het oog op de mogelijke gevolgen die dit initiatiefvoorstel heeft voor de benoembaarheid van de burgemeester tot trouwambtenaar of zelfs tot de benoembaarheid tot burgemeester van personen met een bepaalde visie op het huwelijk. Hoe kijkt de regering in dit opzicht aan tegen de positie van de burgemeester? De leden van de CDA-fractie hebben het voorstel zo begrepen dat het alleen van toepassing zal zijn op in de toekomst te benoemen (buitengewone) ambtenaren van de burgerlijke stand. Is dit juist? Kunnen de initiatiefnemers in dat licht de passage in de herziene memorie van toelichting over het nemen van maatregelen nader uitleggen (p. 12)?

Ondanks hun principiële stellingname dat bij de uitoefening van de functie van ambtenaar van de burgerlijke stand geen onderscheid gemaakt mag worden op de gronden zoals genoemd in de Algemene wet gelijke behandeling, en een ambtenaar van de burgerlijke stand derhalve gehouden is ook huwelijken tussen partners van hetzelfde geslacht te voltrekken, kiezen de initiatiefnemers er niet voor om de plicht om bij de uitoefening van de functie geen onderscheid te maken, en derhalve ook deze huwelijken te voltrekken, wettelijk te verankeren. Zij kiezen ervoor de benoembaarheidseis aan te scherpen. Kunnen de initiatiefnemers de leden van de fractie van **GroenLinks** uitleggen waarom zij voor deze beperktere insteek hebben gekozen, welke in feite leidt tot een «uitsterfconstructie», waarmee het fenomeen «weigerambtenaar» mogelijk toch nog jarenlang kan blijven bestaan?

11. Overplaatsing en ontslag van weigerambtenaren

Blijkens de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag heeft het wetsvoorstel ook betrekking op buitengewone ambtenaren van de burgerlijke stand. Zij voltrekken het merendeel van de huwelijken. Tot grote tevredenheid van het merendeel van alle betrokkenen, voor zover de leden van de **VVD**-fractie bekend. Blijkens de nota naar aanleiding van het verslag (p. 15 en p. 16, 1e alinea) wordt deze tevredenheid door de initiatiefnemers niet gedeeld. De leden van de VVD-fractie vrezen dat de in deze passage door de initiatiefnemers beschreven maatregelen onnodig een einde zouden maken aan de bestaande praktijk. Een niet wettelijk gereguleerde praktijk, die een belangrijke bijdrage levert aan het veel voorkomende en prijzenswaardige streven om van de huwelijksdag een feestdag te maken. Deze feestelijke praktijk zou dan plaatsmaken voor een staatsrechtelijk georiënteerde, formele, ambtelijke en deswege weinig vreugdevolle huwelijksluiting. Is deze vrees gerechtvaardigd?

De grote groep van buitengewone ambtenaren van de burgerlijke stand bestaat uit ambtenaren die – vaak volgens een rooster – regelmatig huwelijken voltrekken. Daarvoor ontvangen zij een geringe vergoeding (tussen de 50 en 100 euro) per huwelijk. En er zijn buitengewone ambtenaren van de burgerlijke stand voor één dag of één huwelijk. Zij ontvangen geen vergoeding en zij worden benoemd op verzoek van het trouwpaar. De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat de motivering is om ook aan deze ambtenaar de eis te stellen dat hij alle andere huwelijken voltrekt. Daarvoor is hij immers niet benoemd en de kans dat er ooit een beroep op hem gedaan wordt voor een ander huwelijk is nihil. Zou het niet de voorkeur verdienen de voor ambtenaar van de burgerlijke stand en buitengewoon ambtenaar van de burgerlijke stand geldende

benoemingseis niet te stellen aan de buitengewoon ambtenaar voor één huwelijk, omdat deze eis voor deze ambtenaar niet relevant is?

In artikel I lid 2 van het initiatiefvoorstel staat: «Als ambtenaar of buitengewoon ambtenaar van de burgerlijke stand is slechts benoembaar de persoon die in de uitoefening van zijn ambt geen onderscheid maakt als bedoeld in artikel 1 van de Algemene wet gelijke behandeling, tenzij het onderscheid is gebaseerd op een wettelijk voorschrift». Geldt het vereiste dat de betrokken ambtenaar geen onderscheid maakt als bedoeld in artikel 1 van de Algemene wet gelijke behandeling ook voor de buitengewone ambtenaar van de burgerlijke stand die incidenteel (soms slechts eenmalig) en op speciaal verzoek van het huwelijkspaar als zodanig optreedt? De leden van de **PvdA**-fractie stellen een toelichting op prijs.

De leden van de **CDA**-fractie vernemen graag of de voorgestelde regeling ook van toepassing is op trouwambtenaren die voor de voltrekking van een specifiek huwelijk benoemd wordt op verzoek van en ten behoeve van een bepaald bruidspaar.

12. Verband met wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren

Hoe zien de initiatiefnemers de positie van gewetensbezwaarde ambtenaren in het licht van de ontwikkeling om de rechtspositie van ambtenaren steeds meer gelijk te trekken met die van werknemers? Kunnen zij de leden van de **CDA**-fractie een toelichting geven?

13. Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

Met verbazing heeft het lid van de **SGP**-fractie geconstateerd dat de initiatiefnemers het personeelsbeleid van de gemeentelijke overheid willen regelen. In een tijd waarin de decentralisering van de overheid wordt bevorderd is dit wel een aperte inperking van het interne beleid van gemeenten. Achten de initiatiefnemers het regelen van het gemeentelijk personeelsbeleid tot de taken van de rijksoverheid te behoren? En zo ja, op welke wijze menen zij dat dit wetsvoorstel zal voorkomen dat gewetensbezwaarde ambtenaren in dienst van een willekeurige gemeente zullen komen? Hoe effectief is het voor dit doel? Wat dient er te gebeuren als een ambtenaar in de loop van zijn diensttijd gewetensbezwaren krijgt? Op welke wijze denkt de regering dit personeelsbeleid te controleren, dan wel te handhaven?

In het kader van de uitvoerbaarheid merken de leden van de **SGP**-fractie het volgende op. De initiatiefnemers vinden het beroepsverbod voor gewetensbezwaarde ambtenaren blijkbaar niet zo belangrijk dat gekozen wordt voor een direct verbod en ontslag op staande voet van alle zittende gewetensbezwaarde ambtenaren. Als dit blijkbaar niet zo principiële noodzakelijk is, waarom zouden toekomstige ambtenaren dan geen gewetensbezwaaar mogen hebben? Wat is het rechtsgevolg als een gemeente alsnog, bedoeld of onbedoeld, een gewetensbezwaarde ambtenaar benoemt? Is een dergelijke benoeming van rechtswege nietig of vernietigbaar? Als de aanstelling nietig is, wat betekent dat voor eventueel gesloten huwelijken? Als er sprake is van vernietigbaarheid: is het enkele feit van het gewetensbezwaar dan voldoende reden voor ontslag? Hoe verhoudt zich dat tot de rechtsbescherming van werknemers, waar iemand niet mag worden ontslagen om het enkele feit van gewetensbezwaar? Wat is de taak van de regering in de uitvoering van deze wetgeving, als een klein onderdeel van het personeelsbeleid van de gemeenten bij wet geregeld wordt?

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning ziet de reacties van de initiatiefnemers en van de regering met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Engels

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Bergman