

Aan de Voorzitter van de vaste commissie voor Justitie

's-Gravenhage, 28 maart 2002

Bijgaand zend ik u de antwoorden op de vragen van de vaste commissie over mijn brief van 2 november 2001 over ambtenaren van de burgerlijke stand tegen huwelijk tussen personen van hetzelfde geslacht (J-01-927). Bij de beantwoording heb ik ook betrokken een reactie op het oordeel van de Commissie Gelijke Behandeling van 15 maart 2002 over dit onderwerp, zoals verzocht bij de regeling der werkzaamheden van 19 maart jl.

De Staatssecretaris van Justitie,
N. A. Kalsbeek

Antwoorden op vragen over de brief van 2 november 2001 inzake RMU-brief over ambtenaren van de burgerlijke stand met gewetensbezwaren tegen homohuwelijken (J-01-927)

1

In mijn brief van 1 november 2001 heb ik een reactie gegeven op het onderzoek van de Reformatorische Unie (RMU) over ambtenaren van de burgerlijke stand met gewetensbezwaren. In deze brief ben ik nader ingegaan op het standpunt dat mijn ambtsvoorganger en ik in deze materie hebben ingenomen en welke uitgangspunten daarbij naar mijn mening in acht moeten worden genomen. Ik heb erop gewezen dat er spanning kan bestaan tussen enerzijds ruimte die in een arbeidsorganisatie aan serieuze gewetenbezwaren moet worden gegeven en anderzijds de verplichting van gemeenten ervoor te zorgen dat in iedere gemeente een huwelijk tussen personen van verschillend of gelijk geslacht kan worden voltrokken. Aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval zal, zoals ik heb geschreven, een oplossing moeten worden gevonden. Gelet op het feit dat enige gevallen aan de Commissie Gelijke Behandeling zijn voorgelegd en de Commissie inmiddels uitspraak heeft gedaan, acht ik een onderzoek in algemene zin naar gemeentelijk beleid minder zinvol. De Commissie heeft in haar oordeel van 15 maart 2002 in de zaak van de Leeuwarder ambtenaar van de burgerlijke stand – kort weergegeven – als volgt overwogen: Verzoekster geniet op grond van haar geloofsovertuiging de bescherming van de Algemene wet gelijke behandeling. De gemeente hanteert bij alle trouwambtenaren de functie-eis dat zij zich bereid moeten verklaren een huwelijk van personen van gelijk geslacht te sluiten. Door het hanteren van deze functie-eis maakt de gemeente indirect onderscheid op grond van godsdienst, omdat – zo oordeelt de Commissie – het een feit van algemene bekendheid is dat gewetensbezwaren wat de huwelijksluiting tussen personen van hetzelfde geslacht betreft meer berusten op bepaalde religieuze achtergronden dan op niet-religieuze achtergronden. De Commissie vervolgt dat de vraag of in een bepaald geval sprake is van objectieve rechtvaardiging moet worden beantwoord aan de hand van een beoordeling van het doel van het onderscheid en het middel ter verkrijging van dit doel. De Commissie wijst er op dat er in casu zeven (buitengewoon) ambtenaren van de burgerlijke stand zijn die geen bezwaren hebben tegen het voltrekken van een huwelijk tussen personen van gelijk geslacht en aldus afdoende gewaarborgd is dat deze huwelijken zonder enig probleem en op gelijke voet als andere huwelijken kunnen worden voltrokken. De gemeente kan in die zin – zo overweegt de Commissie – dus aan haar wettelijke verplichtingen (tot het voltrekken van huwelijken tussen personen van gelijk geslacht) tegemoetkomen. Het daarnaast zekerstellen dat ook verzoekster dergelijke handelingen verricht gaat verder dan de wet van hen vraagt en dient ook geen zwaarwegend gemeentelijk belang. Het komt mij voor dat deze uitspraak gemeenten voldoende handvat biedt voor hun beleid in deze materie.

2

Ik meen niet dat mijn benadering slechts voor een overgangstermijn passend is. Deze benadering strookt met het beleid van het kabinet ten aanzien van ambtenaren met gewetensbezwaren van onderscheiden aard. Ik meen dat er in dit opzicht geen reden is om ambtenaren met gewetensbezwaren tegen het voltrekken van een huwelijk tussen personen van hetzelfde geslacht anders te behandelen dan ambtenaren met andersoortige gewetenbezwaren.

3

De VNG heeft haar standpunt in twee brieven verwoord. De VNG heeft niet gesteld dat het verheffen van de praktische oplossing tot een vaste

regeling in strijd is met de wet. De VNG heeft erop gewezen dat gemeentelijke regelgeving waarbij gewetensbezwaarde (buitengewone) ambtenaren worden vrijgesteld van de taak tot het opmaken van aktes van aangifte van een huwelijk of de voltrekking van een huwelijk tussen personen van gelijk geslacht, niet is toegestaan en nietig zou zijn, daaraan toevoegende dat het in elke gemeente mogelijk moet zijn voor twee personen van hetzelfde geslacht om in het huwelijk te treden. De VNG heeft geschreven dat, in het geval van gewetensbezwaarde ambtenaren, het gemeentebestuur hiervoor een praktische oplossing zal moeten vinden, bijvoorbeeld in de sfeer van vervanging of inroosting.

4

Ik meen dat de thans gekozen benadering geen onduidelijkheid behoeft mee te brengen voor ambtenaren of burgers. Gemeenten dienen ervoor te zorgen dat alle huwelijken kunnen worden gesloten en burgers mogen daar ook op vertrouwen. Ambtenaren die gewetensbezwaren hebben, weten dat zij dat binnen de organisatie aan de orde moeten stellen en dat bij de uiteindelijke beslissing de goede functionering van de openbare dienst niet in gevaar mag worden gebracht.

5

De uitkomst van de door de gemeente te maken afweging kan inhouden dat een ambtenaar van de burgerlijke stand niet wordt ingezet voor dit deel van zijn taak. Maar mijn standpunt houdt niet in dat ambtenaren met gewetensbezwaren in beginsel niet meer worden aangesteld. Ik meen dat het enkel hebben van gewetensbezwaren niet tot uitsluiting uit de openbare dienst behoort te leiden.

6

De Federatie van Nederlandse verenigingen tot integratie van homoseksualiteit COC Nederland heeft mij bij brief van 28 november 2001 voorgesteld om de door haar genoemde «praktische oplossing» tot 1 januari 2003 te hanteren, waarna ambtenaren uit hun functie ontheven moeten zijn en ambtenaren met gewetensbezwaren niet meer benoemd of herbenoemd dienen te worden. Ik heb het COC geantwoord dat sinds de openstelling van het huwelijk in iedere gemeente huwelijken tussen personen van hetzelfde geslacht moeten kunnen worden voltrokken. De gedachte van het COC om de «praktische oplossing» tijdelijk te hanteren, spreekt mij niet aan. Het zou erop neerkomen, zo heb ik geantwoord, dat personen met serieuze gewetensbezwaren de toegang tot deze arbeid wordt ontzegd, zelfs in het geval het geen enkel probleem is om binnen de arbeidsorganisatie met hun bezwaren rekening te houden.

7

De vragenstellers zullen in deze vraag refereren aan de verwijzing naar het rapport «De ambtenaar met gewetensbezwaren». In dit rapport wordt opgemerkt dat voor voorzieningen in verband met gewetensbezwaren ruimte kan zijn als zij geen schade toebrengen aan de goede functie-ervulling en aan de goede functionering van de openbare dienst. Volgens het rapport zal veel afhangen van de aard van het werkverband en de concrete omstandigheden. In zoverre zijn, aldus het rapport, geen standaardregels te geven. Wel kunnen uiteraard bepaalde (fundamentele) uitgangspunten gehanteerd worden, zoals het respect voor het persoonlijke van ieder individu.

8

Ik acht het van belang dat gemeenten bij de aanstelling duidelijke criteria hanteren langs de lijnen zoals ik in mijn brief heb aangegeven. Het is niet aan mij de toepassing van de criteria in concrete gevallen te toetsen. Daarom hecht ik ook aan het oordeel van de Commissie Gelijke Behan-

deling. De Commissie heeft in de al genoemde uitspraak geoordeeld dat de functie-eis van medewerking aan huwelijken tussen personen van gelijkgeslacht objectieve rechtvaardiging behoeft. Of er sprake is van objectieve rechtvaardiging moet worden beoordeeld aan de hand van het doel van het onderscheid en het middel ter bereiking van het doel. Het doel dat wordt beoogd dient voldoende zwaarwegend en niet-discriminerend te zijn en het middel dat wordt gehanteerd moet passend en noodzakelijk te zijn. Een middel is passend indien het geschikt is om het beoogde doel te bereiken, en noodzakelijk indien het in evenredige verhouding staat ten opzichte van het doelen hetzelfde doel niet kan worden bereikt met een ander middel dat niet leidt tot verboden onderscheid. Pas als aan deze criteria is voldaan, levert het indirecte onderscheid geen strijd op met de gelijke behandelingswetgeving op.

9

In mijn brief heb ik de benadering van de regering bij de behandeling van de desbetreffende wetsvoorstellen nader toegelicht. Daarbij heb ik ook aangegeven welke uitgangspunten daarbij naar mijn mening behoren te gelden. Het oordeel van de Commissie Gelijke Behandeling dat ik hiervoor heb weergegeven, spooft met deze benadering.

10

Naar mijn mening moet bij de beoordeling van de inventarisatie van de RMU voorzichtigheid worden betracht. Al te ver strekkende conclusies zou ik er niet aan willen verbinden. De vraag is bijvoorbeeld of gemeenten die geantwoord hebben geen ambtenaren met gewetensbezwaren te willen benoemen, werkelijk geconfronteerd zijn met (kandidaat) ambtenaren van de burgerlijke stand met gewetensbezwaren. De mate waarin gemeenten rekening kunnen houden met gewetensbezwaren wordt ook bepaald door het aantal beschikbare ambtenaren van de burgerlijke stand, de inzetbaarheid van buitengewoon ambtenaren of de omvang van andere door ambtenaren van de burgerlijke stand te verrichten werkzaamheden. Al dergelijke omstandigheden zullen bij de beantwoording hebben meegewogen. Het moge duidelijk zijn dat gemeenten er de voorkeur aan geven dat hun medewerkers zo breed mogelijk inzetbaar zijn en dat derhalve gemeenten ook niet op voorhand zullen hebben verklaard rekening te zullen houden met bezwaren tegen bepaalde onderdelen van de functie bij kandidaat-ambtenaren van de burgerlijke stand. Dat laat onverlet dat mijn standpunt blijft – en dat spooft met het rapport «De ambtenaar met gewetensbezwaren» – dat gemeenten aan serieuze gewetensbezwaren ruimte moeten geven, binnen de mogelijkheden van hun organisatie.

11

De RMU heeft mij de tussentijdse balans toegezonden. Een eindbalans heb ik niet ontvangen.

12

Uit de mij ter beschikking gestelde gegevens kan ik niet afleiden of er een overlap bestaat tussen gemeenten die voldoende inzetbare ambtenaren hebben en gemeenten die een praktische oplossing weten te vinden zodra een probleem rijst.

13

Buitengewoon ambtenaren van de burgerlijke stand plegen per verrichting – d.w.z. huwelijksvoltrekking of registratie van een partnerschap – betaald te worden. De bedragen zijn niet landelijk vastgesteld en verschillen derhalve per gemeente. In het algemeen valt te denken aan een bedrag van ongeveer € 40,- per verrichting. In vele gemeenten worden huwelijksvoltrekkingen en registraties van partnerschappen veelal

verricht door buitengewoon ambtenaren van de burgerlijke stand, zulks ter ontlasting van de – reguliere – ambtenaar van de burgerlijke stand. In een dergelijke situatie, waarin ambtenaren van de burgerlijke stand al voor dit deel van hun werkzaamheden vervangen worden door buitengewoon ambtenaren van de burgerlijke stand, zal de vervanging van bezwaarde ambtenaren door buitengewoon ambtenaren van de burgerlijke stand in het algemeen geen extra kosten voor gemeenten met zich brengen.

14

De ambtenaar van de burgerlijke stand dient zijn werkzaamheden uit te voeren overeenkomstig de voor hem geldende bepalingen van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Dit doet hij zelfstandig, zonder aanwijzingen op inhoudelijk terrein van het gemeentebestuur van de gemeente waar hij werkzaam is. Hij legt hiertoe bij indiensttreding een eed of belofte af bij de arrondissementsrechtbank tot wier rechtsgebied de gemeente behoort waar hij werkzaam is. Bij twijfel bij het uitoefenen van zijn werkzaamheden, kan de ambtenaar van de burgerlijke stand het advies inwinnen van de Commissie van advies voor de zaken betreffende de burgerlijke staat en de nationaliteit (artikelen 29b-29d van Boek 1 BW). Voor eventuele vragen van praktische aard kan hij terecht bij het adviesbureau van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB). Een beslissing van een ambtenaar van de burgerlijke stand kan alleen worden getoetst en zonodig herzien door de rechter. Verder is in het Wetboek van Strafrecht een aantal sancties opgenomen voor het geval een ambtenaar van de burgerlijke stand zijn ambt niet naar behoren vervult. Het gemeentebestuur kan een ambtenaar van de burgerlijke stand wel aanspreken op niet-inhoudelijke aspecten van zijn taakvervulling, zoals het niet respecteren van de openingstijden voor de burger (artikel 16c van Boek 1 BW), het niet behoorlijk bejegenen van de burgers enz. In voorkomende gevallen kunnen ernstige tekortkomingen van de ambtenaar van de burgerlijke stand leiden tot ontslag.

15

In mijn antwoord op vraag 10 heb ik aangegeven dat gemeenten niet snel op voorhand zullen aangeven dat zij rekening zullen houden met bezwaren tegen onderdelen van een functie. Op gemeenten rust een wettelijke plicht ervoor te zorgen dat in de desbetreffende gemeenten huwelijken worden gesloten. Voor een gemeente die op voorhand ambtenaren vrijstelt van bepaalde onderdelen van zijn taak, ontstaat de mogelijkheid dat deze wettelijke taak niet kan worden nageleefd. Reeds om deze reden kan ik het gemeentelijk beleid niet onzorgvuldig of onrechtmatig noemen.

16

Uit mijn antwoord op de brief van het COC van 28 november 2001, dat ik heb weergegeven in het antwoord op vraag 6, moge blijken dat ik niet juist zou vinden een beleid dat aan personen met serieuze gewetensbezwaren de toegang tot deze arbeid wordt ontzegd, zelfs in het geval het geen enkel probleem is om binnen de arbeidsorganisatie met hun bezwaren rekening te houden.

17

Mijn standpunt is inderdaad dat ook bij kandidaat-ambtenaren met bezwaren rekening moet worden gehouden, met de toevoeging dat dat natuurlijk wel binnen de organisatie en de wettelijke taken van een gemeente moet zijn in te passen.

18

In mijn antwoord op vraag 8 ben ik ook op deze kwestie ingegaan. Ik zou daar aan willen toevoegen dat het mij ook niet eenvoudig lijkt om te toetsen of de praktische oplossing wordt toegepast. Omstandigheden kunnen zich wijzigen. Gemeenten kunnen het werk anders gaan organiseren, maar ook medewerkers kunnen van standpunt veranderen. Iedere inventarisatie blijft een momentopname.

19

In 1983 is het rapport «De ambtenaar met gewetensbezwaren» verschenen. Dat rapport is sindsdien richtsnoer geweest voor overheden bij het beleid ten aanzien van ambtenaren met gewetensbezwaren. Daarbij verdient aantekening dat het kan gaan om gewetensbezwaren van zeer onderscheiden aard. Een wettelijke regeling, die gelet op de aard van de materie beoordelingsvrijheid aan de werkgever zou moeten laten, is sinds het verschijnen van het rapport niet noodzakelijk geoordeeld. Ik zie ook geen aanleiding om thans wel een wettelijke regeling noodzakelijk te achten.

20

Met de VNG heb ik besproken dat zonodig nader overleg plaatsvindt.

21

Ik stel voorop – en dat moge ook uit mijn brief van 2 november 2001 worden afgeleid – dat de vrijheid van godsdienst gerespecteerd moet worden. Dat betekent dus dat ruimte moet worden geboden aan bezwaren van godsdienstige aard. Erkenning van deze bezwaren, ertoe leidende dat een gemeente een wettelijke taak niet meer kan vervullen, is niet aanvaardbaar. Derhalve zal telkens op grond van de concrete omstandigheden een oplossing moeten worden gevonden. Ook een wettelijke regeling zal daarmee rekening moeten houden.

22

Ik kan deze vraag bevestigend beantwoorden, in zoverre op dit beginsel uitzonderingen kunnen worden gemaakt als er sprake is van serieuze gewetensbezwaren.

23

In de passage waaraan de vragenstellers refereren, wordt erop gewezen dat binnen een arbeidsorganisatie wel mogelijkheden moeten zijn om ruimte te geven aan gewetensbezwaren. Die mogelijkheden worden bijvoorbeeld bepaald door het takenpakket van een functie. In mijn brief heb ik erop gewezen dat (gewone) ambtenaren van de burgerlijke stand naast het voltrekken van huwelijken ook andere taken hebben. Buitengewoon ambtenaren plegen alleen te worden ingezet voor het voltrekken van huwelijken en de registratie van partnerschappen. Ik acht het voorstelbaar dat in het laatste geval aan bezwaren tegen een deel van de functie moeilijker tegemoet te komen is dan in het eerste geval. Men denke aan een buitengewoon ambtenaar op wie een beroep zou moeten worden gedaan als gewone ambtenaren niet inzetbaar zijn.

24

Op gemeenten rust de verplichting ervoor te zorgen dat in die gemeente huwelijken kunnen worden voltrokken. Indien als gevolg van de opstelling van een of meer ambtenaren de uitoefening van deze of andere gemeentelijke taken in gevaar komt, zal de vraag aan de orde komen of een aanstelling moet plaatsvinden of kan worden gecontinueerd. Van belang daarbij is uiteraard of door herschikking van taken problemen kunnen worden voorkomen.

25

Er zit naar mijn mening geen licht tussen de eerdere benadering door mijn ambtsvoorganger en door mij en mijn brief van 2 november 2001. Het gaat telkens om het verzoenen van het belang van de gemeente bij de goede functionering van de openbare dienst en het belang van een ambtenaar dat met serieuze bezwaren rekening wordt gehouden.

26

Mijn standpunt is dat in een democratische rechtsstaat met serieuze gewetensbezwaren rekening moet worden gehouden en dat de goede functionering van de openbare dienst moet zijn gewaarborgd. Het verenigen van deze soms tegenstrijdige waarden is niet altijd eenvoudig, maar ook niet onmogelijk. Uiteindelijk zal de rechter moeten oordelen of maatregelen in de rechtspositionele sfeer, zoals verandering van taak of functie of beëindiging van een aanstelling, rechtmatig is. Daarbij kunnen van belang zijn eerder gemaakte afspraken of gedane toezeggingen en de mate waarin, van beide zijden, getracht is problemen te voorkomen. Dit is de lijn die dit kabinet en voorgaande kabinetten bij de behandeling van gewetensbezwaren in ambtelijke dienstbetrekking hebben gevolgd. Er is dus niet sprake van een voorlopig standpunt. Ik meen dat het inmiddels gegeven oordeel van de Commissie Gelijke Behandeling gemeenten tot steun kan zijn bij de beoordeling van concrete gevallen.