

Vergaderjaar 2023–2024

36 481

Herstel van wetstechnische gebreken en leemten alsmede aanbrenging van andere wijzigingen van ondergeschikte aard in diverse wetsbepalingen hoofdzakelijk op het terrein van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Verzamelwet BZK 20XX)

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 19 april 2024

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van NSC en de SGP. Graag beantwoord ik deze vragen mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken Koninkrijksrelaties.

I. Algemeen

De leden van de NSC-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Deze leden hebben nog een vraag over de voorgestelde wijziging van de Algemene pensioen- en uitkeringswet politieke ambtsdragers (Appa) en het voornemen van de regering om het voor pensioengerechtigden mogelijk te maken om tien procent van het pensioenvermogen in één keer op te nemen. Deze leden hebben hier bezwaar tegen en wijzen erop dat definitieve besluitvorming over het in één keer opnemen van dit bedrag nog moet plaatsvinden. Kan de regering aangeven hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het ineens opnemen van dit bedrag?

Deze leden merken voorts op dat in de onderdelen A en B van de voorgestelde wijziging van de Wet Appa twee keer gesproken wordt over wijziging van art. 52b. Kan de regering dit uitleggen? Kan het zijn dat in onderdeel A art. 52a van de Wet Appa wordt bedoeld en niet art. 52b?

De leden van de NSC-fractie merken op dat de definitieve besluitvorming over het in één keer opnemen van 10 procent van het pensioenvermogen nog moet plaatsvinden en vragen hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot het ineens opnemen van dit bedrag.

In de Wet bedrag ineens, RVU en verlofsparen is in een nieuw artikel 69a van de Pensioenwet geregeld dat het voor deelnemers aan een pensioenregeling mogelijk is om tot 10% van het door hun opgebouwde pensioen ineens op te nemen op de pensioeningangsdatum. In artikel I, onderdeel Ra, van de Wet aanpassing Appa en enkele andere wetten 2021 is een nieuw artikel 13k ingevoegd in de Appa, waarin onder verwijzing naar

artikel 69a van de Pensioenwet voor politieke ambtsdragers dezelfde mogelijkheid wordt geregeld. Dit is in overeenstemming met het uitgangspunt om de Appa-pensioenen te regelen op de voet van de regeling voor het overheidspersoneel, afgezien van afwijkende elementen die noodzakelijk zijn in verband met het bijzondere karakter van politieke functies, waarop artikel 69a van de Pensioenwet immers ook van toepassing zal zijn.¹ De inwerkingtreding van artikel I, onderdeel Ra, van de Wet aanpassing Appa en enkele andere wetten, en dus van artikel 13k van de Appa, is op grond van artikel XII, onderdeel 3, van de Wet aanpassing Appa en enkele andere wetten 2021 gekoppeld aan de inwerkingtreding van artikel 69a van de Pensioenwet. Dit betekent dat artikel 13k niet in werking treedt zolang genoemd artikel 69a niet in werking is getreden. Artikel 69a is nog niet in werking getreden, omdat de Eerste Kamer de regering heeft verzocht om met de (vertegenwoordigers van de) pensioenuitvoerders in overleg te treden om één onderdeel van het keuzerecht aan te passen, zodat dit onderdeel voor de uitvoering minder complex is, beter communiceerbaar is en substantieel lagere uitvoeringskosten kent. Hiertoe is eind juni 2022 een wetsvoorstel van de Wet herziening bedrag ineens ingediend bij de Tweede Kamer.² In dat wetsvoorstel vindt onder meer een vernummering plaats binnen artikel 69a van de Pensioenwet van het derde tot en met vijfde lid tot het zesde tot en met achtste lid. In verband hiermee dient de verwijzing in artikel 13k van de Appa naar artikel 69a, vierde lid, te worden vervangen door een verwijzing naar artikel 69a, zesde lid. Hiertoe strekt artikel II van het wetsvoorstel; dit betreft dus een puur technische aanpassing. Deze aanpassing dient op hetzelfde tijdstip in werking te treden of tot en met dat tijdstip terug te werken als de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel Ra, van de Wet aanpassing Appa en enkele andere wetten 2021. Dit is geregeld in artikel XLV, vierde lid, van het onderhavige wetsvoorstel. Zolang artikel 69a van de Pensioenwet niet in werking treedt, zal artikel 13k van de Appa dus evenmin in werking treden.

De leden van de NSC-fractie vragen voorts of de regering kan uitleggen waarom in de onderdelen A en B van de voorgestelde wijziging van de Appa twee keer gesproken wordt over wijziging van artikel 52b.

Bij de Wet aanpassing Appa en enkele andere wetten 2021 is de tekst van artikel 52b van de Appa gewijzigd; de inwerkingtreding van dit artikel was voorzien bij koninklijk besluit. Per abuis is het gewijzigde artikel bij koninklijk besluit van 13 juni 2022 met ingang van 1 juli 2022 in werking getreden. Het gewijzigde artikel kan echter niet worden toegepast, zolang het Besluit sollicitatie gewezen politieke ambtsdragers nog niet is aangepast. Daarom wordt thans in artikel I, onderdeel A, voorgesteld de wijziging van artikel 52b terug te draaien (met terugwerkende kracht tot en met 1 juli 2022³). In onderdeel B is de formulering van artikel 52b opgenomen, zoals vastgesteld bij de Wet aanpassing Appa en enkele andere wetten 2021; dit onderdeel zal op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treden. Dit tijdstip zal hetzelfde tijdstip zijn waarop de beoogde wijziging van het Besluit sollicitatie gewezen politieke ambtsdragers in werking zal treden. Wanneer dit precies is, is nog niet bekend.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben ten aanzien van twee wetten vragen.

¹ De Pensioenwet is niet van toepassing op de Appa-pensioenen.

² Kamerstukken II, 2021/22, 36154.

³ Zie artikel XLV, onderdeel 2, onder a.

II. Artikelsgewijs deel

Artikel XII Kieswet

De leden van de SGP-fractie zouden graag op twee regelingen uit de Kieswet nadere toelichting ontvangen in het kader van deze Verzamelwet.

Allereerst zouden de leden van de SGP-fractie graag een duiding krijgen van artikel V 11 in het licht van de praktijk van de aanvang van het lidmaatschap van de Tweede Kamer. Deze leden vragen hoe de regering de beschikking inzake toelating interpreteert, of deze in de praktijk daadwerkelijk functioneert en hoe het moment van ontvangst zou moeten worden bepaald. Is de regering ook van mening dat het besluit van de Kamer over het voorstel van de Commissie voor het onderzoek van de geloofsbrieven niet als zodanig kan worden geïnterpreteerd? Meer fundamenteel vragen deze leden naar de verhouding van de Kieswet tot de bedoeling van de Grondwetgever. Hoe is de regeling van de Kieswet over de beschikking inzake toelating te rijmen met de opvatting van de Grondwetgever «dat het tijdstip waarop de eed wordt afgelegd tevens het moment is waarop het Kamerlidmaatschap aanvangt.» (Kamerstukken II 1978–1979, 14 222, nr. 7, p. 20)? Deze leden constateren dat de staande praktijk in de Kamer dat na verkiezingen de nieuwe leden worden toegelaten nadat zij de eed respectievelijk de verklaring of de belofte hebben afgelegd weliswaar in lijn ligt met de bedoeling van de Grondwetgever, maar weer moeilijk te verenigen is met de bedoeling van de Kieswet. Een laatste cluster vragen ziet op het belang van de continuïteit van het parlement. De Grondwetgever gaf aan dat de Staten-Generaal ononderbroken moeten kunnen functioneren en dat de ontbinding van de Kamer kan samenvallen met de openingshamerslag van de eerste vergadering van de nieuwe Kamer. Vindt de regering ook dat dit fundamentele uitgangspunt centraal zou moeten staan bij het ontwikkelen van de regelgeving, ten einde te voorkomen dat een dubbele Kamer of geen Kamer zou functioneren? Kan de regering aangeven of daadwerkelijk sprake is geweest van een door de Voorzitter van de Tweede Kamer te bepalen tijdstip van ontbinding, zoals aangegeven in ontbindingsbesluiten (bijvoorbeeld Staatsblad 2023, 302)?

Alles overziende vragen de leden van de SGP-fractie hoe de regering het gebrek aan consistentie zou willen verhelpen. Wil de regering met oog op een duidelijke regeling verkennen of het mogelijk is te bepalen dat het door de Kamer te nemen toelatingsbesluit het tijdstip bevat waarop het lidmaatschap aanvangt, zodat naar analogie van de benoeming van bewindslieden geen twijfel bestaat over het moment waarop de ambtsuitoefening aanvangt en dat dit moment niet samen hoeft te vallen met het moment van beëdiging?

De SGP-fractie heeft een aantal vragen gesteld over de benoeming en de toelating van nieuwe leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Meer in het bijzonder heeft de fractie gevraagd naar de verhouding tussen de regelgeving hieromtrent in de Grondwet en de Kieswet. De regering is gaarne bereid de door de SGP-fractie aan haar gestelde vragen op deze plaats te beantwoorden. Wel brengt de regering daarbij graag te berde dat het bij uw Kamer ingediende voorstel van wet op dit punt géén aanpassing bevat. Een inhoudelijke aanpassing van de Kieswet zou zich bovendien niet goed verdragen met het karakter van een technische verzamelwet, die immers technisch en beleidsarm van aard dient te zijn.

Nadat de Kiesraad, in zijn hoedanigheid van centraal stembureau voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de uitslag van een Tweede Kamerverkiezing heeft vastgesteld, brengt de

voorzitter van het centraal stembureau de personen die tot lid van de Kamer zijn benoemd schriftelijk in kennis daarvan. Sinds eind 2001 staat in de Kieswet dat de voorzitter dit doet door een daartoe strekkende brief – de zogenoemde «benoemingsbrief» – onverwijld aan de voorzitter van de Kamer te overhandigen, die deze brief uiterlijk de dag nadat de verkiezingsuitslag is vastgesteld⁴ tegen gedagtekend ontvangstbewijs uitreikt aan de benoemde of aangetekend aan deze verzendt.⁵ Op advies van de Kiesraad werd de Kieswet daarmee in overeenstemming gebracht met de bestaande praktijk.⁶ Op hetzelfde moment stelt de voorzitter van het centraal stembureau de Tweede Kamer ook schriftelijk in kennis van de benoeming: de zogenoemde geloofsbrief.

Het is vervolgens aan de benoemde om te beslissen of hij de benoeming aanneemt. Neemt de benoemde de benoeming aan, dan gaat de Tweede Kamer onverwijld over tot het onderzoeken van diens geloofsbrief en het beslissen of de benoemde als lid van Kamer kan worden toegelaten. In de praktijk pleegt de beslissing van de Kamer te worden voorbereid door de Commissie voor het onderzoek van de Geloofsbriefen,⁷ maar het is uiteindelijk de Kamer die plenair de beslissing neemt over iemands toelating als Kamerlid. In het verslag hebben de leden van de SGP-fractie de regering gevraagd of de beschikking inzake de toelating in de praktijk daadwerkelijk functioneert. De regering heeft geen aanwijzingen dat zich op dit punt thans grote problemen voordoen.

De aan het woord zijnde leden hebben voorts de vraag gesteld hoe het moment van ontvangst van de beschikking inzake de toelating bepaald moet worden. In artikel V 11 van de Kieswet is immers vastgelegd dat het betrokkene Kamerlid is vanaf het moment dat de beschikking omtrent diens toelating aan hem bekendgemaakt is.⁸ Bij veel vertegenwoordigende organen betreft het een bekendmaking in de zin van artikel 3:41, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Maar omdat de Tweede Kamer der Staten-Generaal zelf geen bestuursorgaan is,⁹ kan die bepaling hooguit analoog worden toegepast waar het de toelating van nieuwe Kamerleden betreft. De relevantie van het moment van ontvangst van de beschikking inzake de toelating moet evenwel niet worden overschat. Als iemand benoemd wordt, zijn benoeming aanneemt en vervolgens door de Kamer in een plenaire vergadering wordt toegelaten als lid van de Kamer, dan is het rechtsgevolg hiervan dat vanaf dat moment de bepalingen uit de Kieswet die gevolgen verbinden aan het Kamerlidmaatschap op de betrokkene van toepassing zijn. Als er bijvoorbeeld op dat moment een andere Kamerzetel vacant komt dan waarop betrokkene is benoemd, dan komt de betrokkene niet meer voor benoeming in aanmerking.¹⁰ En na de toelating kan de betrokkene zijn ontslag indienen,¹¹ of tijdelijk verlof aanvragen wegens zwangerschap en bevalling.¹² Het afgelegd hebben

⁴ De genoemde termijn is wettelijk vastgelegd bij Wet van 25 september 2008 tot wijziging van de Kieswet en enkele andere wetten houdende enkele technische aanpassingen (Stb. 2008, 405). In werking getreden op 1 december 2008 (Stb. 2008, 481). In werking getreden op 1 december 2008 (Stb. 2008, 481).

⁵ Wet van 20 december 2001 tot wijziging van de Kieswet, houdende verlenging van de duur van de stemming van zeven uur dertig 's ochtends tot negen uur 's avonds alsmede regeling van diverse andere onderwerpen (Stb. 2001, 705). In werking getreden op 29 december 2001 (Stb. 2001, 705).

⁶ Kamerstukken II 2000/01, 27 673, nr. 3, p. 7.

⁷ Art. 2.1 RvOTK.

⁸ Art. V 11 Kieswet.

⁹ Art. 1:1 lid 2 onder b Awb.

¹⁰ Art. W 2 lid 1 onder e Kieswet.

¹¹ Art. X 2 lid 1 Kieswet.

¹² Art. X 10 lid 1 Kieswet.

van de eed of de verklaring en belofte is daarvoor géén vereiste.¹³ Vanaf de toelating is iemand Kamerlid.¹⁴

Op grond van artikel 60 van de Grondwet leggen *Kamerleden* bij de aanvaarding van hun ambt in de vergadering een eed, dan wel een verklaring en belofte, van zuivering af en zweren of beloven zij trouw aan de Grondwet en een getrouwe vervulling van hun ambt. Ook de Grondwet gaat er dus vanuit dat men Kamerlid is op het moment dat de eed, dan wel een verklaring en belofte, wordt afgelegd; en geen ambteloos burger. Het afgelegd hebben van de eed, dan wel een verklaring en belofte, kan dus geen voorwaarde zijn om als lid te worden toegelaten. Als degene over wiens toelating als Kamerlid in het publiek dan wel in de coulisse aanwezig is op het moment dat de Kamer beslist over diens toelating, dan kunnen beide stappen wel direct na elkaar volgen. De regering ziet in het voorgaande geen inconsistentie.

De SGP-fractie heeft ook vragen gesteld over het belang van continuïteit van het parlement. De leden vragen de regering of er naar haar oordeel bij voorbije Tweede Kamerverkiezingen daadwerkelijk sprake is geweest van een door de voorzitter van de Tweede Kamer te bepalen tijdstip van ontbinding, zoals aangegeven in, bijvoorbeeld, het meest recente ontbindingsbesluit.¹⁵ Anders dan bij de leden van provinciale staten, algemene besturen van waterschappen en gemeenteraden, houdt het lidmaatschap van de Kamer voor Kamerleden niet van rechtswege om middernacht op – waarna de volgende dag het vertegenwoordigend orgaan in nieuwe samenstelling in functie is –, maar op een door de voorzitter van de Tweede Kamer te bepalen tijdstip op een woensdag binnen een in de Kieswet vastgelegde periode. Dit is vastgelegd in de artikelen C 1, tweede lid, en C 2, eerste lid, van de Kieswet. Met het aannemen van het amendement-Rehwinkel heeft de Kamer haar voorzitter met deze plicht belast,¹⁶ om het mogelijk te maken dat de Kamer op één en dezelfde dag zowel in oude samenstelling als in haar nieuwe samenstelling zou kunnen vergaderen.¹⁷

Artikel XVII Wet BRP

De leden van de SGP-fractie constateren dat de wijziging van artikel XVII geen technische wijziging betreft en daarom niet goed thuishoort in het wetsvoorstel. Bovendien constateren deze leden dat de voorgestelde wijziging niet goed aansluit bij de opvatting die de regering nog recent heeft uitgedragen. Zij zouden daarom graag een reactie ontvangen op een aantal vragen.

De leden van de SGP-fractie merken op dat het wetsvoorstel raakt aan het aloude uitgangspunt dat de moeder altijd duidelijk is (mater semper certa). Bepalingen zoals artikel 2.3 Wet BRP en artikel 1:22 BW geven hier duidelijk rekenschap van. Waarom vindt de regering dat het wijzigen van zulke bepalingen zomaar bij Verzamelwet zou kunnen gebeuren? Verdient dit niet een open en inhoudelijk debat in plaats van dit weg te schuiven in een pakket van naar het lijkt technische maatregelen?

¹³ Kamerstukken II 1988/89, 20 264, 18, p. 46; en Kamerstukken II 2018/19, 35 273, nr. 3, p. 6.

¹⁴ A.K. Koekkoek, De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar onder redactie van A.K. Koekkoek, Deventer: Tjeenk Willink 2000, p. 351; C.A.J.M. Kortmann, Constitutioneel recht, Deventer: Wolters Kluwer 2005, p. 235; en P.P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, Het Nederlandse parlement, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 218–219.

¹⁵ Besluit van 8 september 2023, houdende de ontbinding van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Stb. 2023, 302).

¹⁶ Handelingen TK 15 november 2011 (24e vergadering). p. 1726.

¹⁷ Kamerstukken II 2001/02, 27 673, 12. Zie ook Handelingen TK 31 31 oktober 2001 (17e vergadering), p. 1112.

De voorgestelde wijziging betrof de artikelen 2.3 en 2.18 Wet BRP die de inschrijving als ingezetene en het eerste adres van de nieuwgeborene betreffen. Inschrijving vindt op grond van artikel 2.3 Wet BRP automatisch plaats als de moeder uit wie het kind is geboren zelf als ingezetene is ingeschreven. In artikel 2.18 is bepaald dat het kind wordt ingeschreven met het adres van de moeder uit wie het kind geboren is. Het voorstel betrof de vervanging van de term «moeder» door «ouder» in deze wetsartikelen.

Anders dan in het Besluit burgerlijke stand, werd het begrip moeder niet behouden, maar geheel vervangen door ouder. Ten onrechte is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel de indruk gewekt dat de terminologie van het Besluit burgerlijke stand 1 op 1 is gevolgd. Dat was niet het geval.

Het is hierbij goed om op te merken dat de artikelen 2.3 en 2.18 materieel niet gewijzigd werden: de terminologische wijziging zou niet leiden tot de registratie van een ander adres voor de nieuwgeborene. Ook betreffen deze artikelen niet de aanduiding van personen in de registratie zelf. In de BRP-registratie zelf worden personen sinds 2001 aangeduid als «ouder». Ook raakte de wijziging niet aan het afstammingsrecht, waarin het door de leden van de SGP-fractie genoemde uitgangspunt «mater semper certa est» van belang is. In een vraag hierna komt dit aan de orde.

Met de leden van de SGP-fractie is de regering van mening dat het voorstel ten onrechte in het wetsvoorstel was opgenomen omdat een (technische) verzamelwet enkel technische en beleidsneutrale wijzigingen dient te bevatten. Zoals reeds aangegeven in mijn brief van 4 maart 2024 had de voorgestelde wijziging van de Wet BRP dan ook niet in deze Verzamelwet opgenomen dienen te worden.¹⁸ Om die reden wordt gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag een nota van wijziging ingediend, waarmee dit onderdeel uit de Verzamelwet wordt geschrapt.

Voor een goede beantwoording hecht ik eraan toe te lichten hoe de voorgestelde wijziging in het wetsvoorstel terecht is gekomen.

Ten eerste was, zoals in de memorie van toelichting bij de Verzamelwet is aangegeven, aansluiting gezocht bij het Besluit van 28 november 2022 tot wijziging van het Besluit burgerlijke stand 1994. Hierbij is ten onrechte verondersteld dat deze wijziging van het Besluit burgerlijke stand *noopte* tot de voorgestelde aanpassing van de Wet BRP. Dat is evenwel niet het geval. Bovendien geldt – zoals hiervoor vermeld – dat in het Besluit burgerlijke stand de begrippen moeder en ouder naast elkaar bestaan, terwijl in de voorgestelde wijziging van de Wet BRP het begrip moeder werd vervangen door ouder. De wijziging van het Besluit burgerlijke stand regelde kort gezegd dat de transgender man die een kind baart, ervoor kan *kiezen* om in de geboorteakte als «ouder» in plaats van «moeder» aangeduid te worden. In alle andere gevallen blijft de geboorteakte spreken van «moeder». De wijziging van het Besluit burgerlijke stand zag daarmee op de aanduiding van personen op de geboorteakte, terwijl de desbetreffende artikelen 2.3 en 2.18 Wet BRP over de inschrijving en het eerste adres van de nieuwgeborene gaan. Het betreft hier aldus twee verschillende onderwerpen, waarbij niet noodzakelijkerwijs dezelfde terminologie hoeft te worden gehanteerd.

Ten tweede speelde bij de voorbereiding van het verzamelwetsvoorstel een rol dat technische verbeteringen werden verzameld die in het wetsvoorstel opgenomen konden worden. Daarbij werd onder andere

¹⁸ Kamerstukken II 2023/24, 36 481, nr. 6.

gekeken naar niet genderneutrale aanduidingen, waarbij werd verwezen naar aanwijzing 3.8 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, die luidt: «Indien mogelijk worden persoonsaanduidingen gebruikt die seksneutraal zijn.» Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het vermijden van mannelijke of vrouwelijke voornaamwoorden bij verwijzing naar personen of functies: «degene die» in plaats van «hij die». De termen sekse en gender werden ten onrechte door elkaar gebruikt. Gender verwijst echter – anders dan sekse – niet naar biologische kenmerken, maar naar sociale, culturele en psychologische kenmerken die met een geslacht in verband worden gebracht. Ook is er bij de voorbereiding van de verzamelwet ten onrechte van uitgegaan dat de aanwijzing over het vermijden van onnodige sekse-specifieke persoonsaanduidingen in nieuwe wetgeving inhoudt dat tot vervanging moet worden overgegaan van de term «moeder» door «ouder» in bestaande wetgeving, in dit geval de Wet BRP. De aanwijzing laat evenwel ruimte om hierin keuzes te maken.

Hoe is het wetsvoorstel te rijmen met de recente erkenning door de regering dat de juridische duiding van het begrip moeder voor velen van betekenis is en dat een algemene aanpassing daarom niet wenselijk was (Kamerstukken II 2020–2021, 35 825, nr. 3, p. 10)? Als nadere reactie gaf de regering zelfs aan dat een verdergaande aanpassing van het afstammingsrecht niet proportioneel is, dat de ouder uit wie het kind geboren is in vrijwel alle gevallen een vrouw is en dat het voorstelbaar en invoelbaar is dat veel ouders hechten aan het begrip moeder (Kamerstukken II 2021–2022, 35 825, nr. 7, p. 28).

De leden van de SGP-fractie wijzen op het standpunt dat de regering heeft ingenomen bij de behandeling van de wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het veranderen van de voorwaarden voor wijziging van de vermelding van het geslacht in de akte van geboorte. Gelet op het voorgaande begrijp ik dat de leden van de SGP-fractie deze vraag stellen. Voor de volledigheid merk ik op dat de wijziging van de Wet BRP in de Verzamelwet niet raakte aan het afstammingsrecht, deze zag enkel op inschrijving en registratie van het eerste adres van de nieuwgeborene. Echter deze aanpassing had, alleen al vanwege de door de SGP-fractie genoemde betekenis van het woord «moeder» voor velen, niet in een Verzamelwet met technische en beleidsneutrale aanpassingen opgenomen dienen te worden. Zoals hierboven is aangegeven ziet de regering dan ook af van de voorgestelde wijziging van de Wet BRP. Hiermee blijft het woord «moeder» dus in de artikelen 2.3 en 2.18 van de Wet BRP staan.

En, wanneer dan toch tot wijziging zou moeten worden besloten, zouden dan niet ten minste bepalingen zoals artikel 1:22 BW integraal moeten worden gezien en meegenomen, aangezien deze bepalingen nauw samenhangen met de Wet BRP?

Zoals hierboven aangegeven ziet de regering af van de voorgestelde wijziging van de Wet BRP.

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat de regering in de nota van toelichting bij de wijziging van het Besluit burgerlijke stand uitdrukkelijk heeft aangegeven dat de wijziging van de begrippen moeder in ouder uitsluitend betrekking had op de specifieke situatie van een persoon die op het moment van het baren van het kind juridisch als man geregistreerd staat (Stb. 2022, 484). Waarom meent de regering nu toch op het niveau van de formele wet af te kunnen wijken van deze duidelijke stelling? Ten overvloede verwijzen deze leden nog naar de stelling van de Minister dat het niet wenselijk en proportioneel is om de aanduiding vader en moeder te veranderen in ouder en dat voor een specifieke situatie de genoemde

wijziging van het Besluit burgerlijke stand werd aangekondigd (Kamerstukken II 2022–2023, 30 420, nr. 373).

Zoals hierboven aangegeven ziet de regering af van de voorgestelde wijziging van de Wet BRP. Niet werd beoogd af te wijken van hetgeen is vermeld in de door de leden van de fractie van de SGP genoemde toelichting. Ten onrechte werd uitsluitend technisch naar de formulering gekeken.

De leden van de SGP-fractie constateren dat, zoals blijkt uit het onderzoeksrapport dat aan de Kamer is aangeboden (Kamerstukken II 2014–2015, 27 859, nr. 76), het begrip moeder op allerlei plaatsen in de wetgeving aan de orde komt en dat het daarom van wezenlijk belang is vooraf de consequenties van een aanpassing te overzien. Deze leden vragen op welke wijze de regering dat heeft gedaan en hoe zij kan garanderen dat in de rechtspraak niet allerlei onduidelijkheid kan ontstaan. Als voorbeeld noemen deze leden de regeling van artikel 3 van de Rijkswet op het Nederlandschap die spreekt over het kind van een vader of moeder. Kan zomaar verondersteld worden dat het kind van de ouder hier in alle gevallen ook onder geschaard wordt? Is het toelaatbaar en wenselijk om de Nederlandse wet te wijzigen terwijl de hogere Rijkswet duidelijk andere terminologie kiest?

Ik stel voorop dat in het afstammingsrecht de persoon die het kind baart, geldt als de juridische moeder van het kind (mater semper certa est). Het juridische en biologische ouderschap vallen samen. Het kind is hierdoor steeds verzekerd van een juridische ouder. Aan het afstammingsrecht wijzigt niets, overigens ook niet met de eerder voorgestelde wijziging in de Wet BRP.

Het nationaliteitsrecht heeft als hoofdregel dat een kind de Nederlandse nationaliteit verkrijgt indien ten minste één van de ouders Nederlander is (artikel 3 van de Rijkswet op het Nederlandschap). Voor de toepassing van de Rijkswet kan, mede gelet op de heldere definitiebepalingen (artikel 1 onder c en d van de Rijkswet) geen twijfel bestaan over de vraag of het Nederlandschap over gaat op het kind van een transgender man. De aanduiding op de geboorteakte is daarvoor niet bepalend.

De Nederlandse wet- en regelgeving is daarmee niet in strijd met de Rijkswet op het Nederlandschap. Pas indien en wanneer een wijziging van de terminologie in het afstammingsrecht aan de orde zal zijn, zal ook de relatie met de Rijkswet op het Nederlandschap en andere wetgeving integraal moeten worden beoordeeld.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering de verwarring compleet maakt door gelijktijdig aan dit wetsvoorstel in het wetsvoorstel draagmoederschap voor te stellen om het begrip moeder in artikel 1:22 BW te vervangen door persoon in plaats van ouder. Wat is nu eigenlijk de bedoeling? Zou het niet raadzaam zijn ten minste even te wachten alvorens het begrip moeder te vervangen? De leden van de SGP-fractie vragen hoe het wetsvoorstel te verenigen is met de (internationale) verplichtingen die specifiek de bescherming van vrouwen en moeders dienen. Deze leden noemen als voorbeelden het Haags kinderontvoeringsverdrag en het Haags adoptieverdrag, die zich expliciet richten op de positie van moeders. Waarom meent de regering terloops bij Verzamelwet fundamentele begrippen in het familierecht te kunnen wijzigen die een zo belangrijke positie en achtergrond hebben in verdragen? Is hierover internationaal voorafgaand afstemming geweest? Deze leden wijzen er bovendien op dat Nederland in 2020 op de vingers is getikt door de Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO) dat een genderneutrale benadering heeft geleid tot een gebrek aan aandacht voor de specifieke positie van kwetsbare vrouwen

als het gaat om huiselijk geweld. In hoeverre kan een vergelijkbaar risico zich hier voordoen? De leden van de SGP-fractie vragen wat dit wetsvoorstel heel concreet betekent voor de geboorteakte die burgers onder ogen krijgen bij de burgerlijke stand en of de regering voorbeelddaktes wil bijvoegen hoe dit bij verschillende relatievormen uitpakt. Leidt het ertoe dat in de reguliere situatie van een vader en moeder naast de geslachtsnaam van de vader niet langer in de akte te lezen is «geslachtsnaam moeder uit wie het kind is geboren», maar dat daar komt te staan «geslachtsnaam ouder uit wie het kind is geboren»?

Graag beantwoord ik deze vraag als volgt. Als gevolg van het wetsvoorstel kind, draagmoederschap en afstamming (36 390) zal de eerste zin van artikel 1:22 lid 1 BW komen te luiden: «De akte van geboorte bewijst ten aanzien van een ieder dat op de in de akte vermelde plaats, dag en uur uit de daarin genoemde persoon een kind van het daarin vermelde geslacht is geboren.» De term «moeder» wordt in deze zin vervangen omdat als gevolg van datzelfde wetsvoorstel bij de geboorte de draagmoeder niet als de juridische moeder van het kind geregistreerd wordt. Zij blijft evenwel vermeld op de geboorteakte en de bewijsfunctie van de akte blijft in die zin ongemoeid. De termen moeder en vader blijven ook bij invoering van het Wetsvoorstel kind, draagmoederschap en afstamming behouden in het afstammingsrecht. Zoals de Minister voor Rechtsbescherming eerder heeft overwogen, is het invoelbaar dat sommigen zich niet thuis voelen in binaire indelingen als «moeder» en «vader», maar is tegelijkertijd ook invoelbaar dat anderen daaraan juist waarde hechten. Zowel de eerder voorgestelde wijziging in de Wet BRP als de aanpassing van artikel 1:22 BW beogen niet om het gebruik van de term moeder en vader uit het afstammingsrecht te schrappen. Deze aanpassingen hebben dan ook geen nadelig effect op het beleid tegen geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld en leiden evenmin tot een wijziging van de akten van de burgerlijke stand.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering toe te lichten op welke gronden zij meende de wijziging als bedoeld in Staatsblad 2022, 484 door te kunnen voeren. Onderkent de regering dat de in dit aanpassingsbesluit genoemde delegatiegrondslagen niet zover strekken dat zij ruimte bieden om in te gaan tegen de kaders van de formele wet? Waarom acht de regering het mogelijk om in het gesloten systeem van het Burgerlijk Wetboek, waarin de heldere norm is dat in ieder geval van eenieder de moeder op de geboorteakte vermeld wordt (1:22 BW), toch te bepalen dat in sommige gevallen niet van een moeder gesproken wordt?

De wijziging van het Besluit burgerlijke stand (Staatsblad 2022, 484) vloeit voort uit een daartoe strekkende toezegging aan uw Kamer van 19 november 2021 (Kamerstukken II 2021/22, 35 825, nr. 7, p. 28).

Artikel 1:28c lid 3 BW bepaalt kort gezegd dat het ouderschap van de transgender man uit wie het kind wordt geboren, tot stand komt via de band van artikel 1:198 BW. Hierin is het moederschap geregeld. Daarmee wordt voor het ontstaan van het ouderschap bij de geboorte van het kind uitgegaan van de fictie dat de transgender man nog vrouw is. Het kind heeft zo door geboorte altijd een juridische ouder. Dat is van belang voor de bescherming van het kind. Het voorkomt dat het kind zonder juridische ouder op de wereld komt. Artikel 1:22 BW lees ik in dit licht. In de geboorteakte dient deze afstammingsrelatie te zijn opgenomen. De geboorteakte bewijst namelijk dwingend uit wie het kind is geboren. Uit artikel 28 lid 3 BW volgt dat daarbij niet van belang is of deze ouder man of vrouw is.

Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld »al hetgeen het opmaken van de akten betreft». Dit biedt de ruimte om in de geboorteakte de transgender man uit wie het kind is geboren aan te duiden als de ouder in plaats van de moeder. Dit kan niet leiden tot onduidelijkheid, het gaat in beide gevallen immers om het juridisch ouder zijn door geboorte. Deze mogelijkheid geeft nadere invulling aan het respect voor het familie- en privéleven van de betrokkenen (artikel 8 EVRM), waarbij de aanduiding «moeder» niet passend is voor een man die een kind krijgt. Ook de Raad van State heeft ingestemd met deze wijziging en hierin geen aanleiding gezien voor het maken van opmerkingen over de aanpassing of de verhouding daarvan tot hoger recht.

Deze leden menen dat de regering in de toelichting op het wetsvoorstel niet de juiste rangorde en volgorde in acht neemt. Zij stelt voor om de wet aan te passen aan het reeds gewijzigde Besluit BRP, terwijl eerst sprake geweest zou moeten zijn van een (her)overweging van de wettelijke kaders alvorens het Besluit te wijzigen.

Zoals hierboven aangegeven ziet de regering af van de voorgestelde wijziging van de Wet BRP. Waar in de vraag het Besluit BRP wordt genoemd lijkt te worden bedoeld op het Besluit burgerlijke stand 1994.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge