

Het geweten als bureaucratisch probleem

Samenvatting

Het komt regelmatig voor dat ambtenaren of werknemers opdrachten weigeren met een beroep op hun geweten. Veel van deze bezwaren zijn van een geheel andere aard dan de traditionele gewetensbezwaren waarvoor vanouds in een aantal wetten vrijstellingsbepalingen zijn opgenomen. Men zou zelfs van twee verschillende typen kunnen spreken: orthodoxe en vrijzinnige bezwaren. De vraag rijst of men ook dit nieuwe, vrijzinnige type bezwaren als 'gewetensbezwaren' moet behandelen. Zowel het ontkenkende als het bevestigende antwoord is onbevredigend; beter zou het zijn om in de context van bureaucratische organisaties naast gewetensbezwaren ook andere legitiematiegronden voor werkweigering te erkennen.

1. Ambtenaren en werknemers met principiële bezwaren

De tijd dat bureaucratische functionarissen zich gedroegen als in Max Webers ideaaltypische beschrijving en zich 'sine ira et studio', zonder toorn of vooringenomenheid, van hun taken kweten ligt al weer ver achter ons – zo hij ooit bestaan heeft. Onderzoek als dat van Eldersveld, Kooiman en Van der Tak¹ lijkt erop te wijzen dat de traditionele, gezagsgetrouwe functionaris in veel organisaties langzaam maar zeker is opgevolgd door mondige, politiek bewuste 'meedenkers'. Een van de manieren waarop deze verandering tot uiting komt is dat vanaf het midden van de jaren zeventig ambtenaren en werknemers regelmatig opdrachten weigeren vanwege principiële bezwaren.

Wat daarbij opvalt is dat functionarissen in zeer veel gevallen, en niet altijd zonder succes, hun werkweigering rechtvaardigen met een beroep op de *gewetensvrijheid*.² Kennelijk is een presentatie

Mr. M.A.P. Bovens

Verbonden aan de vakgroep Politieke Wetenschappen en aan het Onderzoekscentrum Sturing en Samenleving van de Rijksuniversiteit Leiden. Hij bereidt een dissertatie voor over verantwoordelijkheidsvraagstukken binnen complexe organisaties. Adres: P.N. van Eyckhof 3, 2311 BV Leiden, tel. 071-275210/272220.

onder de noemer 'gewetensbezwaren' in ons land een van de betere manieren om een bepaalde kwestie op de agenda te krijgen en om de kansen op een zorgvuldige behandeling van een bezwaar te vergroten. In de literatuur die er over dit onderwerp is verschenen gaat men op deze weg verder; in tal van nota's, artikelen en scripties is aandacht gevraagd voor vrijstellingsregelingen voor gewetensbezwaarde werknemers en ambtenaren.³ Ook vanuit de Tweede Kamer heeft men onlangs aangedrongen op een algemene, wettelijke regeling van gewetensbezwaren in dienstbetrekking.⁴ Ofschon het gemak waarmee men in Nederland principiële bezwaren in de categorie gewetensbezwaren onderbrengt soms anders doet vermoeden, is binnen bureaucratische organisaties de weg van het geweten niet zonder kronkels en gevaren. Sommige daarvan zullen in dit artikel aan de orde komen.

2. Het geweten als zondagsconcept

Na jaren een sluimerend bestaan te hebben geleid als theologisch dogma en als straf- en staatsrechtelijk vraagstuk heeft het geweten zich hiermee als bureaucratisch probleem ontpopt. Uit die eerdere discussies valt het een en ander te leren. In de eerste plaats valt op hoe onduidelijk de status en inhoud van het begrip 'geweten' is; theologen noch juristen zijn erin geslaagd om een adequate omschrijving te geven.⁵ Het 'geweten' is typisch zo'n voorbeeld van wat Bart Tromp een zondagsconcept heeft genoemd:

'Een dergelijk concept heeft als eerste kenmerk dat niemand hardop durft te zeggen dat hij het noch normatief, als uitgangspunt van handelen,

noch empirisch, als aanduiding van een bepaalde stand van zaken, bruikbaar vindt. Het tweede, daaruit volgende kenmerk is dat het in de zondagse retoriek te beter galmt waar de wetenschap aanwezig is dat het geen kwaad kan omdat het door-deweekse leven er geen last van heeft.⁶

Men zou in dit verband nog een derde kenmerk kunnen toevoegen: zodra de term 'geweten' valt slaat men in Nederland devoot de ogen neer. Voor 'gewetensbezwaren' – sommige oudere regelingen spreken van 'gemoedsbezwaren' – gold lange tijd hetzelfde, maar met het toenemend aantal burgers dat er juist op werkdagen een beroep op doet, valt het tweede kenmerk niet meer goed vol te houden. De meeste auteurs houden het op 'een bezwaar dat is gebaseerd op een individuele overtuiging van goed en kwaad'. Vaak zegt men er dan ook nog bij dat deze overtuiging 'volstrekt persoonlijk' of 'diep geworteld' en het bezwaar 'onoverkomelijk' moet zijn, maar daarmee wordt de grens tussen 'is' en 'ought', tussen een omschrijving en een beoordeling, al fors overschreden.

Net als bij andere normatief geladen, maar op zichzelf lege concepten, zoals 'verantwoordelijkheid' of 'burgerlijke ongehoorzaamheid', geeft elke inhoudelijke definitie van een 'geweten' of een 'gewetensbezwaar' tevens een oordeel. Afbaken betekent immers buitensluiten. Veel auteurs zijn daardoor, bewust of onbewust, de gevangenen van hun begrippenkader.⁷ Ik wil daarom voorlopig afzien van een omschrijving van de begrippen en eerst kijken welke bezwaren er in Nederland in regelingen, jurisprudentie en literatuur als 'gewetensbezwaren' zijn aangemerkt voor ik tot een oordeel kom.

3. Orthodoxe en vrijzinnige bezwaren

Er bestaat in Nederland geen algemene regeling voor gewetensbezwaarden. Wel biedt een aantal wetten sinds jaar en dag aan burgers de mogelijkheid om op grond van geloof of levensovertuiging van specifieke verplichtingen te worden vrijgesteld.⁸ Wanneer men deze, min of meer 'orthodoxe' categorie van gewetensbezwaren en vrijstellingsregelingen nader bekijkt dan vallen enkele gemeenschappelijke elementen op. Vanouds is de

gewetensvrijheid in veel landen vooral opgevat als de vrijheid van een ieder om zijn religieuze plichten te vervullen. Datzelfde geldt voor Nederland. Boukema wijst erop dat zowel in de literatuur als in de rechtspraak de term gewetensvrijheid meestal voorkomt in combinatie met de godsdienstvrijheid.⁹ Ook de meeste wettelijke vrijstellingsregelingen zijn gecreëerd met het oog op specifieke, religieuze voorschriften en overtuigingen. De vrijstellingsmogelijkheden in de wetgeving op het gebied van de sociale verzekeringen en in de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen zijn er vooral ten behoeve van Jehova-getuigen en streng gereformeerden; datzelfde geldt voor de mogelijkheid om van verschillende inentingsverplichtingen te worden ontheven. Artikel 11 van het Vleeskeuringsbesluit maakte destijds kosher slachten mogelijk en wordt thans ook toegepast op andere vormen van ritueel slachten. De Winkelsluitingswet en de Arbeidswet kennen speciale ontheffingen voor het vieren van de Sabbath of de Zevende Dag. Ook bij de Wet Gewetensbezwaren Militaire Dienst valt op dat voor religieuze groeperingen meer ruimte is dan voor andere categorieën.¹⁰

In Nederland speelt daarbij op de achtergrond dat in een land met zovele gezindten, denominaties en genootschappen en met een lange historie van strijd tussen rekkelijken en preciezen, religieuze tolerantie een 'modus vivendi' is. Het is geen toeval dat de meeste van deze regelingen dateren uit een periode waarin het beginsel van soevereiniteit in eigen kring opgang deed en de praktijk van verzuiling en pacificatie een, in ieder geval door de politieke leiders met de mond beleden, respect voor de geloofs- of levensovertuiging van andere groeperingen noodzakelijk maakte.¹¹

De ratio van deze vrijstellingsregelingen lijkt in alle gevallen te liggen in een bescherming van de integriteit van het bezwaarde individu zelf. Het gaat erom dat men niet door de overheid wordt verplicht om handelingen te verrichten of te ondergaan die in de maatschappij, en in ieder geval door de wetgever, als volstrekt legitiem worden beschouwd maar die de bezwaarde zelf op basis van een persoonlijke geloofs- of levensovertuiging nadrukkelijk afwijst (inenten, verzekeren, dienstplicht, gewapende verdediging, onrein slachten).

Het is bovendien de handeling zelf die als intrinsiek verwerpelijk wordt beschouwd. Voorop staat de plicht om de handeling te vermijden; de mogelijke gevolgen van de verplichting – of de weigering – spelen slechts een betrekkelijk ondergeschikte rol.

Het 'orthodoxe' bezwaar is ook in andere opzichten een puur individuele aangelegenheid. Uit het feit dat het vooral gaat om een bescherming van het 'forum internum' en de directe persoonlijke levenssfeer, vloeit logisch voort dat bezwaren die op een extern forum zijn gericht, die appeleren aan politieke overwegingen en beleidsdoeleinden of erop gericht zijn om anderen, en liefst de wetgever zelf, van het eigen gelijk te overtuigen, niet worden gehonoreerd. Voor politiek geïnspireerde (totaal)weigeraars of voor mensen met 'gewetensdrang' is in de meeste regelingen geen plaats.¹² Het persoonlijke is niet politiek, de private en de publieke sfeer zijn zo veel mogelijk gescheiden.

Dit orthodoxe stelsel van specifieke, strikte vrijstellingsregelingen zit logisch in elkaar en valt goed te hanteren zolang gewetensbezwaren een religieus karakter hebben en hun aantal beperkt blijft. In hoeverre zou men het bij een ontwerp van een algemene of specifieke vrijstellingsregeling voor ambtenaren of werknemers als model kunnen gebruiken? Laten we daartoe eerst eens enkele bezwaren bekijken die onlangs onder die noemer werden gepresenteerd.

- Een werknemer bij een bank weigerde op principiële gronden om mantels van zeehondebont te verzekeren. De kantonrechter ging echter niet in op het verzoek van de werkgever om de arbeidsovereenkomst te ontbinden, omdat het aantal verzekeringen van bontjassen zo gering was dat de werkgever best rekening had kunnen houden met de principes van de werknemer.¹³
- H. Reinders, een werknemer van het Ziekenfonds Amsterdam en Omstreken die was belast met de statistische verwerking van gegevens, weigerde om uit te zoeken hoeveel personen met een Arabische familienaam gebruik maakten van tandheelkundige voorzieningen. De opdracht had naar zijn mening een discriminerende strekking en de gegevens uit het onderzoek zouden in de toekomst ten nadele van de betreffende groep kunnen worden gebruikt.¹⁴
- Diverse ambtenaren bij Gemeentelijke Sociale Diensten weigerden om de zogenaamde 'voordeurdelerskorting' uit te voeren. Naar hun mening dupeerde deze maatregel de zwaksten in de samenleving op onevenredige wijze,

bedreigde hij hun privacy, schiep hij rechtsongelijkheid en was hij oncontroleerbaar en onuitvoerbaar. Een enkeling werd ontslagen, maar dit werd door het ambtenarenrecht ongedaan gemaakt.¹⁵

- De douanebeambte Jacoby kreeg opdracht om in het geheim aantekeningen te maken van het doen en laten van een ambtenaar van de gemeente Schiedam met wie hij nauw samenwerkte. Hij weigerde deze opdracht omdat hij die beschouwde als een aantasting van de democratische beginselen van de rechtsstaat en deze overigens ook niet tot zijn functieomschrijving behoorde. Vervolgens werd hij van zijn functie ontheven.¹⁶
- H. Kwak, wachtmeester eerste klas van de rijkspolitie in Anna Pauwlon weigerde om nog langer dienst te doen bij de bewaking van Schiphol. In een zeventien pagina's tellend rapport laakte hij de bewapening, uitrusting, training, motivatie en honorering van de rijkspolitie op de luchthaven. Hij werd buiten dienst gesteld, geschorst en voorwaardelijk ontslagen; uiteindelijk nam hij zelf ontslag.¹⁷

Dit zijn slechts enkele, saillante gevallen die de afgelopen jaren de krant of de juridische rubrieken hebben gehaald. In elk van deze gevallen is er een oplossing gezocht of geprocedeerd onder de noemer 'gewetensbezwaren'. Andere voorbeelden van gewetensbezwaren op het werk kan men vinden in de verschillende rapporten over dit onderwerp. Daarin noemt men ook nog bezwaren tegen:

- het meewerken aan abortus, euthanasie of sterilisatie;
- het meewerken aan een tv-uitzending van de Centrumpartij;
- het drukken van antisemitische, pornografische of militaristische lectuur;
- het wachtlopen bij kernwapens;
- het verrichten van bouwwerkzaamheden in een kerncentrale of op een militaire basis;
- het toedienen van bloedtransfusies;
- het vervoer over de weg van kernafval, gevaarlijke chemische stoffen of oorlogsmaterieel;
- het werken op zaterdag dan wel op zondag;
- het afgeven van niet-jood-verklaringen;
- het meewerken aan transacties met Zuid-Afrika;
- het werken met agressieve bestrijdingsmiddelen;
- het dumpen van chemisch afval;
- het geven van seksuele voorlichting op school;
- het uitwijzen van vreemdelingen.

Voorwaar een bonte stoet aan bezwaarden. Sommige van deze bezwaren hebben dezelfde, religieuze, achtergrond als de bezwaren uit de orthodoxe categorie: de bezwaren tegen abortus, euthanasie en sterilisatie, tegen seksuele voorlichting, bloedtransfusies en het werken op zaterdag of zondag. De meeste andere bezwaren, en dat geldt zeker voor de apart beschreven gevallen, wijken daar in meer of mindere mate van af. Ook hier is het mogelijk om een aantal gemeenschappelijke elementen te onderscheiden.

Op de genoemde uitzonderingen na is er nauwelijks meer een band met de vrijheid van godsdienst; haar plaats wordt slechts ten dele overgenomen door de vrijheid van levensovertuiging. Men baseert de gewetensbezwaren voor een belangrijk deel op burgerschapsplichten, op overwegingen van beroeps- of ambtsethiek en ook op politieke of bestuurlijke beginselen. Dit verschil in achtergrond zal ongetwijfeld samenhangen met de veranderingen die de Nederlandse samenleving en de openbare dienst de laatste decennia heeft ondergaan. De jaren zeventig en tachtig kenmerken zich door deconfessionalisering en politisering en niet meer door verzuiling en pacificatie. Het kerkbezoek is spectaculair teruggelopen; nog slechts de helft van de bevolking geeft op lid van een kerk te zijn.¹⁸ De lijdelijke burger is mondig geworden en laat ook tijdens werktijd, als ambtenaar of werknemer, van zich horen.

De ratio achter de werkweigering, waar de meeste van de genoemde bezwaren op uitliepen, ligt niet meer alléén in het beschermen van de morele integriteit van de bezwaarde zelf. De bescherming van de lichamelijke of geestelijke integriteit van *anderen* lijkt eveneens een belangrijke rol te spelen. In het geval van de bankbediende ging het niet alleen om het zuiver houden van de ziel van de betrokkene, maar ook, naar men mag aannemen, om het heil van de zehondjes. De GSD-ambtenaren motiveerden hun bezwaren expliciet met een beroep op de gevolgen van de maatregel voor de inkomenspositie en de privacy van de uitkeringsgerechtigden.

Het zijn ook niet meer de handelingen zelf (verzekeringen afsluiten, gegevens verzamelen, uitkeringen korten, aantekeningen maken, wachtlopen) die als intrinsiek bezwaarlijk worden be-

schouwd, maar vooral de mogelijke *effecten* van die handelingen op andere burgers, de maatschappij of het milieu (dierenmishandeling, discriminatie, materiële en rechtsongelijkheid, inbreuk op de privacy, falende terreurbestrijding). In plaats van een deontologische (plichts)ethiek lijkt men vooral een consequentialistische ethiek te hantieren.

Opvallend is ook dat men zijn bezwaar mede motiveert met een beroep op algemeen aanvaarde waarden en beginselen, bij voorbeeld rechtsstatelijke of democratische principes. De GSD-ambtenaren wezen op het belang van het handhaven van de rechtsgelijkheid, een van de beginselen van behoorlijk bestuur. Ook douanebeambte Jacoby deed expliciet een beroep op de beginselen van de rechtsstaat bij zijn weigering om zijn collega te bespioneren. De bezwaren van Hendriks, de statisticus bij het ziekenfonds, vonden hun grondslag in het gelijkheidsbeginsel en in het daarop gebaseerde discriminatieverbod. Datzelfde ziet men bij weigeringen om niet-jood-verklaringen te verstrekken of om mee te werken aan uitzendingen van de Centruumpartij of de Nederlandse Volksunie. Ook komt het voor dat men refereert aan de algemene, officiële doelstellingen van de organisatie waaraan men is verbonden. Wachtmeester Kwak, bij voorbeeld, baseerde zijn bezwaren deels op overwegingen van efficiency en effectiviteit van het politieapparaat.

In de meeste gevallen hebben gewetensbezwaren aldus veel van hun oorspronkelijke, strikt individuele karakter verloren. De private en de publieke sfeer lopen door elkaar heen; ook het politieke en publieke wordt als een persoonlijke kwestie beschouwd. In alle door Goodijk onderzochte gevallen rekenden de bezwaarden het tot hun taak om hun gewetensproblematiek binnen de organisatie aan de orde te stellen. In een aantal gevallen bleken er bij collega's eveneens bezwaren te leven en kreeg men instemmende reacties vanuit de werkomgeving.¹⁹ Men richt zich soms ook expliciet tot een openbaar forum of zoekt bewust de publiciteit om zo aandacht te vragen voor de inhoud van zijn bezwaren. In een aantal gevallen, zoals bij de GSD-ambtenaren en de wachtmeester heeft men daarbij nadrukkelijk de bedoeling om collega's, de leiding van de organisatie of de politieke

gemeenschap te waarschuwen en om een beleidswijziging, of in ieder geval een publieke discussie, op gang te brengen.

Dit overzicht van de verschillende bezwaren die in Nederland tot de 'gewetensbezwaren' worden gerekend is volledig noch volstrekt representatief. Voor de 'moderne' categorie van bezwaren heb ik mij immers beperkt tot de relatief kleine categorie van ambtenaren en werknemers. Ik vermoed echter dat onderzoek onder andere categorieën bezwaarden (bij voorbeeld onder dienstweigeraars) soortgelijke tegenstellingen aan het licht zou brengen. Men zou dit overzicht dan ook als een eerste aanzet kunnen zien voor een *typologie* van gewetensbezwaren. Aan de ene kant is er het *orthodoxe* type, de traditionele categorie van strikt private bezwaren die hun grondslag vinden in de godsdienst of levensovertuiging van de individuele bezwaarde zelf. Daar tegenover staan de bezwaren die hun grondslag vinden in publieke, algemeen aanvaarde beginselen en die in eerste instantie zijn ingegeven door een behoefte om anderen dan de bezwaarde zelf te beschermen - welke ik hier dan maar even het 'vrijzinnige' type zal noemen. Men zou deze twee typen tegenover elkaar kunnen zetten (zie schema 1).

Schema 1: Twee typen bezwaren

	<i>Orthodoxe</i>	<i>Vrijzinnige</i>
<i>Raakvlak</i>	vrijheid van godsdienst en levensovertuiging	burgerschap en beroepsethiek
<i>Achtergrond</i>	verzuiling en pacificatie	deconfessionalisering en politisering
<i>Ratio</i>	bescherming integriteit van bezwaarde zelf	bescherming integriteit (mede) van anderen
<i>Ethiek</i>	deontologisch	consequentialistisch
<i>Forum</i>	intern (eigen geweten)	openbaar (organisatie, beroepsgroep, parlement)
<i>Beginselen</i>	persoonlijke, religieuze overtuiging	algemeen gedeelde waarden (rechtsstaat, democratie)
<i>Karakter</i>	strikt privé	overwegend publiek

Zoals bij alle typologieën gaat het hier om extremen die maar weinig in volstrekt zuivere vorm zullen voorkomen; in de praktijk zullen veel gewetensbezwaren elementen van beide typen in zich verenigen en is er een groot, gevarieerd tussengebied van gemengde gevallen. Veel van de bezwaren tegen kernbewapening, zowel bij burgers als bij militairen, komen geheel of ten dele voort uit religieus geïnspireerde overtuigingen, maar hebben tegelijkertijd ook nadrukkelijk een politiek karakter - denk bij voorbeeld aan de aanhangers van de EVP. Voor de religieus geïnspireerde bezwaren tegen abortus geldt vaak dat zij niet alleen zijn ingegeven door het verlangen om gehoor te geven aan de eigen, strikt persoonlijke overtuiging, maar ook door het verlangen om de belangen van anderen, in dit geval die van ongeboren kinderen, te beschermen.

Ook is het niet zo dat de gewetensbezwaren die hier centraal staan, die van de ambtenaren en werknemers, allen tot het tweede, vrijzinnige type behoren. Zoals we reeds zagen komen in deze groep beide typen voor; de bezwaren van verplegend personeel tegen sterilisaties, het toedienen van bloedtransfusies of het werken op zondag verschillen qua doelstelling, aard en achtergrond niet zo veel van de 'orthodoxe' bezwaren van streng gereformeerde burgers tegen verzekeringen of inenting. Anderzijds hebben ambtenaren en werknemers ook niet het monopolie op vrijzinnige bezwaren, ook buiten werktijd en los van enig dienstverband kan men dit type gewetensbezwaar op grote schaal aantreffen. De weigering van tegenstanders van kernenergie om de zogenaamde Kalkar-heffing te betalen is daar een voorbeeld van.

4. Is een bezwaar een gewetensbezwaar wanneer er 'geweten' op staat?

Aandacht en ruimte voor principiële bezwaren op het werk is legitiem en wenselijk vanuit het oogpunt van een sociale en verantwoorde bedrijfsvoering.²⁰ Moeten beide typen bezwaren echter dezelfde bescherming genieten op basis van dezelfde, algemene regeling? Moeten we alle hierboven opgesomde bezwaren, dus ook de bezwaren uit de vrijzinnige categorie, als 'gewetensbezwaren' be-

handelen? De logica lijkt twee antwoorden aan ons op te dringen: I) nee, alleen orthodoxe bezwaren zijn gewetensbezwaren; II) ja, beide soorten bezwaren zijn gewetensbezwaren. Ik zal elk antwoord bespreken en ingaan op de voor- en nadelen.

I. *Alleen orthodoxe bezwaren zijn echte gewetensbezwaren* – Dit is vanouds – zie ook hierboven – het gangbare antwoord op vrijzinnige bezwaren van burgers tegen publiekrechtelijke verplichtingen. Donner stelt bij voorbeeld:

(...) de grond voor erkenning van andere dan aan godsdienst of levensovertuiging ontleende gewetensbezwaren wordt betwijfeld. De kreet "gewetensbezwaar is gewetensbezwaar" is even aanvechtbaar als "gezag is gezag" en wel om gelijksoortige redenen.²¹

Voor bezwaren met een collectief of publiek (politiek) karakter is binnen een dergelijk antwoord geen plaats. Ten aanzien van gewetensbezwaren op het werk is dit standpunt eveneens prominent. Zwennis stelt dat alleen die bezwaren voor erkenning in aanmerking komen die:

'onoverkomelijk zijn, (...) alleen in individuele gevallen worden geuit en (...) slechts gericht zijn op het verkrijgen van een vrijstelling voor de verplichting waartegen de bezwaren zich richten'.²²

Bovendien mogen gewetensbezwaren niet bedoeld zijn om druk op het beleid van anderen uit te oefenen ('gewetensdrang'). Wie hieraan niet voldoet en toch in zijn bezwaren volhardt, rest een vrijwillig of – op grond van werkweigering – gedwongen ontslag.

Dit is een consequent antwoord dat als belangrijkste voordeel heeft dat een eventuele regeling beperkt en overzichtelijk blijft. De gronden en grenzen zijn, althans op het eerste gezicht, duidelijk afgebakend. Door zich te beperken tot strikt persoonlijke, levensbeschouwelijke overtuigingen voorkomt men dat een beroep op gewetensbezwaren het karakter aanneemt van een 'sesam-open-u' met onbeperkte gelding. Het beschermt een organisatie aldus tegen een voortdurende of grootschalige (en bijna altijd kostbare) verstoring van de gang van zaken. Wanneer men er langer over na-

denkt zijn de grenzen echter minder helder en consequent dan ze op het eerste gezicht lijken.

Om te beginnen is 'onoverkomelijkheid' een begrijpelijke, maar moeilijk toetsbare voorwaarde. Zodra je een gewetensbezwaar als een strikt individuele kwestie definieert leg je daarmee het antwoord op de vraag óf en wanneer er een gewetensbezwaar aanwezig is in handen van de bezwaarde zelf. Een bezwaar is onoverkomelijk indien het door de bezwaarde als onoverkomelijk wordt aangemerkt. Voor buitenstaanders is er, zolang de bezwaarde consistent is, geen andere maatstaf; niemand is in staat om in andermans huid te kruipen en om voor een ander te bepalen hoe zwaar deze aan een kwestie tilt.²³

Van groter belang is het onderscheid dat er wordt gemaakt tussen een religieuze of levensovertuiging aan de ene kant en een politieke overtuiging aan de andere kant. Deze voorwaarde veronderstelt dat er een wezenlijk verschil is tussen persoonlijke en politieke overtuigingen. Voor velen is de politiek echter een zeer persoonlijke kwestie. Waarin onderscheiden de leden van Onkruid, de EVP of de PSP zich van Jehova-getuigen? Is pacifisme een politieke of een levensovertuiging? Is er een wezenlijk, relevant verschil tussen humanisme en liberalisme of tussen het lidmaatschap van de Gereformeerde Gemeente en van de SGP?

Dit is niet alleen een conceptueel maar ook een empirisch probleem. Naarmate de deconfessionalisering voortschrijdt en de levensbeschouwelijke pluriformiteit toeneemt wordt het moeilijker om de grenzen tussen religieuze, levensbeschouwelijke en politieke overtuigingen aan te geven. Er zijn tal van meer of minder esoterische groeperingen die niet goed passen binnen de vertrouwde, orthodoxe kaders. Is Tai Chi een religie, een levensovertuiging of een techniek? En hoe zit dat met TM, de Baghwan, Scientology, de Satanskerk, astrologie, antroposofie of de vrijmetselarij? Zijn de bezwaren van het IKV tegen kernwapens nu religieuze of politieke bezwaren? Hoe classificeren we de opvattingen van de tegenstanders van bio-industrie, of van lacto-vegetariërs, veganisten of macro-bioten?

Ook de beperking tot individuele gevallen is in

haar algemeenheid niet goed houdbaar. Waarom zou een bezwaar geen gewetensbezwaar meer zijn wanneer het een beroep doet op gedeelde waarden of door meerdere mensen tegelijk wordt geuit? Diskwalificeert het feit dat een bezwaar ook door anderen wordt gedeeld dit als een *persoonlijk* bezwaar? Deze voorwaarde lijkt te veronderstellen dat persoonlijke opvattingen en oordelen aan ons geweten ontspringen als het water aan de rotsen onder de staf van Mozes in de Sinai. Hun bron ligt echter in onze opvoeding en sociale achtergrond; ze zijn ingebed in een bepaalde traditie en worden gevoed en gekanaliseerd in samenspraak met anderen. Strikt individuele gevallen bestaan niet, vanuit een geestelijk vacuüm valt er niet te oordelen.²⁴

Onduidelijk is bovendien waarom elk bezwaar dat verder gaat dan een verzoek om persoonlijke vrijstelling op voorhand van erkenning wordt uitgesloten. Waarom zou men niet tevens druk mogen uitoefenen op anderen en bij voorbeeld de aandacht mogen vestigen op bepaalde misstanden? We zagen hierboven dat veel van de vrijzinnige bezwaren betrekking hadden op het feit dat de organisatie, gemeten naar publieke, rechtsstatelijke maatstaven of op basis van haar eigen doelstellingen niet goed functioneerde. Die bezwaren kwamen vaak van functionarissen die direct bij de uitvoering van het beleid betrokken waren en daardoor soms over informatie konden beschikken die via de officiële kanalen niet, of niet tijdig, tot leidinggevende en controlerende organen of tot de publieke opinie zou zijn doorgedrongen. Hiermee is niet gezegd dat vrijzinnige bezwaren per definitie altijd gerechtvaardigd zijn, maar door ze a priori af te wijzen miskent men hun signaalfunctie en het feit dat ze de organisatie of de samenleving soms voor misstappen kunnen behoeden.

Een belangrijk nadeel is ten slotte dat dit antwoord het probleem niet oplost. Vrijzinnige bezwaren zijn een produkt van deze tijd en zullen voorlopig nog wel blijven bestaan. Het is de vraag of men ervan afkomt door ze weg te definiëren. Het risico bestaat dat ze 'ondergronds' gaan, dat men uit gedrevenheid of cynisme zijn toevlucht zoekt tot verholen vormen van tegenwerking en lijdelijk verzet. Een restrictieve benadering zou

het ontstaan van een zwart circuit van onuitgesproken bezwaren kunnen stimuleren en daarmee de kans op oncontroleerbare vormen van bureaucratische obstructie en ongehoorzaamheid kunnen vergroten.

II. *Beide typen bezwaren zijn gewetensbezwaren* – Het hoeft geen betoog dat er de laatste jaren verzet is gerezen tegen die beperkte uitleg van het begrip 'gewetensbezwaar'. In diverse nota's, in de vaste kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en in sommige rechterlijke uitspraken lijkt men de voorkeur te geven aan een ruime uitleg.²⁵ Een bezwaar is, in beginsel, een gewetensbezwaar wanneer er 'geweten' opstaat.

Aan een dergelijke ruime uitleg zijn enkele belangrijke voordelen verbonden. Het biedt politieke en culturele minderheden ruime mogelijkheden om binnen een bedrijf of openbare dienst te blijven functioneren en geeft hun een redelijke garantie op een zorgvuldige behandeling. Het bevordert, in aanleg, daarmee ook de levensbeschouwelijke pluriformiteit van een organisatie. Een ruime uitleg van het begrip gewetensbezwaar is aldus in zekere zin een teken van beschaving. Voorts omzeilt men veel van de ingewikkelde filosofische en conceptuele kwesties die samenhangen met een beperkte uitleg; het is niet meer nodig om arbitraire grenzen te trekken en om de bezwaren ook inhoudelijk, op hun aard en onoverkomelijkheid, te toetsen. De verklaring van de bezwaarde is, mits deze binnen de grenzen van de rechtsstaat blijft, voldoende.

Op een meer pragmatisch niveau, wanneer we kijken naar het feitelijk functioneren van organisaties, heeft deze ruime uitleg echter ook enkele belangrijke nadelen. Een classificatie onder de noemer 'gewetensbezwaar' reduceert een bezwaar – ook wanneer het van het vrijzinnige type is – in beginsel tot een strikt private kwestie. Het levert de bezwaarde weliswaar een vrijstelling op, maar voor een publieke discussie en toetsing is er geen ruimte: 'Das Gewissen redet einzig und ständig im Modus des Schweigens'.²⁶ Voor bezwaarden uit de orthodoxe categorie zal dit meestal geen probleem zijn, een vrijstelling was immers juist datgene waar het hen om begonnen was. 'Vrijzinnige' bezwaarden echter kunnen zich met een vrijstelling

al snel met een kluitje in het riet gestuurd voelen; aan hun feitelijke, publieke argumentatie wordt geen aandacht besteed. Dit kan leiden tot apathie en cynisme, of, in het ongunstigste geval, tot polarisatie en het vertrek van de betrokkenen.

Datzelfde mechanisme, classificatie en isolering van dissidente functionarissen, kan aldus ook het leervermogen van een organisatie beperken. Een eenvoudige vrijstelling wegens gewetensbezwaren, af te handelen door de directe superieuren, kan de informatiestroom blokkeren en zal in veel gevallen slechts leiden tot wat Argyris en Schön 'single-loop learning' en 'self-sealing processes' hebben genoemd.²⁷

Zolang men principiële bezwaren als 'gewetens'-bezwaren classificeert zal men ook blijven stuiten op het probleem dat een handeling die door de één principieel onjuist wordt geacht voor een ander volstrekt van zelf spreekt. Over het geweten valt immers niet te twisten. Dit betekent in de eerste plaats dat een beperking op basis van een inhoudelijke, rationele toetsing door derden grotendeels is uitgesloten.²⁸ Het betekent ook, en dat is in een bureaucratische context van zeer groot belang, dat het in principe niet mogelijk is om op basis van het *aantal* bezwaarden grenzen te stellen. Op het geweten zit geen rem. Wanneer je éénmaal een bepaald gewetensbezwaar toelaat moet je ze telkens toelaten, ook wanneer het aantal bezwaarden zo groot wordt dat het functioneren van de organisatie erdoor in gevaar komt. Dat is de logica van een classificatie onder de noemer 'geweten'; elke kwantitatieve grens is daarmee arbitrair.

Voor een organisatie kunnen gewetensbezwaarden aldus buitengewoon lastig en soms zelfs zeer bedreigend zijn. Een ruime uitleg biedt hen weinig mogelijkheden om grenzen te stellen en te garanderen dat het werk nog wel gedaan zal worden. Koolhaas wijst er bovendien op dat, wanneer er vaak een beroep op gewetensbezwaren wordt gedaan en deze met vrijstellingen worden gehonoreerd, dit een eenzijdig aanstellingsbeleid in de hand zou kunnen werken.²⁹ In het licht van het ontbreken van een rem op het aantal bezwaarden zal een organisatie haar risico zo veel mogelijk willen beperken en daarom op voorhand zo min mogelijk personeel met afwijkende meningen selecteren.

5. Weg met het geweten?

Een en ander leidt tot de paradoxale conclusie dat de ruime interpretatie van het begrip 'gewetensbezwaar', welke de mogelijkheden voor het uiten van principiële bezwaren trachtte te vergroten, in de praktijk wel eens tot een sterke, feitelijke inperking van de ruimte voor bezwaarden van het vrijzinnige type zou kunnen leiden. Anderzijds is ook een beperking van vrijstellingen tot het orthodoxe type, welke voortvloeit uit een strikte interpretatie, op principiële gronden niet goed verdedigbaar en op pragmatische gronden niet erg verstandig. Het gaat bij vrijzinnige bezwaren immers niet om ordinare werkweigering; in de meeste gevallen is er meer aan de hand.

De vraag rijst wat we dan wel met die bezwaren van het vrijzinnige type aanmoeten. Hoe kun je recht doen aan die bezwaren zonder elke toetsingsmogelijkheid uit handen te geven? De makkelijkste oplossing zou zijn om binnen een formele, bureaucratische context helemaal af te zien van de kwalificatie 'geweten' en om principiële bezwaren onder te brengen bij de grondrechten; de orthodoxe als onderdeel van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en de vrijzinnige bij de vrijheid van meningsuiting. Zo ver wil ik hier niet gaan, in de Nederlandse rechts- en bestuurspraktijk is het 'geweten' nu eenmaal een ingeburgerd begrip. Wel zou ik willen voorstellen om dit begrip niet méér op te rekken dan nodig is. Ik zou willen pleiten voor een *differentiatie* van de gronden voor vrijstelling al naar gelang de aard van het bezwaar. Daarmee kunnen we afstappen van alles-of-nietskwalificaties en de eenzijdige keus tussen 'gewetensbezwaar' of ontslag wegens 'werkweigering' omzeilen. De 'logica' van hierboven bevatte immers een drogredenering, een geval van 'tertium non datur'; er is een derde antwoord mogelijk op de vraag die ik in de vorige paragraaf stelde.

III. *Vrijzinnige bezwaren zijn geen gewetensbezwaren maar ze behoeven wel aparte aandacht* – Waarom zou men zich, bij het opstellen van een algemene regeling van werkweigering wegens principiële bezwaren, beperken tot één uniforme rechtvaardigingsgrond die voor alle typen bezwaren geldt? Het ligt veel meer voor de hand om

naast de bescherming van het persoonlijk geweten ook andere legitimatiegronden op te nemen. Naarmate principiële bezwaren een meer vrijzinnig (publiek) karakter hebben zou er ruimte moeten zijn voor erkenning onder een andere noemer dan het 'geweten'. Bij een behandeling van die bezwaren zou het vooral moeten gaan om een open discussie waarin de *redelijkheid van het bezwaar* en niet, of niet alleen, de vrijstelling van de bezwaarde centraal staat. Juist het feit dat men zich expliciet beroept op algemeen aanvaarde, publieke beginselen biedt hiertoe mogelijkheden. Over publieke, gedeelde waarden valt immers heel goed te twisten en dit betekent ook dat een inhoudelijke toetsing door derden niet is uitgesloten.

Hoe zou zo'n regeling eruit moeten zien, om wat voor gronden zou het moeten gaan? Ik noem een paar kandidaten:

1. *Gewetensbezwaren*. Ik zou willen voorstellen om het begrip 'gewetensbezwaar' te reserveren voor bezwaren van het orthodoxe type en om voor een regeling van de verdere behandeling van dit soort bezwaren aansluiting te zoeken bij de reeds bestaande vrijstellingsregelingen en praktijken – conform de aanbevelingen in de rapporten en in de literatuur.

De huidige wetgeving en jurisprudentie op het gebied van werkweigeren kent thans reeds enkele andere gronden waarop functionarissen met vrijzinnige, principiële bezwaren een beroep zouden kunnen doen. Men zou zich kunnen voorstellen dat deze in zo'n algemene regeling eveneens een plaats krijgen:

2. *Strijd met een wettelijk voorschrift*. Dit is de klassieke rechtvaardiging, zowel voor ambtenaren als voor civiele werknemers, voor een werkweigeren welke niet haar grondslag vindt in de bescherming van het geweten van de bezwaarde zelf.³⁰

3. *Een ernstige aantasting van de grondrechten van anderen*. Ook dit is niet helemaal nieuw; men zou kunnen aansluiten bij de jurisprudentie over de horizontale werking van grondrechten en deze kunnen combineren met de rechtspraak die betrekking heeft op de redelijkheid van een gegeven bevel in geval van ontslag op staande voet bij werkweigeren.³¹ Veel zal afhangen van de aard en formulering van het grondrecht in kwestie.

4. *Strijd met (overige) fundamentele rechtsbeginselen*. Men zou zich kunnen voorstellen dat een ambtenaar die een opdracht krijgt waarvan op voorhand duidelijk is dat zij een ernstige schending oplevert van een of meer van de beginselen van behoorlijk bestuur deze zou moeten weigeren. Naar de huidige rechtsopvatting zijn bestuursorganen immers zowel bij het nemen van besluiten als ook bij de verdere vervulling van hun taken rechtstreeks aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur gebonden.³² Ook de civiele werknemer die de opdracht krijgt een handeling uit te voeren waarvan op voorhand duidelijk is dat zij ten opzichte van een ander een onrechtmatige daad oplevert zou wellicht een beroep op deze grond kunnen doen.³³

Daarnaast zou men zich kunnen voorstellen dat in een dergelijke algemene regeling ook enkele relatief nieuwe gronden worden opgenomen.

5. *Dreiging van acuut gevaar voor volksgezondheid of milieu*. Een soortgelijke, algemene weigeringsgrond vindt men thans reeds in artikel 38 van de Wet Arbo ('dreiging van onmiddellijk gevaar voor personen') en bij voorbeeld ook in artikel 29 van de CAO voor de textielindustrie ('dreigende calamiteiten die een acuut gevaar opleveren voor de veiligheid en gezondheid') en in sommige CAO's in de chemische sector.

6. *Een aantoonbare, grootschalige verkwisting van overheidsmiddelen*. In het licht van de recente reeks van affaires waarbij op grote schaal begrotingsposten werden overschreden, overheidssteun werd verkwist of subsidies op oneigenlijke gronden werden uitgekeerd zonder dat het parlement hiervan op de hoogte was – denk aan de Oosterscheldedam, de Walrus-duikboten, de RSV-affaire en de bouwfraude – kan men zich voorstellen dat een beroepscommissie of ambtenarenrechter een ontslag of berisping van een ambtenaar die onder dergelijke omstandigheden een opdracht weigert niet snel zal sanctioneren.

7. *Misbruik van bevoegdheden danwel een aantoonbare en flagrante strijd met de doelstellingen van de organisatie*. Men zou zich kunnen voorstellen dat de werknemers van een stichting die haar boekje te buiten gaat of van een vereniging die haar statuten overtreedt niet zomaar van eenvoudige werkweigeren kunnen worden beschuldigd

wanneer zij weigeren om hun medewerking te verlenen.

Deze opsomming is niet limitatief bedoeld, in de rechts- en bestuurspraktijk bestaan nog andere principes die in voorkomende gevallen een rol zouden kunnen spelen. Denk bij voorbeeld aan de ereregelen van diverse beroepsgroepen, aan de verplichtingen die een bepaald, publiek ambt mee kan brengen, aan de spelregels van het democratisch proces of aan de rechten van dieren op een behoorlijke behandeling.

Een dergelijke gedifferentieerde behandeling van principiële bezwaren is uit esthetisch oogpunt wellicht minder fraai dan de twee andere antwoorden. Ze biedt geen heldere, eenvormige regeling met duidelijk afgebakende grenzen, maar een differentiatie naar terrein en naar gelang de beginselen waar de bezwaarde zich op beroept. Ze biedt ook geen spectaculaire nieuwe aanpak, maar tracht aan te sluiten bij enkele reeds in de praktijk ontwikkelde beginselen. Ze heeft echter wel enkele belangrijke praktische voordelen boven de twee zojuist gegeven antwoorden.

Sommige van de bij het eerste antwoord genoemde afbakeningsproblemen blijven bestaan, doch ze zijn veel minder acuut omdat het niet meer gaat om de keuze tussen legitiem bezwaar of werkweigering, maar vooral om de vraag welke legitimatiegrond in kwestie van toepassing is. Differentiatie houdt immers in dat er een grote tussen-categorie van gemengde bezwaren komt en dat een bezwaar op meerdere gronden, zowel vanwege publieke beginselen als om gewetenswille, kan worden gerechtvaardigd. Hiermee omzeilt men ook de absurde kolonisering van de leefwereld uit het tweede antwoord, waarbij men zijn bezwaren in het hokje van het geweten moet persen om ze door het systeem gehonoreerd te krijgen.

In de tweede plaats maakt een dergelijke differentiatie het mogelijk dat vrijzinnige bezwaren uitgebreid en inhoudelijk worden getoetst. Over elk van de genoemde bezwaren kan men van gedachten wisselen en een oordeel vellen zonder dat het nodig is om daarbij in de huid van de bezwaarde te kruipen. Principiële bezwaren raken daarmee hun absolute, onhandelbare karakter kwijt; zowel de bezwaarde als zijn superieuren kunnen hun loopgraven verlaten. Het voeren van een in-

houdelijke discussie waarin men de bezwaren kan toelichten en verdedigen is, in geval van vrijzinnige bezwaren, een teken van respect en van een zorgvuldige behandeling van de bezwaarde (een inhoudelijke toetsing van orthodoxe bezwaren daarentegen zal door bezwaarden vaak als een aantasting van hun integriteit worden beschouwd; men neemt het bezwaar kennelijk niet serieus). Het biedt de bezwaarde een forum, hoor en wederhoor en geeft hem de mogelijkheid om ook tijdens werktijd zijn burgerschap tot uitdrukking te brengen. Het voorkomt ook dat functionarissen met principiële bezwaren 'ondergronds' gaan en dat hun eventuele ongehoorzaamheid zich aan discussie en toetsing onttrekt.

Van groot belang is het dat een dergelijke benadering, meer dan tot nu toe het geval was, superieuren en externe instanties de mogelijkheid geeft om *inhoudelijke grenzen* te stellen. Men hoeft niet elk bezwaar 'at face value' te accepteren. Een toetsende instantie kan, juist omdat men een beroep doet op fundamentele en publieke beginselen, ook zelf een inhoudelijk oordeel vellen over het relatieve belang en de bedreiging van het aangeroept beginsel. Elk beginsel stelt bovendien zijn eigen grenzen. Wanneer een GSD-ambtenaar, die vanwege de sociale grondrechten van zijn cliënten grote bezwaren heeft tegen een nieuwe ongunstige regeling, weigert om ook nog maar iets uit te keren, zal zijn bezwaar alleen al op grond van interne inconsistentie niet worden gehonoreerd. Een weigering zal er nooit toe mogen leiden dat de belangen die men zegt te beschermen nog verder worden geschonden.

Bovendien kunnen overwegingen van opportuniteit – het aantal bezwaarden – een rol spelen. Er vallen immers ook grenzen te stellen die zijn ontleend aan het belang van de organisatie waar de bezwaarde werkt, zoals het belang van een effectieve en efficiënte bedrijfsvoering. Indien het voorbeeld van wachtmeester Kwak op Schiphol zo massaal zou zijn nagevolgd dat elke reële bescherming van de reizigers onmogelijk zou zijn geworden, dan zou het een relevante overweging zijn bij de beoordeling van de legitimiteit van de latere wegingen.

Meer dan deze vage contouren van een algemene regeling van principiële bezwaren in dienstbe-

trekking kan ik hier niet geven. Van groot praktisch belang is bij voorbeeld ook de formulering van nadere zorgvuldigheidsvereisten (vorm, tijdstip, afweging van belangen) waaraan met name de vrijzinnige bezwaren zouden moeten voldoen. Voor zover bezwaren collectief worden geuit ligt het voor de hand om op dit punt aansluiting te zoeken bij de uitgebreide literatuur en jurisprudentie op het terrein van het stakingsrecht; in individuele gevallen valt er lering te trekken uit de beschouwingen over burgerlijke ongehoorzaamheid. Ook kan ik hier verder niet ingaan op andere belangrijke aspecten, zoals de gevolgen van een eventuele erkenning en de wijze waarop en door wie – wetgever, rechter of sociale partners – een en ander zou moeten worden geregeld. Dit zijn stuk voor stuk vraagstukken die een aparte, ik zou haast zeggen 'gewetensvolle' behandeling verdienen.

Noten

Met dank aan J. Oversloot, W.J. Witteveen en J. Zwennis voor hun commentaar.

1. Zie S.J. Eldersveld, J. Kooiman en Th. van der Tak, *Elite images of Dutch politics: accommodation and conflict*, Ann Arbor 1981, p. 241-247.

2. Zie b.v. de recente uitspraak van het Ambtenarengerecht te 's-Hertogenbosch van 1 mei 1986 (AW 85/261) en het vonnis in kort geding van de president van de Arrondissementsrechtbank te Amsterdam van 21 augustus 1986 (niet gepubliceerd).

3. In januari 1983 publiceerde het FNV de beleidsnota *Gewetensbezwaren in de werksituatie* en in april 1983 kwam het CNV met de beleidsnota *Gewetensbezwaren van werknemers*; niet lang daarna, in juli 1983, bracht een interdepartementale werkgroep van ambtenaren van de ministeries van Binnenlandse Zaken, Defensie en Justitie het rapport *De ambtenaar met gewetensbezwaren* uit. Een uitstekende bespreking van de rechtspositie van civiele werknemers met gewetensbezwaren vindt men bij J. Zwennis, *Werknemers en gewetensbezwaren*, *Sociaal Maandblad Arbeid*, april 1985, p. 273-289; een grondig en helder overzicht van de positie van (rijks)ambtenaren geeft M. van Berkel, *Ambtenaren met gewetensbezwaren*, doctoraalscriptie Leiden 1986; zie daarvoor ook de noot van E. Koolhaas bij de uitspraak van het Ambtenarengerecht te 's-Hertogenbosch van 1 mei 1986 (AW 85/261) in het *NJCM Bulletin/Nederlands tijdschrift voor de mensenrechten*, jrg. 11-8, p. 697-706. Vermeldenswaardig is ten slotte ook het onderzoek van R. Goodijk, *Werknemers met gewetensbezwaren: een verkennend onderzoek naar de problematiek met betrekking tot gewetensbezwaren in de werksituatie*, Vakgroep Sociale Bedrijfskunde TH Twente, Enschede 1984.

4. Mondeling overleg van de vaste commissie voor Socia-

le Zaken en Werkgelegenheid op 6 november 1986 en 17 december 1986 met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de notitie gewetensbezwaren in dienstbetrekking (TK 1986-87, 19377 nrs. 1 t/m 3).

5. Zie b.v.: P. Prins, *Het geweten; een exegetisch-historisch-dogmatisch onderzoek* (dissertatie VU) Delft 1937, p. 555; J. Rummelink en D. van Eck, *Behoort de wetgever nadere regels van bijzondere of algemene aard te stellen betreffende het beroep op gewetensbezwaren tegen de naleving van door het strafrecht gesanctioneerde normen?* *Preadviezen Nederlandse Juristen-Vereniging* 1960; P.J. Boukema, *Het geweten als staatsrechtelijk probleem*, (oratie VU, 11 februari 1972) Alphen aan den Rijn 1972, p. 3-5.

6. B. Tromp, *Solidariteit als politieke pasmuur*, in: *Solidariteit: over wat mensen verbindt ...*, Utrecht 1985, p. 73.

7. Zwennis, b.v. stelt '[p]er definitie zijn gewetensbezwaren dus een individuele aangelegenheid' (p. 276). Een eind verderop leidt hij uit deze stipulatieve definitie af dat het uit het stakingsrecht bekende Panhonlibco-arrest niet van toepassing kan zijn: 'Zoals gezegd, gaat het bij gewetensbezwaren om individuele bezwaren tegen persoonlijke arbeidsverplichtingen. Bovendien zijn gewetensbezwaren niet bedoeld om druk op het beleid van anderen uit te oefenen. Het Panhonlibco-arrest is nu juist een mooi voorbeeld van het uitoefenen van druk op derden (de eigenaren van de Panhonlibco-schepen)' (p. 284).

8. Men kan denken aan: art. 99 van de Grondwet, toegevoegd in 1922, en de daarop gebaseerde Wet gewetensbezwaren militaire dienst (1962, *Stb.* 370; oorspronkelijk 1923); art. 5 van de Wet immunisatie militairen (1953, *Stb.* 432); art. 17 van de Coördinatiewet Sociale Verzekering (1953, *Stb.* 577) dat een aantal oudere vrijstellingsregelingen op het gebied van werknemersverzekeringen uniformeerde (een soortgelijke regeling vindt men in de art. 47a-48 AWW, 26 AKW, 75 AWW, 31-32 AWBZ en 35a-36a AOW); art. 18 Wet aansprakelijkheidverzekering motorrijtuigen (1963, *Stb.* 228) en art. 20 Wet afbreking zwangerschap (1981, *Stb.* 257). Relevant zijn ook art. 1 Eedswet (1911, *Stb.* 215); art. 13 Arbeidswet (1919, *Stb.* 624); art. 11 van het Vleeskeuringsbesluit (1957, *Stb.* 29; oorspronkelijk 1911); art. 5 Leerplichtwet (1968, *Stb.* 303; oorspronkelijk 1900); art. 4 Winkelsluitingswet (1976, *Stb.* 367; oorspronkelijk 1951).

9. Boukema, t.a.p. noot 5, p. 6.

10. Zij die tevens weigeren om vervangende dienst te verrichten, de zogenaamde 'totaalweigeraars', worden vooralsnog niet erkend. Voor Jehova-getuigen is er echter een oplossing gevonden door hen, op basis van de Dienstplichtwet, uitstel te geven in afwachting van andere wetgeving. Voor meer politiek geïnspireerde totaalweigeraars bestaat die mogelijkheid niet.

11. Vgl. A. Kuyper, *Ons program*, 3e druk, Amsterdam 1892, p. 60 ('De consciëntie souverain in eigen kring'), p. 61 en 62 ('Een daarom staat het bij ons bovenaan, als heilige, als onomstootelijke regel; zoodra een onderdaan zich op zijn consciëntie beroept wijke de overheid uit eerbied voor het heilige terug. Dan dwinge ze nooit. Noch tot de eedsaflegging, noch tot den krijgsveld. Noch tot schoolbezoek. Noch tot vaccinatie, of wat dies meer zij' p. 94).

12. Vgl. het Gerechtshof te Den Haag, 24-6-1981, NJ. 1982. 6.

13. *De Volkskrant*, 16 februari 1982, geciteerd in: *De ambtenaar met gewetensbezwaren*, p. 12 en bij Goodijk, p. 14.

14. Zie noot 2 (Ambtenarengerecht Den Bosch).

15. Zie noot 2 (President Rechtbank Amsterdam).

16. *De Volkskrant* 18 december 1986.

17. *NRC-Handelsblad* 30 januari 1986; *De Volkskrant* 4 februari 1986; *NRC-Handelsblad* 19 december 1986.

18. In 1960 rekende ongeveer 16% van de bevolking zich niet tot enig kerkgenootschap; in 1983 was dit percentage buitenkerkelijken reeds opgelopen tot 45%. Bron: P. Doorn en Y. Bommelijé, *Maar ... men moet toch iets wesen: Nieuwe gegevens over ontkerkelijking in Nederland*, Humanistisch verbond, Utrecht 1983, p. 23.

19. Goodijk, p. 42, 46 en 55.

20. Men zou zich de vraag kunnen stellen of 'überhaupt' wel plaats is voor gewetensbezwaren op het werk. Anders dan bij de traditionele, orthodoxe vrijstellingsregelingen is er immers geen sprake van dwingende, door de overheid aan burgers opgelegde verplichtingen. Door ontslag te nemen kunnen ambtenaren en werknemers op eenvoudige wijze met hun geweten in het reine komen. Dat is bij voorbeeld de positie van J.H. Sikkes in een commentaar in *Bin-nenlands Bestuur*, jrg. 6, nr. 26 (28 juni 1985), p. 25. Een dergelijk standpunt is simpel en consequent, maar bij nader inzien onhoudbaar. Zie voor een steekhoudende argumentatie: *De ambtenaar met gewetensbezwaren*, p. 10 en 14-16.

21. Donner, *Handboek van het Nederlands staatsrecht*, 11e dr., Zwolle 1983, p. 466 noot 2; zie ook p. 264-267.

22. Zwennis, p. 285; zie ook 277 en 284.

23. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat elke toetsing daarmee uit handen wordt gegeven. Een toetsing op basis van externe, niet aan het subjectieve bewustzijn van de bezwaarde ontleende gronden blijft wel mogelijk. Het recht op bescherming van de eigen geestelijke integriteit c.q. geweten is, net als de daarmee nauw verbonden vrijheden van godsdienst, levensovertuiging of meningsuiting, niet onaan-tastbaar. Toetsing van de aard en de consequenties van het

bezwaar aan de hand van beginselen van de rechtsstaat – waaronder de grondrechten van andere burgers nadrukkelijk begrepen zijn – is niet uitgesloten. Het recht op een bescherming van de eigen integriteit houdt op waar de integriteit van een ander wordt aangetast.

24. Zie ook R. Beiner, *Political judgment*, Londen 1983, en M. Sandel, *Liberalism and the limits of justice*, Cambridge 1982.

25. Zie b.v. de in noot 2 geciteerde uitspraken en Koolhaas (p. 705). Ook in het rapport *De ambtenaar met gewetensbezwaren* wordt er niet of nauwelijks ingegaan op de inhoud van de bezwaren; ambtenaren met wat hier als vrijzinnige bezwaren zijn aangemerkt hebben, in beginsel, recht op eenzelfde - strikt individuele! - behandeling als de orthodox bezwaarden. Eenzelfde opvatting lijkt te prevaleren in de kamercommissie (TK 1986-1987, 19377, nr. 3, p. 6).

26. Heidegger, zonder verdere vermelding geciteerd bij Boukema, p. 3.

27. Zie Chr. Argyris en D.A. Schön *Organizational learning: a theory of action perspective*, Reading Mass. 1978; Chr. Argyris, *Reasoning, learning and action: individual and organizational*, San Francisco 1982.

28. Vgl. C.R.v.B., 6-4-1966, *A.B.* 1966, p. 641; Remmelink, t.a.p. noot 5, p. 67. Formele grenzen, zoals zorgvuldigheidsvereisten, zijn natuurlijk wel mogelijk (zie ook noot 23).

29. Koolhaas, p. 705.

30. Zie voor het civiele recht onder andere het uitgebreide overzicht van M.M. Olbers, 'Opdracht in strijd met de wet', in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, 1984, p. 150-166; en voor het ambtenarenrecht onder andere C.R.v.B. 8 december 1972, *AB* 1973, 125.

31. Zie R.A.A. Duk, Redelijk bevel en dringende reden, in: *Sociaal Maandblad Arbeid* 1976, p. 89-98, m.n. p. 97.

32. Zie b.v. het *Voorontwerp Algemene wet bestuursrecht, Eerste deel*. Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, Den Haag 1987 en C.R.v.B., 17 febr. 1971, *A.B.* 1972, 11.

33. Vgl. Olbers, t.a.p. noot 30, p. 163.