

Vergaderjaar 2025–2026

28 481

Evaluatie Algemene wet gelijke behandeling

Nr. 24

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 september 2025

Eind 2022 hebben de toenmalige leden van uw Kamer Bouchallikh (GroenLinks) en De Hoop (PvdA) een motie ingediend, waarin wordt geconstateerd dat nog op tal van manieren onnodig onderscheid wordt gemaakt tussen mbo-studenten en hbo- en wo-studenten. Met de motie is de regering verzocht om dit uit te bannen door een voorstel te doen voor toevoeging van opleidingsniveau als discriminatiegrond aan de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb).¹

Aangezien deze toevoeging vergaande consequenties en ongewenste neveneffecten zou kunnen hebben, hebben de toenmalige Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) advies gevraagd aan het College voor de Rechten van de Mens (CRM) over de wenselijkheid van een verbod in de Awgb en eventuele alternatieven die er zijn.² Het CRM heeft het advies op 28 augustus 2024 gepubliceerd.³ Middels deze brief reageer ik, mede namens de Minister van BZK, op het advies zoals verzocht door de vaste commissie voor OCW.⁴

Maatschappelijke kloof

Ik deel met de indieners van de motie dat in de praktijk nog te vaak onnodig onderscheid wordt gemaakt tussen mbo-studenten enerzijds en hbo-/wo-studenten anderzijds. Maar het probleem gaat verder dan alleen de studententijd. De positie van mensen in de samenleving is sterk afhankelijk van hun opleidingsniveau en dat van hun ouders. Aan

¹ Kamerstukken II 2022–2023, 36 200 VIII, nr. 91.

² De Kamer is hierover geïnformeerd in de Kamerbrief over de gelijkwaardige behandeling van mbo-studenten van 6 juli 2023. Kamerstukken II 2022–2023, 31 524, nr. 569.

³ Advies College: vul wetgeving aan met bescherming tegen discriminatie vanwege opleiding | College voor de Rechten van de Mens

⁴ Kamerstukken II, 2024–2025, 2024Z13470 en Kamerstukken II, 2025–2026, 2025D38562.

praktische beroepen en opleidingen wordt vaak een lagere status toegekend. Voor je deelname in de samenleving zou het echter niet moeten uitmaken welke opleiding je hebt gevolgd. Ik ben daarom, net als het CRM, van mening dat het aanpakken van discriminatie op grond van opleiding(sniveau) van groot belang is. Een wettelijk verbod acht ik echter geen passende oplossing. Hieronder geef ik een samenvatting van het advies en de redenen waardoor ik tot deze conclusie ben gekomen.

1. Samenvatting van het advies

Werking van de Awgb

Artikel 1 van de Grondwet beschermt burgers tegen discriminatie op grond van bepaalde persoonskenmerken waarvoor geen objectieve rechtvaardiging bestaat. De Awgb is in 1994 ingevoerd als een nadere uitwerking en verbiedt discriminatie op de gronden godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat. In vergelijking met artikel 1 Grondwet en internationale verdragen⁵ biedt de Awgb een aantal voordelen voor iemand die discriminatie heeft ondervonden. Men kan, naast een gang naar de rechter, een klacht indienen bij het CRM. Deze procedure is kosteloos en er geldt geen verplichte vertegenwoordiging door een advocaat. Wanneer discriminatie door het slachtoffer aanneemelijk wordt gemaakt, is het aan de wederpartij om te bewijzen dat er geen sprake is van verboden onderscheid. Daarnaast biedt de Awgb meer rechtszekerheid door het «gesloten systeem van rechtvaardigingen». Dit wordt verderop toegelicht. Ten slotte bevat de Awgb een verbod op «victimisatie» (benadeling van het slachtoffer vanwege het indienen van een discriminatieklacht).

Onderscheid op grond van opleidingsniveau

In de periode 2021–2024 heeft het CRM dertien meldingen ontvangen van onderscheid op opleidingsniveau op het terrein van goederen en diensten (bijv. toegang tot cafés, een verzekeraar die zich richt op «hoger opgeleiden») en doorstroom in het onderwijs. Volgens het CRM zou het voor een bezoek aan een café of afsluiten van een verzekering niet moeten uitmaken welke opleiding je volgt. Het CRM concludeert dan ook dat er aanleiding is om juridisch bescherming te bieden tegen dit onderscheid bij goederen en diensten. Het is volgens het CRM echter niet wenselijk om onderscheid te verbieden bij vacatures of opleidingen, want daarvoor is het juist wel relevant welke opleiding iemand heeft gevolgd.

Vervolgens heeft het CRM verkend of het wenselijk is om een verbod op onderscheid op opleidingsniveau vast te leggen in de Awgb. Het CRM komt tot de conclusie dat de Awgb hiervoor geen passend instrument is. De redenen licht ik hieronder toe.

Gesloten versus open systeem van rechtvaardigingen

De Awgb kent een gesloten systeem van rechtvaardigingen; het bevat een limitatieve lijst met discriminatiegronden (zie hierboven) die zelden een rechtvaardiging voor onderscheid geven. Uitzonderingen zijn bekend en expliciet opgenomen in de Awgb als rechtvaardigingsgrond. Als de Awgb geen uitzonderingen geeft, is ieder onderscheid op een bepaalde grond verboden. Gronden die moeilijk zijn af te bakenen of waarbij uitzonde-

⁵ Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) en Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)

ringen moeilijk van tevoren bepaald kunnen worden, zijn daarom buiten de Awgb gelaten en geregeld in aparte wetten (bijv. leeftijd).

Bij een open systeem van rechtvaardigingen worden gronden niet expliciet genoemd in de wet. De rechter heeft dan de ruimte om in verschillende situaties af te wegen of onderscheid een legitiem doel dient en of het noodzakelijk en rechtvaardig is. Het CRM concludeert daarom dat een separate gelijkebehandelingswet met een open systeem van rechtvaardigingen meer voor de hand ligt dan opname in de Awgb. In geval van opleidingsniveau zijn er namelijk veel verschillende situaties denkbaar waarin het juist wel wenselijk is om onderscheid te kunnen maken, zoals bij werving en selectie of doorstroom in het onderwijs.

Reikwijdte

Het toepassingsbereik van de Awgb omvat de terreinen arbeid, het vrije beroep, het lidmaatschap van werknemersverenigingen en aanbod van goederen en diensten. Dit vormt altijd een zekere beperking van de contracts- en ondernemersvrijheid. Het zonder meer toevoegen van opleiding(sniveau) zou betekenen dat dit geen rol meer mag spelen bij vacatures, beroepsuitoefening, en functie-eisen. Het CRM herkent de behoefte aan bescherming bij diensten, bijvoorbeeld bij toelating tot horecagelegenheden of financiële diensten. Onder diensten valt echter ook het onderwijs, waar opleidingseisen wel degelijk relevant zijn. De Awgb gaat niet over het intern verenigingsrecht (dus ook geen studentenverenigingen) of de privésfeer. Een verbod zal dan ook geen effect hebben op deze terreinen.

Alternatieve oplossingen

Gelet op het bovenstaande concludeert het CRM dat opname van een verbod op discriminatie op opleidingsniveau in de Awgb niet wenselijk is. Het CRM ziet wel aanleiding om juridisch bescherming te bieden tegen discriminatie wegens opleiding voor aanbod en levering van goederen en diensten, maar niet voor de sfeer van arbeid. Daarom adviseert het CRM om een verbod op onderscheid wegens opleiding vast te leggen in een separate wet. Daarbij merkt het CRM op dat een wettelijk verbod mogelijk een bijdrage kan leveren op individueel niveau, maar dat het maatschappelijke effect van opname in wetgeving beperkt is. Gelijkwaardige behandeling en emancipatie van opleidingsniveaus vraagt volgens het CRM om een bredere aanpak.

Tot slot constateert het CRM dat de Grondwet en Verdragen (EVRM en IVBPR) als alternatieven ook algemene bescherming bieden tegen discriminatie op alle gronden.⁶ Discriminatie op grond van opleiding valt daarmee al onder de reikwijdte van de Grondwet en de Verdragen. Deze regelingen kennen bovendien een open systeem van rechtvaardigingen.

2. Reactie op het advies van het CRM

Ik erken net als het CRM dat er in de samenleving nog te vaak ongewenst onderscheid wordt gemaakt op grond van opleidingsniveau. Ik volg het advies van het CRM dat opname van een verbod in de Awgb niet passend is, zoals hiervoor is toegelicht.

⁶ Artikel 1 Grondwet: «(...) of op welke andere grond dan ook (...)»; Artikel 14 EVRM en artikel 1 Twaaifde Protocol EVRM: «(...) op welke grond ook (...)»; Artikel 26 IVBPR: «(...) or other status.»

Het CRM adviseert om, als opname in wetgeving gewenst is, te kiezen voor een nieuwe, aparte behandelingswet met een open systeem van rechtvaardigingen. Ik zie echter te weinig meerwaarde in een dergelijke wet. Net als het CRM ben ik van mening dat het uitbannen van ongewenst onderscheid wegens opleiding vraagt om een bredere, maatschappelijke, beweging en dat een wettelijk verbod beperkte maatschappelijke resultaten oplevert. Bovendien wijst het CRM in zijn advies op de Grondwet en internationale verdragen als bestaande, passende alternatieven voor discriminatie op opleidingsniveau. Deze regelingen hebben een algemene reikwijdte en een open systeem van rechtvaardigingen, zodat elk afzonderlijk geval in eigen context door de rechter beoordeeld kan worden.

Daarom zet het kabinet op andere manieren in op het voorkomen van discriminatie op opleidingsniveau. Opleidingsniveau is steeds meer een scheidslijn geworden in de samenleving. Dat is een onwenselijke ontwikkeling. Elke opleidingsroute moet leiden tot volwaardige deelname aan de samenleving. Daarnaast is er in algemene zin meer waardering nodig voor vakmensen. Zij zijn hard nodig voor de uitdagingen van nu en in de toekomst, in bijvoorbeeld de woningbouw, de zorg en de energietransitie. De ongelijke waardering van mensen met verschillende opleidingsachtergronden is een breed maatschappelijk probleem waarvoor niet alleen de overheid, maar de gehele samenleving aan zet is. Dat begint al bij het aanpassen van onze taal. Termen als «hoger en lager opgeleid» of «middelbaar en hoger onderwijs» helpen hierin niet en wil ik dan ook zo veel mogelijk vermijden.

Daarnaast zet ik volop in op de versterking van het mbo en de positie van mbo-studenten, door de kwaliteit van de opleidingen te verbeteren en de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt te versterken. Ook zetten instellingen en partners zich via de Werkagenda mbo in voor een gelijkwaardige positie voor mbo-studenten. Bijvoorbeeld door collegekaarten te verstrekken aan mbo-studenten, waarmee zij kunnen profiteren van studentenkortingen en toegang kunnen krijgen tot horecagelegenheden.⁷

Ik zie dat de maatschappelijke discussie over de waarde van het mbo en gelijkwaardige behandeling van mbo-studenten steeds meer op gang komt. Ook zijn er steeds meer goede voorbeelden in de praktijk. Zo zoeken in verschillende steden mbo-instellingen, gemeenten en andere partijen de samenwerking op om de positie van het mbo te versterken. Dat blijkt ook uit het onderzoek in opdracht van OCW dat op 21 mei 2025 aan uw Kamer is gezonden.⁸ Er is gevraagd naar de behoeften van studenten en gekeken naar de huidige inzet van gemeenten en onderwijsinstellingen. Daarnaast worden er handvatten geboden aan onderwijsinstellingen en gemeenten om nog meer te doen om te zorgen voor een passend studentenleven voor mbo-studenten.

Overigens gaat het CRM in zijn advies ook in op de vraag hoe «opleidingsniveau» zich verhoudt tot het begrip «sociaaleconomische status». Dit begrip verwijst naar de positie die iemand inneemt op de maatschappelijke ladder en wordt bepaald op bijvoorbeeld inkomen, beroep en geografische locatie. Tot op zekere hoogte overlappen deze begrippen elkaar, aldus het CRM. De grond sociale afkomst wordt in artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke rechten en artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens genoemd als discriminatiegrond, maar komt in de Awgb niet terug. De

⁷ Kamerstukken II 2022–2023, 31 524, nr. 569.

⁸ Kamerstukken II 2025, 31 524, nr. 658

vorige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft toegezegd bereid te zijn om hier onderzoek naar te doen. De verwachting is dat het onderzoek op zijn vroegst zal starten in de zomer van 2026.

Tot slot

Zowel voor mbo-studenten als voor mensen met een praktisch beroep zal een afzonderlijk wettelijk verbod op onderscheid op opleidingsniveau niet veel zoden aan de dijk zetten. Dit vraagt om een brede verandering in de samenleving als geheel. Het kabinet maakt zich hard voor de gelijkwaardigheid van alle vormen van vervolgonderwijs en zet volop in op de versterking van het mbo. Maar het is een opdracht voor ons allemaal om hier verandering in te brengen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
G. Moes