

Vergaderjaar 2001–2002

**28 481**

## **Evaluatie Algemene wet gelijke behandeling**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juli 2002

Mede namens de Minister van Justitie, de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mevrouw mr. A.E. Verstand-Bogaert, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zend ik u hierbij het in artikel 33 van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) voorgeschreven periodieke verslag aan de Staten-Generaal over de werking van deze wet en aanverwante wetgeving.

Dit verslag heeft de vorm van een kabinetsstandpunt, waarin wordt gereageerd op de navolgende rapporten:

- «*Gelijke behandeling: regels en realiteit*», een in november 1999 aan de Tweede Kamer aangeboden evaluatie-onderzoek inzake de gelijke behandelingswetgeving (SDU, 1999);
- «*Gelijke behandeling in beweging*», een evaluatie van vijf jaar Algemene wet gelijke behandeling (1994–1999) door de Commissie gelijke behandeling (Cgb, mei 2000); dit rapport werd in juni 2000 aan de Tweede Kamer aangeboden;
- «*Interne evaluatie Commissie gelijke behandeling*» (Rijnconsult, mei 2000). Dit rapport wordt thans meegezonden als bijlage 4 van het kabinetsstandpunt.

Bij brieven van 31 januari en 22 juni 2001 heb ik de Tweede Kamer ingelicht over de factoren die ertoe bijdroegen, dat de opstelling van het verslag ex artikel 33 Awgb beduidend meer tijd zou vergen dan aanvankelijk voorzien.

Een concept-tekst voor het thans voorliggende kabinetsstandpunt werd in september 2001 voor commentaar voorgelegd aan de Commissie gelijke behandeling en een reeks maatschappelijke organisaties. In de nu voorliggende tekst zijn alle ontvangen commentaren en reacties verwerkt.

Voornaamste conclusie is dat de Awgb grotendeels voldoet aan hetgeen de wetgever voor ogen had bij de totstandkoming daarvan. Er is geen aanleiding om nu tot ingrijpende wijzigingen van de wet, of de systematiek daarvan, over te gaan. Wel is er aanleiding tot bescheiden verbeteringen die veelal ook samenhangen met de onderlinge verwevenheid van de diverse gelijkebehandelingswetten. Daartoe zal begin 2003 een voorstel voor een zo te noemen Evaluatiewet Awgb aan de Raad van State ter advisering worden voorgelegd.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K. G. de Vries

**Zes jaar Algemene wet gelijke behandeling.  
Kabinetstandpunt Evaluatie Awgb (1994–2000).**

**INHOUDSOPGAVE**

<p><b>1. INLEIDING</b> 4</p> <p>1.1. Algemeen 4</p> <p>1.2. Onderzoeksopzet 6</p> <p>1.3. Relatie tussen verschillende evaluatieverplichtingen 6</p> <p>1.4. Toezeggingen 7</p> <p>1.5. Opbouw 8</p> <p><b>2. HET WETTELIJK STELSEL</b> 8</p> <p>2.1. Algemeen 8</p> <p>2.1.1. Doelstelling van de wet 8</p> <p>2.1.2. Non-discriminatiegronden 10</p> <p>    a. Algemeen 10</p> <p>    b. Mogelijke uitbreiding artikel 1 Grondwet 10</p> <p>    c. Onderscheid naar leeftijd 11</p> <p>    d. Onderscheid naar handicap en chronische ziekte 12</p> <p>    e. Onderscheid naar hetero- of homoseksuele gerichtheid 12</p> <p>    f. Alleenstaanden 13</p> <p>2.1.3. Gesloten stelsel 14</p> <p>2.1.4. Begrippenkader 15</p> <p>2.2. Werkingssfeer van de Awgb 16</p> <p>2.2.1. Overheidshandelen 16</p> <p>2.2.2. Doorwerking in artikel 7 Awgb van artikel 1, Eerste Protocol, EVRM 17</p> <p>2.2.3. Contractsweigering 18</p> <p>2.2.4. Verenigingsleven 18</p> <p>2.2.5. Arbeidsvoorwaarden 18</p> <p>2.2.6. Pensioenvoorzieningen 19</p> <p>    a. Algemeen 19</p> <p>    b. Gelijke behandeling op grond van geslacht 19</p> <p>    c. Actuariële berekeningen 20</p> <p>    d. Gelijke behandeling op grond van burgerlijke staat en seksuele gerichtheid 21</p> <p>2.3. Wettelijke uitzonderingen op het verbod van onderscheid 22</p> <p>2.3.1. Voorkeursbeleid 22</p> <p>2.3.2. Voorkeursbeleid versus afspiegeling 23</p> <p>2.3.3. Stroomlijning Awgb en Wgb m/v 23</p> <p>2.3.4. Afkomstgebonden werving en selectie 24</p> <p>2.4. Artikel 4c Awgb: Anterieure en posterieure wetgeving 25</p> <p>2.5. Handhaving 25</p> <p>2.5.1. Algemeen 25</p> <p>2.5.2. Taken en instrumenten van de Cgb nader beschouwd 25</p> <p>    a. Motiveringsplicht 26</p>	<p>b. Victimisatie 26</p> <p>c. Verjaring 27</p> <p>d. Mediation 27</p> <p>e. Positie van de Cgb 27</p> <p>f. Expertise 28</p> <p>g. Advisering over nationaal recht 28</p> <p>h. Internationaal kader 28</p> <p>i. Onderzoek uit eigen beweging 29</p> <p>j. Follow-up van oordelen 30</p> <p>k. Voorlichting 30</p> <p><b>3. RECHTSSOCIOLOGISCH ONDERZOEK</b> 30</p> <p>3.1. Algemeen 30</p> <p>3.2. Maatschappelijk draagvlak 30</p> <p>3.3. Algemene sociale werking 31</p> <p>3.4. Specifieke sociale werking 32</p> <p>3.5. Conclusie 33</p> <p><b>4. ORGANISATIE EN BEHEER COMMISSIE GELIJKE BEHANDELING (Cgb)</b> 36</p> <p>4.1. Organisatie en formatie 36</p> <p>4.1.1. Conclusies en rapport 36</p> <p>4.1.2. Verbeteringen 36</p> <p>4.1.3. Formatie en budget 37</p> <p>4.2. Het beheer en de structuur van de Cgb 38</p> <p>4.3. Rechtspositie 39</p> <p><b>5. SLOTOPMERKINGEN</b> 40</p> <p><b>BIJLAGEN</b> 43</p> <p>1. Reactie van het kabinet op de aanbevelingen van het externe (Nijmeegse) onderzoek, «Gelijke behandeling: regels en realiteit» 44</p> <p>2. Overzicht van reacties en commentaren op het concept-kabinetstandpunt, zoals ingezonden door de Commissie gelijke behandeling en diverse niet-gouvernementele organisaties.<sup>1</sup></p> <p>3. Advies van de Interdepartementale Commissie Europees Recht van 31 januari 2001 inzake de arresten Badeck (C-158/97) en Abrahamson (C-407/98) inzake voorkeursbehandeling van vrouwen bij aanstelling en promotie<sup>1</sup></p> <p>4. Interne evaluatie Commissie gelijke behandeling (Rapport Rijnconsult, 26 mei 2000).<sup>1</sup></p>
--	---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

# 1. INLEIDING

## 1.1 Algemeen<sup>1</sup>

Na een lange discussie over de wijze waarop het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel moest worden uitgewerkt, is op 1 september 1994 de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) in werking getreden. Op grond van artikel 33 van deze wet zendt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de ministers van Justitie, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, iedere vijf jaar een verslag aan de Tweede Kamer toe over de werking in de praktijk van de Awgb, de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (Wgb) en artikel 646 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Dit verslag wordt zo spoedig mogelijk aan de Tweede Kamer toegezonden na ontvangst van het door de Commissie gelijke behandeling (Cgb) opgestelde rapport van bevindingen op grond van artikel 20, tweede lid, van de Awgb.

De Awgb is in 1999 voor de eerste keer geëvalueerd. Mede in het licht van de discussies bij de totstandkoming van de Awgb, is in overleg met de Cgb besloten om een extern onderzoek te laten verrichten naar de werking van de gelijke behandelingswetgeving. Aan de Katholieke Universiteit Nijmegen is opdracht gegeven de werking van de Awgb in de praktijk te onderzoeken. Het onderzoeksrapport (hierna: de externe evaluatie), getiteld: «Gelijke behandeling: regels en realiteit», is op 30 november 1999 aan de Tweede Kamer aangeboden (brief van 30 november 1999, kenmerk CW99/95 792). Vervolgens is de Tweede Kamer op 29 juni 2000 het door de Cgb opgestelde rapport van bevindingen (hierna: de evaluatie van de Cgb), getiteld: «Gelijke behandeling in beweging» aangeboden (brief van 29 juni 2000, kenmerk CW00/U75 116). Beide rapporten hebben, tezamen met de resultaten van een in opdracht van het ministerie van Justitie verricht onderzoek naar het interne functioneren van de Cgb<sup>2</sup>, de basis gevormd voor deze reactie van het kabinet<sup>3</sup> en de rapporten geven een aanzet voor verdere discussie de komende jaren. Het kabinet ziet hierbij niet alleen een taak voor de wetgever en meent dat het rechtssociologisch deel van de externe evaluatie voldoende aanleiding geeft om in overleg met de Cgb te kijken hoe de bekendheid met de Awgb kan worden vergroot.

De totstandkoming van de richtlijnen ter uitwerking van artikel 13 EG-Verdrag<sup>4</sup> heeft er mede toe geleid dat deze reactie vertraagd is (brief van 31 januari 2001, kenmerk CW01/U517 en brief van 22 juni 2001, kenmerk SG2001/U75 287). Er is prioriteit gegeven aan een zo spoedig mogelijke implementatie van deze richtlijnen. Implementatie geschiedt via drie afzonderlijke wetsvoorstellen. Omwille van de eenduidigheid is een notitie opgesteld die als leidraad dient voor de implementatie van de gemeenschappelijke bepalingen in de drie wetsvoorstellen. Deze notitie is aan de Raad van State voorgelegd en inmiddels aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2001/02, 28 187, nrs. 1–3). Voor de grond leeftijd is het terzake voorbereide wetsvoorstel inmiddels bij de Tweede Kamer in behandeling (Kamerstukken II 2001/02, 28 170, nrs. 1–3). Met dit wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid, beroep en beroepsopleiding worden de bepalingen uit de kaderrichtlijn met betrekking tot de non-discriminatiegrond leeftijd geïmplementeerd. Voor de grond handicap is het wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (hierna: WGBH/CZ) bij de Tweede Kamer ingediend (Kamerstukken II 2001/2002, 28 169, nrs. 1–3); hierin is de kaderrichtlijn geïmplementeerd voorzover het bepalingen betreft die alleen dit wetsvoorstel raken. Voor de implementatie van de zogenaamde «gezamenlijke bepalingen» volgt dit wetsvoorstel de implementatie van

<sup>1</sup> Zie ook Bijlage 2, Overzicht reacties en commentaren op het concept-kabinetsstandpunt: LBR/1 (Algemeen), LBR/2 (Scheiding evaluatie- en implementatietraject), E-Q/1 (Positieve punten; anterieure wetgeving; victimisatie; onderzoek uit eigen beweging), E-Q/13 (Europese ontwikkelingen- implementatie- en evaluatietraject), COC/3 Samennemen implementatietraject/ evaluatietraject, leeftijd, handicap), LBL/19 Implementatietraject / evaluatietraject en wetsvoorstel leeftijd, CLWI/2 (Evaluatie- en implementatietraject gescheiden).

<sup>2</sup> Zie bijlage 4.

<sup>3</sup> Bij de reactie van het kabinet is ook betrokken de in december 1999 door de Nederlandse vereniging tot integratie van homoseksueliteit (COC) uitgebrachte brochure «Algemene wet gelijke behandeling, vijf jaar later», een brief van de Surinaamse Vrouwenraad van 19 juni 2000 en een brief van de Stichting Centrum Individu en Samenleving van 29 mei 2000 waarin aandacht is gevraagd voor de positie van alleenstaanden.

<sup>4</sup> Richtlijn 2000/43/EG, Pb L 180 van 19 juli 2000, houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras) en Richtlijn 2000/78/EG, Pb L 303/16 van 27 november 2000, tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (kaderrichtlijn). Op dit moment wordt in Europees verband gewerkt aan een wijziging van Richtlijn 76/207/EEG betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden.

de richtlijnen in de Awgb. Hiervoor is mede gekozen vanwege het pleidooi van de Tweede Kamer om niet langer te wachten met de voorbereiding van dit wetsvoorstel (Kamerstukken II 2000/01, 24 170, nr. 63). De uit de richtlijnen voortvloeiende wijzigingen van de Awgb en de WGBH/CZ zullen zeer binnenkort aan de Raad van State worden voorgelegd. Uitgangspunt voor het kabinet is dat de wijziging van de Awgb ook betrekking zal hebben op de niet door de richtlijnen geregelde gronden die in de Awgb zijn uitgewerkt, voorzover het gaat om bepalingen die in beide richtlijnen voorkomen. Het betreft hier de gronden politieke gezindheid, geslacht, nationaliteit en burgerlijke staat.

Teneinde de implementatie en de evaluatie zoveel mogelijk te scheiden, wordt in het navolgende *in beginsel* niet inhoudelijk op deze onderwerpen ingegaan. Bij verschillende non-gouvernementele organisaties die reageerden op het concept-kabinetsstandpunt leven vragen naar het motief voor de aangebrachte scheiding. Een belangrijke reden om die scheiding aan te brengen is het algemene uitgangspunt dat bij implementatie geldt, namelijk dat in de implementatieregeling geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie nodig zijn («implementatie sec»). Dit komt voort uit de noodzaak van tijdige implementatie. De implementatie van de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras dient uiterlijk 19 juli 2003 in werking te treden. De implementatie van de kaderrichtlijn arbeid dient uiterlijk 2 december 2003 gereed te zijn. Voor de gronden handicap en leeftijd geeft de kaderrichtlijn weliswaar de mogelijkheid van uitgestelde implementatie, maar de regering heeft besloten om niet van de bevoegdheid tot uitgestelde implementatie gebruik te maken<sup>1</sup>. Dit betekent dat de wijziging van de Awgb waarmee de beide richtlijnen voor de thans in de Awgb opgenomen non-discriminatiegronden worden geïmplementeerd, uiterlijk op 19 juli 2003 in werking dient te treden. Voorkomen moet worden dat de implementatie wordt «belast» door het meenemen van extra nationaal beleid (Aanwijzingen voor de regelgeving 2001, aanwijzing 337). De evaluatie zal op tal van andere terreinen van vooral wetgevingstechnische aard tot aanpassing van de gelijke behandelingswetgeving leiden. Hiervoor wordt een aparte wijziging van de Awgb voorbereid. Voorzover de totstandkoming van de richtlijnen heeft geleid tot gewijzigde inzichten die voor de evaluatie van de Awgb van belang zijn, zullen deze hieronder ter sprake komen.

Overigens draagt niet alleen de implementatie van artikel 13 EG-Verdrag bij aan een verdere invulling van het gelijkheidsbeginsel. Dit kan ook door de totstandkoming van het Twaalfde Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), dat op 4 november 2000 door Nederland is ondertekend in het kader van de Raad van Europa. De minister van Buitenlandse Zaken vroeg om stilzwijgende goedkeuring van Protocol nr. 12 aan de Staten-Generaal. Op 12 december 2001 verzochten 33 leden van de Tweede Kamer (brief van het lid Koenders c.s.) het Protocol nr. 12 voor uitdrukkelijke goedkeuring voor te leggen. Op 5 februari 2002 is een voorstel van rijkswet houdende goedkeuring van Protocol nr. 12 ingediend (Kamerstukken II 2001/02, 28 100 (R 1705), nrs. 1–5).

Het nu voorliggende kabinetsstandpunt is in september 2001 in conceptvorm voorgelegd aan de Commissie gelijke behandeling en aan de volgende niet-gouvernementele organisaties (Ngo's): het LBL (Landelijk expertisecentrum leeftijd en maatschappij), COC Nederland, de Chronisch Zieken en Gehandicaptenraad, het Clara Wichmann Instituut (CLWI), de Federatie van Ouderverenigingen (FvO), E-Quality, het Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR) en aan de Samenwerkingsverbanden in het kader van het Landelijk overleg minderheden (LOM).

---

<sup>1</sup> Zie voor de voorwaarden waaraan een lidstaat moet voldoen om een beroep te kunnen doen op de mogelijkheid van drie jaar uitstel voor de gronden leeftijd en handicap, artikel 18 van de kaderrichtlijn.

Alle aangeschreven organisaties hebben gebruik gemaakt van de gelegenheid advies uit te brengen. In het kader van het LOM<sup>1</sup> reageerden in een gezamenlijk commentaar het Samenwerkingsverband Marokkanen en Tunesiërs, de Overlegpartner Rijksoverheid Zuid Europese Gemeenschappen LIZE, het Landelijk Overleg Welzijn Molukkers, het Surinaams Inspraakorgaan, het Overlegorgaan Caribische Nederlanders en het Inspraakorgaan Turken in Nederland<sup>2</sup>. Het Inspraakorgaan Turken in Nederland stuurde nog een aanvullende brief<sup>3</sup>. Alle binnengekomen reacties zijn gebundeld opgenomen in een aparte bijlage (*bijlage 2*).<sup>4</sup> Naar aanleiding van de adviezen en reacties is het kabinetsstandpunt op een aantal onderdelen verduidelijkt en/of aangevuld. Uit de tekst blijkt duidelijk waar aanpassingen hebben plaatsgevonden. Voorts is het betoog waar nodig geactualiseerd, mede als gevolg van nieuwe inzichten onder invloed van de richtlijnen op basis van art. 13 EG-verdrag.

## 1.2 Onderzoeksoepzet

Het door de Katholieke Universiteit Nijmegen verrichte onderzoek «Gelijke behandeling: regels en realiteit» (de externe evaluatie) heeft zich gericht op de werking in de praktijk van de Awgb, de Wgb, de artikelen 7:646, 7:647 en 7:648 van het BW en artikel 125g van de Ambtenarenwet, zodat een samenhangend beeld is ontstaan van de manier waarop diverse wettelijke regelingen op het terrein van de gelijke behandeling in de praktijk werken. Het onderzoek heeft bestaan uit een juridische en een rechts-sociologische analyse. Centraal heeft de vraag gestaan of de gelijke behandelingswetgeving voldoet aan de bedoeling die de wetgever daarmee voor ogen heeft gehad, alsmede of de wet voldoet aan de daaraan te stellen randvoorwaarden, zoals inzichtelijkheid en eenduidigheid. Daarnaast gaat het externe onderzoek in op de vraag in hoeverre stroomlijning van gelijke behandelingswetgeving mogelijk is naar aanleiding van een toezegging van de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op van 14 februari 1997 in het kader van de evaluatie Wgb (Kamerstukken II 1996/97, 25 006, nr. 9).

## 1.3 Relatie tussen de verschillende evaluatieverplichtingen<sup>5</sup>

In Nederland is de gelijke behandelingswetgeving verspreid over diverse wetten. De evaluatie van de Awgb heeft op grond van artikel 33 van de Awgb mede betrekking op de Wgb en artikel 646 van Boek 7 BW, zodat in de Wgb geen afzonderlijke evaluatieverplichting is opgenomen. In 1989 heeft een herziening plaatsgevonden van de Wgb en het toenmalige artikel 1637ij BW om de effectiviteit van deze wetgeving te vergroten. Vijf jaar na de inwerkingtreding van deze reparatiewet zou een meer fundamentele bezinning of deze wetgeving voldoende beantwoordt aan haar doel, het realiseren van gelijke behandeling bij de toegang tot en in het arbeidsproces, plaatsvinden. Met het oog hierop heeft het Hugo Sinzheimer Instituut in 1994 en 1995 onderzoek verricht. De resultaten hiervan zijn in genoemde brief van 14 februari 1997 aan de Tweede Kamer aangeboden. De daarin aangekondigde voornemens met betrekking tot de bevordering van het recht op gelijke beloning zijn uitgewerkt in het Plan van aanpak gelijke beloning dat op 1 mei 2000 aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken II 1999/2000, 27 099, nr. 1).

In de Wet van 3 juli 1996, houdende wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de Ambtenarenwet in verband met het verbod tot het maken van onderscheid tussen werknemers naar arbeidsduur (WOA) (Stb. 391) is bepaald dat de artikelen 20, tweede lid, en 33 van de Awgb van overeenkomstige toepassing zijn. Uit de memorie van toelichting blijkt dat er vanwege de specifieke problematiek gekozen is voor een afzonderlijk vijfjaarlijks verslag (Kamerstukken II 1995/96, 24 498, nr. 3, blz. 23). Aange-

<sup>1</sup> Met uitzondering van de Vluchtelingen Organisaties Nederland (VON).

<sup>2</sup> Het LOM onderschrijft de mening en de aanbevelingen van het LBR. Overal waar LBR staat moet eveneens LOM gelezen worden. Zie Bijlage 2, Overzicht reacties en commentaren op concept-kabinetsstandpunt: LOM/1.

<sup>3</sup> Het IOT onderschrijft het commentaar van het LOM.

<sup>4</sup> Gezien de uitgebreide reacties op het concept-kabinetsstandpunt, is in dit kabinetsstandpunt niet op alle opmerkingen van de Cgb en de niet gouvernementele organisaties (Ngo's) expliciet ingegaan. Wel zijn alle opmerkingen die de Ngo's in hun brieven hebben gemaakt, voorzien van een nummer. In het kabinetsstandpunt wordt, in voetnoten, per onderwerp verwezen naar deze nummers (bijvoorbeeld, zie COC/9 over onderscheid naar leefvorm). Hierdoor wordt direct duidelijk welke Ngo's opmerkingen over een bepaald onderwerp hebben gemaakt en zijn deze opmerkingen makkelijk terug te vinden in bijlage 2. Brieven over aanverwante onderwerpen die de Ngo's ter kennisname bij hun reacties op het concept-kabinetsstandpunt hebben bijgevoegd, zijn wel opgenomen in bijlage 2, maar inhoudelijk is op deze brieven in dit standpunt niet ingegaan.

<sup>5</sup> Zie ook Bijlage 2, Overzicht reacties en commentaren op het concept-kabinetsstandpunt: Cgb/6 (Groot belang van stroomlijning evaluaties).

zien deze wet op 1 december 1996 in werking is getreden, zal de Cgb binnenkort een eerste rapportage over de WOA uitbrengen over de periode 1 december 1996 tot en met december 2001. In dat kader zal worden gezien of het daadwerkelijk opportuun is om wat betreft de WOA te kiezen voor afzonderlijke vijfjaarlijkse rapportages. Uit oogpunt van stroomlijning ligt het voor de hand de WOA op te nemen in de vijfjaarlijkse rapportage over de Awgb en de Wgb en de wettelijk omschreven evaluatieverplichting daaraan aan te passen. Met het kabinet onderkent de Cgb het grote belang van stroomlijning van de verschillende evaluaties. Ook de richtlijnen kennen een vijfjaarlijkse rapportageplicht over de toepassing van de richtlijnen aan het Europees Parlement en de Raad. Uit oogpunt van efficiency moet worden gestreefd de verschillende momenten van evaluatie en rapportage zoveel mogelijk gelijk te laten zijn. De manier waarop dit zal gebeuren, zal bij de implementatie van de richtlijnen worden gezien.

#### 1.4 Toezeggingen<sup>1</sup>

Verschillende malen is aan de Tweede Kamer toegezegd dat bij de evaluatie van de Awgb aandacht zou worden besteed aan bepaalde vragen. Naast hetgeen onder 1.2. is genoemd ten aanzien van de stroomlijning, is in de memorie van toelichting bij het voorstel van Wet tot wijziging van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en van titel 7.10 van het Burgerlijk Wetboek ter uitvoering van de EG-richtlijn inzake de bewijslast in gevallen van discriminatie op grond van geslacht opgemerkt dat in het kader van de evaluatie van de Awgb, ook wordt onderzocht in hoeverre het wenselijk is om in de Awgb een regeling te treffen voor een verschuiving van de bewijslast voor de daarin genoemde gronden (Kamerstukken II 1999/2000, 27 026, nr. 3. blz. 7). Aangezien hiervoor een bepaling in de richtlijnen is opgenomen, zal hierin bij de implementatie worden voorzien. Tijdens de plenaire behandeling van genoemde wijziging van de Wgb is ook toegezegd dat onderzocht zou worden of de regeling van de verschuiving van de bewijslast in geval van discriminatie op grond van geslacht ten aanzien van de wettelijke sociale zekerheid zou moeten gelden (Handelingen II 2000/01, blz. 5–268). Dit onderzoek heeft tot de conclusie geleid dat dit inderdaad wenselijk is. Voor de grond ras vloeit dit overigens voort uit de richtlijn gelijke behandeling ongeacht ras, vanwege de ruime werkingssfeer van deze richtlijn.

De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft tijdens het algemeen overleg over het nader kabinetsstandpunt inzake leeftijdsgrenzen in wet- en regelgeving op 11 november 1998 meegedeeld dat er geen aanleiding is om een specifiek verbod op leeftijdsdiscriminatie in artikel 1 van de Grondwet op te nemen, maar dat bij de evaluatie van de Awgb aandacht wordt besteed aan de uitwerking van artikel 1 van de Grondwet op het punt van mogelijke discriminatie naar leeftijd in de rechtspraak (Kamerstukken II 1998/99, 25 938, nr. 4). Zie hiervoor 2.1.2 onder (b).

In de kabinetsreactie op het rapport Groenman over het VN-Vrouwenverdrag is ten aanzien van de aanbeveling dat «een onderzoek naar de behoefte van sanctiebepalingen in de Awgb en Wgb conform het VN-Vrouwenverdrag bij de voorgenomen evaluatie van deze wetten en de Cgb» toegezegd dat dit wordt meegenomen bij de evaluatie van de Awgb en dat daarbij meer algemeen wordt ingegaan op de vraag of de Awgb voldoet aan het VN-Vrouwenverdrag, op de pensioenproblematiek, op de positie van de Cgb en op de uitzondering genoemd in artikel 1h van het Besluit gelijke behandeling (Kamerstukken II 1999/2000, 27 061, nrs 1–2; Kamerstukken II 1997/98, 25 893, nr. 2, blz. 25, 27 en 32, alsmede in de Meerjarennota emancipatiebeleid «Van vrouwenstrijd naar vanzelfspre-

---

<sup>1</sup> Zie ook Bijlage 2, Overzicht reacties en commentaren op het concept-kabinetsstandpunt: E-Q/15 (Emancipatie-effectrapportage) en COC/12 (Emancipatie-effectrapportage).

kendheid»). In het externe onderzoek is ten aanzien van de sanctiebepalingen een aantal aanbevelingen gedaan, waarop in *bijlage 1* wordt ingegaan. Daaruit blijkt dat er op verschillende punten behoefte is aan verduidelijking of uitbreiding. Een reactie op het rapport Groenman ten aanzien van de pensioenen is hierna opgenomen onder 2.2.6.

In de Meerjarennota emancipatiebeleid is ook toegezegd dat zou worden gekeken of er naast het externe onderzoek, nog een emancipatie-effectrapportage moet worden uitgebracht. Wat dit laatste betreft, is het niet wenselijk nu een emancipatie-effectrapportage uit te brengen. Met name de rechtssociologische analyse van het externe onderzoek biedt voldoende inzicht in de werking van de gelijkebehandelingswetgeving.

Tot slot is naar aanleiding van het debat met de Tweede Kamer over de nota Arbeidsmarktbeleid etnische minderheden 2000–2003 op 2 oktober 2000 een motie aanvaard van de leden Noorman-Den Uyl en Ravestein, waarin is gevraagd te inventariseren welke bevoegdheden en middelen eraan kunnen bijdragen om de toegang en doorstroom van etnische minderheden te vergroten en of de bevoegdheden van de Cgb in dat kader verzwaaard moeten worden (Kamerstukken II 2000/01, 27 223, nr. 2). Ook in het Plan van aanpak gelijke beloning is ingegaan op de wenselijkheid van een mogelijke uitbreiding van de bevoegdheid van de Cgb tot het doen van onderzoek op eigen initiatief. Hetzelfde geldt voor de aan de Tweede Kamer toegezonden Voortgangsbrief gelijke beloning (Kamerstukken II 2000/01, 27 099, nr. 3). Op de bevoegdheden van de Cgb wordt onder 2.5. ingegaan.

## 1.5 Opbouw

In het navolgende wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de belangrijkste (juridische) conclusies. Daarbij is zoveel mogelijk aangesloten bij de volgorde van onderwerpen zoals die zijn opgenomen in de evaluatie van de Cgb. In *bijlage 1* wordt een reactie gegeven op de aanbevelingen uit het externe onderzoek. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de conclusies die met name uit de rechtssociologische analyse van het externe onderzoek voortvloeien. In hoofdstuk 4 wordt aandacht besteed aan de beheersmatige en organisatorische gevolgen die de evaluatie heeft voor de Cgb (zie ook hoofdstuk 8 van de evaluatie van de Cgb). Hoofdstuk 5 bevat enkele slotopmerkingen.

## 2. HET WETTELIJK STELSEL

### 2.1 Algemeen

#### 2.1.1 Doelstelling van de wet<sup>1</sup>

Artikel 1 van de Grondwet bepaalt dat allen die zich in Nederland bevinden, in gelijke gevallen gelijk behandeld worden. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan. Met de totstandkoming van de Awgb heeft de wetgever gekozen voor wetgeving als middel voor nadere normering van het beginsel van gelijke behandeling, zoals dat in artikel 1 van de Grondwet en diverse internationale verdragen is vastgelegd. Artikel 1 van de Grondwet en de internationale verdragen kennen geen verplichting om te komen tot een wettelijke uitvoeringsregeling. Niettemin is een bewuste keuze gemaakt voor formele wetgeving om meer duidelijkheid tot stand te brengen over het beginsel van gelijke behandeling en rechtszekerheid te bieden aan de justitiabelen. De Awgb legt vast dat artikel 1 van de Grondwet doorwerkt op de door de Awgb

<sup>1</sup> Zie ook Bijlage 2: Overzicht reacties en commentaren op het concept-kabinetsstandpunt: E/Q/2 (Formeel en materieel gelijkheidsbegrip), COC/1 (Algemeen – toegankelijkheid wetstekst), CLWI/5 (Materiële – formele gelijkheid).



bestreken terreinen tussen burgers onderling (horizontale verhoudingen). Voorts is in de Awgb een afweging gemaakt tussen het gelijkheidsbeginsel enerzijds en de bescherming van andere grondrechten, zoals de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging anderzijds. Dit heeft zijn uitwerking gevonden in de systematiek van de wet en de uitzonderingen die in de wet zijn opgenomen.

Uit de evaluatie van de Cgb en de externe evaluatie blijkt dat de keuze voor een wettelijke regeling heeft bijgedragen aan een bredere bekendheid van het gelijkheidsbeginsel, de rechtszekerheid en de rechtsbescherming. Wetgeving past ook bij de ontwikkelingen in nationaal en internationaal verband om ten aanzien van andere non-discriminatiegronden te komen tot regulering. In het externe onderzoek wordt opgemerkt dat de Awgb wellicht niet in alle opzichten voldoende uitwerking geeft aan bijvoorbeeld het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie of het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen. De Awgb laat echter de bescherming die artikel 1 Grondwet en discriminatieverboden in verschillende verdragen bieden, onverlet.

In dit kader vragen E-Quality en het Clara Wichmann Instituut aandacht voor het formele en het materiële gelijkheidsbegrip. Het kabinet wil hier graag iets dieper op ingaan. De formele gelijkheidsbenadering is primair gericht op de gelijkheid van de behandeling. Het uitgangspunt is, dat zodra er sprake is van gelijke gevallen er in beginsel ook gelijk, in de zin van «hetzelfde» moet worden behandeld. De materiële gelijkheidsbenadering is daarentegen gericht op het bewerkstelligen van gelijke uitkomsten, althans het scheppen van gelijke kansen. Het resultaat van een te verstrekken behandeling wordt niet alleen bepaald door de gelijkheid van de gevallen, maar ook door de maatschappelijke positie van betrokkenen. Deze gelijkheidsbenadering houdt rekening met verschillen tussen die maatschappelijke posities en beziet of er in een concrete situatie gelijk dan wel ongelijk moet worden behandeld. Een materiële benadering betekent niet alleen dat gelijke gevallen gelijk, maar ook dat ongelijke gevallen ongelijk moeten worden behandeld, naar de mate van hun ongelijkheid, juist om een gelijkheid in resultaat of gelijke kansen tot dat resultaat te bewerkstelligen. Voorkeursbehandeling vloeit in een materiële benadering direct voort uit het gelijkheidsbeginsel, terwijl in een formele benadering voorkeursbehandeling als uitzondering op het beginsel van gelijke behandeling kan zijn toegestaan. De Awgb gaat uit van een formele benadering. Artikel 2, derde lid, Awgb bevat de uitzondering voor voorkeursbehandeling. Het EG-recht kenmerkt zich eveneens door een formele benadering, terwijl in met name het VN-vrouwenverdrag en het Verdrag tegen rassendiscriminatie meer duidelijke aanwijzingen zijn te vinden voor een materiële benadering, omdat in deze verdragen veel meer aandacht is voor de verbetering van de positie van de beschermde groep. Het opheffen van de achterstandsituatie is een belangrijke doelstelling van deze verdragen («Gelijke behandeling: regels en realiteit», K. Wentholt, pp. 97–99, 102–103).

Het kabinet draagt ook actief bij aan het opheffen van achterstands-situaties met behulp van beleidsmiddelen en instrumenten ter voorkoming en bestrijding van discriminatie. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op beleidsmaatregelen zoals die opgenomen zijn in de nota «Kansen krijgen, kansen pakken, Integratiebeleid 1999–2002» (Kamerstukken II 1998/99, 26 333, nr. 1)<sup>1</sup>, de Meerjarennota emancipatiebeleid (Kamerstukken II 2000/01, 27 061, nr. 3) en de nota Homo-emancipatiebeleid (Kamerstukken II 2000/01, 27 017, nr. 2).

<sup>1</sup> Zoals de Stimuleringsregeling professionalisering antidiscriminatiebureaus (adb's), Stcrt. 2001, nr. 49, pag. 10 en de Model Gedragscode Rijksoverheid tegen Rassendiscriminatie, die op 5 oktober 2001 aan de Tweede Kamer is aangeboden.

## 2.1.2 Non-discriminatiegronden

### a. Algemeen<sup>1</sup>

De Awgb verbiedt discriminatie op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, homo- of heteroseksuele gerichtheid en burgerlijke staat op de belangrijkste terreinen van het maatschappelijk leven. Buiten de werkingssfeer van de wet is de doorwerking van het gelijkheidsbeginsel overgelaten aan de rechtsontwikkeling. De laatste jaren is er een ontwikkeling in de richting van een wettelijke normering ten aanzien van de gronden leeftijd en handicap. De nationale ontwikkelingen en inspanningen zijn daarbij ingehaald door de ontwikkelingen in de Europese Unie. De komende tijd staat een spoedige implementatie van de richtlijnen voorop zodat de wetgeving ten aanzien van leeftijd en handicap vooralsnog in het kader van de implementatie van de kaderrichtlijn tot stand zal komen.

In het licht van de stroomlijning van gelijke behandelingswetgeving doet zich de vraag voor of normering van deze non-discriminatiegronden al dan niet in de Awgb moet plaatsvinden zodat er één alles omvattende gelijke behandelingswet ontstaat. Zoals eerder opgemerkt, meent het kabinet dat nu prioriteit moet worden gegeven aan de implementatie van de richtlijnen. Vanwege de voorgeschiedenis rond de gronden leeftijd en handicap en de afspraken die in het regeerakkoord zijn gemaakt, is bij de implementatie gekozen voor drie afzonderlijke wetgevingstrajecten. Dit neemt niet weg dat onder verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overleg met de medeverantwoordelijke ministeries, een onderzoek zal plaatsvinden naar de vraag of en zo ja, op welke wijze integratie in de Awgb van de gronden leeftijd en handicap/chronische ziekte mogelijk en wenselijk is.

Alhoewel het externe onderzoek bevestigt dat de Wgb als *lex specialis* gehandhaafd moet worden vanwege de eigen specifieke Europees-rechtelijke achtergrond (artikel 141 EG-Verdrag), kan nu er voor alle in artikel 13 EG-Verdrag genoemde gronden een Europeesrechtelijk kader is ontstaan, op termijn ook onderzocht worden of samenvoeging van de Awgb en de Wgb al dan niet in de rede ligt.

### b. Mogelijke uitbreiding van artikel 1 Grondwet<sup>2</sup>

Op 20 december 2001 aanvaardde de Tweede Kamer een motie-Rouvoet c.s. (28 000-XVI, nr. 63) waarin zij als haar mening uitsprak, dat als logisch sluitstuk op de aangekondigde wetgeving op het gebied van participatie en het strafrecht, het non-discriminatiebeginsel van artikel 1 van de Grondwet zal moeten worden gewijzigd door opneming van de grond «handicap of chronische ziekte».

Bij brief van 5 april 2002 (Kamerstukken II 2001/02, 28 000 XVI, nr. 112) heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer een nota van het volgende kabinet in het vooruitzicht gesteld, waarin zal worden ingegaan op de opportuniteit van een mogelijke (verdere) uitbreiding van de gronden genoemd in artikel 1 Grondwet. Bij het overwegen van de wijziging van artikel 1 Grondwet zoals voorzien in de motie-Rouvoet c.s. zal immers moeten worden nagegaan of er termen aanwezig zijn ook andere non-discriminatiegronden dan handicap of chronische ziekte aan de opsomming toe te voegen, zoals nationaliteit, burgerlijke staat, leeftijd en hetero- of homoseksuele gerichtheid. In de betreffende nota zal overigens ook de mogelijkheid van een vereenvoudiging van het discriminatieverbod worden besproken («Discriminatie op welke grond dan ook is niet toegestaan»).

<sup>1</sup> Zie ook Bijlage 2, Overzicht van reacties en commentaren op het concept-kabinetsstandpunt: FvO/1 (Wetgevingstraject WGBH/cz – Integratie grond handicap Awgb), CG-Raad/1 (Wetgevingstraject WGBH/cz – Integratie grond handicap Awgb), LBR/14 (Uitbreiding van de wettelijke discriminatiegronden), COC/3 (Samennemen implementatietraject/evaluatietraject, leeftijd, handicap), COC/4 (Opname leeftijd en handicap in Awgb), Cgb/7 (Onderzoek naar integratie gronden), LBL/1 (Stroomlijning gelijkebehandelingswetgeving – Leeftijd), LBL/2 (Opname leeftijd in Awgb), LBL/10 (Onderzoek naar integratie), LBL/11 (Aanpassingen Awgb en wetsvoorstel leeftijd) en CLWI/3 (Implementatie – gelijkwaardig beschermingsniveau).

<sup>2</sup> Zie ook Bijlage 2, Overzicht van reacties en commentaren op het concept-kabinetsstandpunt: LBL/3 (Leeftijd – verdergaande wettelijke normering – grondwetsdiscussie), CLWI/1 (Botsing grondrechten).

### c. Onderscheid naar leeftijd<sup>1</sup>

Bij de totstandkoming van de Awgb is stilgestaan bij onderscheid naar leeftijd (Kamerstukken II 1991/92, 22 014, nr. 5, blz. 16). Overwogen is toen dat leeftijd geen bij voorbaat verdacht criterium voor onderscheid is, omdat in de samenleving en in wetgeving veelvuldig leeftijdsriteria worden gehanteerd zonder dat dit discriminatie voor personen oplevert. Uit een oogpunt van rechtszekerheid is een leeftijds criterium vaak een objectief criterium voor onderscheid. De jurisprudentie laat zien dat leeftijd een belangrijk ordeningscriterium is, zodat leeftijd niet zonder meer op één lijn kan worden gesteld met de gronden ras en geslacht. Leeftijd kan niet worden beschouwd als een criterium dat bij voorbaat een vermoeden van discriminatie oplevert, zoals wel bij de gronden ras en geslacht het geval is. De rechter gaat telkens na of de belangen die met het gehanteerde onderscheid naar leeftijd worden gediend, dit onderscheid wel kunnen rechtvaardigen door te onderzoeken of er sprake is van een geschikt en noodzakelijk middel om het doel te bereiken, welk doel legitiem moet zijn. Uit de analyse van de jurisprudentie, zoals onder meer weergegeven in het rapport *Leeftijdsgrenzen in wet- en regelgeving* (aangeboden bij brief van 14 maart 1996) lijkt dat er in geval van leeftijd meer ruimte door de rechter wordt gelaten voor redelijkheids-overwegingen. Gewezen kan bijvoorbeeld worden op het arrest van de Hoge Raad van 8 mei 1998 (NJ 1998, 496), waarin is nagegaan of er voor het onderliggende onderscheid naar leeftijd een objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond bestond. In dit arrest wijst de Hoge Raad erop dat zich een wijziging in de maatschappelijke opvatting heeft voorgedaan, waardoor een onderscheid naar leeftijd thans eerder als ongerechtvaardigd zal worden aangemerkt dan voorheen. Ook de voorbereiding van wetgeving met betrekking tot leeftijdsdiscriminatie op het terrein van de arbeid, de publiciteit daaromtrent en de activiteiten van Ngo's zoals het LBL hebben bijgedragen aan de bewustwording over ongerechtvaardigde leeftijdsgrenzen. Als voorbeeld moge dienen het zogenaamde scheidsrechttersarrest van het Hof Amsterdam 13 januari 2000 (KG 2000, 42; NJ 2000, 466), het Besluit van 26 september 2000 tot wijziging van het Besluit rechterlijke ambtenaren in verband met het schrappen van de leeftijdsgrens voor de Raio-opleiding (Stb 2000, 421, inwerkingtreding per 1 januari 2001, Stb 2000, 566) en het wetsvoorstel in verband met het schrappen van leeftijdsgrenzen van commissarissen (27 670). Bij het ontwerpen van nieuwe wet- en regelgeving is het, in het nadere kabinetsstandpunt over het rapport *Leeftijdsgrenzen in wet- en regelgeving* geschetste kader uitgangspunt, hetgeen in de Aanwijzingen voor de regelgeving expliciet tot uitdrukking is gebracht (zie de toelichting bij Aanwijzing 18).

Het wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid, beroep en beroepsopleiding, waarmee voor de grond leeftijd de kaderrichtlijn wordt geïmplementeerd, is op 18 december 2001 bij de Tweede Kamer ingediend (Kamerstukken II 2001/02, 28 170 nrs. 1–5). Vanwege het bijzondere karakter van de grond leeftijd, heeft het wetsvoorstel een half-open systematiek. Het wetsvoorstel heeft betrekking op het hele terrein van de arbeid, inclusief de arbeidsbemiddeling, het vrije beroep, het beroepsonderwijs en het lidmaatschap van werkgevers- en werknemersorganisaties en verenigingen van beroepsgeenoten. Een uitbreiding van de materiële werkingssfeer van dit wetsvoorstel is op dit moment niet aan de orde. Om meer inzicht te krijgen in het hanteren van leeftijdsgrenzen buiten het terrein van de arbeid is onderzoek gedaan naar maatschappelijke knelpunten in de particuliere sector als gevolg van het hanteren van leeftijdsgrenzen. De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft de Tweede Kamer op 13 april 2000 op de hoogte gesteld van de resultaten van dit onderzoek, dat door het Verwey-Jonker Instituut is uitgevoerd (Kamerstukken II 1999/2000, 25 938, nr. 9) en voorzien is van

<sup>1</sup> Zie ook Bijlage 2, Overzicht van reacties en commentaren op het concept-kabinetsstandpunt: LBL/3 (Leeftijd – verdergaande wettelijke normering – grondwetsdiscussie), LBL/4 (Leeftijd – verdergaande wettelijke normering – maatschappelijke opvattingen), LBL/5 (Wettelijke normering – Jurisprudentie erkent zelfstandige betekenis leeftijdsdiscriminatie), LBL/6 (Wettelijke normering – Objectiviteit van leeftijd), LBL/7 (Wettelijke normering – theoretisch kader LBL), LBL/8 (Wettelijke normering – goederen en dienstensector) en LBL/9 (Conclusie – wettelijke norm tegen leeftijdsdiscriminatie).

aanbevelingen van het LBL. Uit dit onderzoek blijkt dat er sprake is van een divers beeld. Het LBL is sinds vorig jaar bezig met het ontwikkelen van een theoretisch kader over leeftijd om een bijdrage te leveren aan de discussie over het al dan niet maatschappelijk gerechtvaardigd zijn van het maken van onderscheid op grond van leeftijd. Genoemd kader en de discussie daaromtrent kunnen bijdragen aan het verfijnen en verscherpen van de (sociale) norm op dit terrein (Kamerstukken II 2000/01, 25 938, nr. 10). Op die manier wordt tevens het maatschappelijk draagvlak voor het naleven van de norm vergroot. Het LBL heeft kort geleden een interdisciplinaire bundel met wetenschappelijke artikelen over theorieën over leeftijd in relatie tot veroudering, levensfasen en levensloop gepubliceerd<sup>1</sup>. Hoewel dit pas een eerste aanzet is lijkt volgens het LBL de conclusie gerechtvaardigd dat de in deze bundel gepresenteerde wetenschappelijke theorieën herbezinning op en discussie over het gebruik van leeftijdsgrenzen noodzakelijk maken.

Het feit dat de materiële werkingssfeer van het wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van leeftijd zich op dit moment uitstrekt tot de werkingssfeer van de kaderrichtlijn, betekent niet dat de regering de gedachtevorming over de verdere uitbreiding van de regelgeving wil uitstellen totdat nieuwe EG-regelgeving op dit vlak tot stand is gebracht. Bij de gedachtevorming over mogelijke uitbreiding van de werkingssfeer zullen de commentaren van organisaties zoals het LBL behulpzaam zijn.

*d. Onderscheid naar handicap en chronische ziekte<sup>2</sup>*

Het wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte is bij de Tweede Kamer ingediend en verkeert in de fase van de schriftelijke behandeling (Kamerstukken II 2001/02, 28 169, nrs. 1–3). Dit wetsvoorstel implementeert voor een gedeelte de kaderrichtlijn arbeid; voorzover het gaat om de zgn. «gezamenlijke bepalingen» volgt zij de implementatie van deze richtlijn in de Awgb.

Ten aanzien van handicap en chronische ziekte is op 3 april 1998 aan de Tweede Kamer een Proeve van wet aangeboden, waarin voor een beperkt aantal maatschappelijke terreinen gelijke behandelingsnormen ten aanzien van handicap of chronische ziekte zijn geformuleerd (Kamerstukken II 1997/98m, 24 170, nr. 36). Doel van de Proeve was om meer inzicht te krijgen in de effecten, de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een dergelijke wet. In het regeerakkoord is afgesproken te bezien of de Proeve uitgewerkt kan worden tot een wetsvoorstel. Het thans voorliggende wetsvoorstel is gericht op arbeid, beroep en beroepsonderwijs. Het kabinet heeft ervoor gekozen voor de grond handicap en chronische ziekte een «aanbouwwet» te ontwikkelen. Op een later moment kunnen ook andere terreinen onder deze wet gebracht worden. In reactie op de motie Passtoors c.s. heeft het kabinet aangegeven dat te zullen gaan bezien voor vervoer, wonen, stedelijke ruimten en goederen en diensten (TK 2001–2002, 24 170, nr. 70). Belangrijk verschil met de andere non-discriminatiegronden is dat het verbod van onderscheid in het geval van handicap of chronische ziekte samenhangt met het doen van doeltreffende aanpassingen. Doeltreffende aanpassingen zijn nodig om mensen met een handicap of chronische ziekte zoveel mogelijk in staat te stellen om op gelijke wijze te kunnen participeren als personen zonder (die) handicap of chronische ziekte.

*e. Onderscheid naar homo- of heteroseksuele gerichtheid<sup>3</sup>*

Het COC geeft er in de brochure «Algemene wet gelijke behandeling, vijf jaar later» de voorkeur aan om in plaats van de term homo- of heteroseksuele gerichtheid, de term seksuele voorkeur te hanteren. Bovendien wijzen het COC en E-Quality in hun commentaren op art. 1 van de kaderrichtlijn arbeid dat een verbod op onderscheid naar seksuele geaardheid

<sup>1</sup> Yvonne Quispel en Laura Christ (redactie), Ouder worden: een kwestie van leeftijd? Theorieën over leeftijd in relatie tot veroudering, levensfasen en levensloop (Utrecht, LBL, 2001).

<sup>2</sup> Zie ook Bijlage 2, Overzicht van reacties en commentaren op het concept-kabinetsstandpunt: FvO/2 (Reikwijdte WGBG/cz), CG-Raad/2 (Reikwijdte WGBG/cz), E-Q/7 (Handicap – Noodzaak doeltreffende aanpassingen), E-Q/8 (Handicap – formele of materiële benadering?).

<sup>3</sup> Zie ook Bijlage 2, Overzicht van reacties en commentaren op het concept-kabinetsstandpunt: COC/2 (Europese richtlijnen – terminologie – sexual orientation), E-Q/14 (Europese ontwikkelingen – terminologie – sexual orientation).

(sexual orientation) voorschrijft. Het COC en E-Quality zijn van mening dat Nederland in ieder geval de term seksuele geaardheid zal moeten overnemen, maar zowel het COC als E-Quality geeft de voorkeur aan de term seksuele voorkeur.

Wat betreft de term «gerichtheid» heeft de wetgever bij de totstandkoming van de Awgb een bewuste afweging gemaakt. De voorkeur van een persoon hoeft niet te blijken uit zijn gedragingen, zodat het hebben van een voorkeur moeilijk aantoonbaar is. Het bewijs van een voorkeur kan alleen op indirecte wijze, aan de hand van allerlei aanwijzingen, worden aangetoond. Het hebben van gevoelens en voorkeuren zal voortvloeien uit het innerlijk van iemand, terwijl uitingen kunnen worden beschouwd als concreet gedrag. Het begrip gerichtheid omvat naast de gevoelens en voorkeuren ook de concrete uitingen, zodat het begrip gerichtheid (en derhalve ook de beschermingen tegen onderscheid) ruimer is dan het begrip voorkeur (Kamerstukken II 1991/92, 22 014, nr. 5, blz. 21). Het kabinet meent bovendien dat de richtlijn de ruimte laat om bij de implementatie het in Nederland gehanteerde begrip homo- of heteroseksuele gerichtheid te handhaven.

#### *f. Alleenstaanden<sup>1</sup>*

De Cgb wijst op de aanbeveling van het COC om bij een herziening van de Awgb, het criterium alleenstaand, evenals gehuwd/ongehuwd, deel te laten uitmaken van de grond burgerlijke staat, dan wel om het begrip burgerlijke staat te vervangen door leefvorm. Ook de Stichting Centrum Individu en Samenleving heeft aandacht gevraagd voor een effectieve bescherming van alleenstaanden. In hun reacties op het concept-kabinetsstandpunt pleiten zowel de Cgb, E-Quality als het COC voor nader onderzoek naar de wijze waarop de bescherming van alleenstaanden beter vormgegeven kan worden.

De begrippen «burgerlijke staat» en «leefvormen» moeten duidelijk van elkaar worden onderscheiden. Met het begrip «burgerlijke staat» wordt bedoeld: ongehuwd of niet als partner geregistreerd, gehuwd of als partner geregistreerd. In geval van huwelijk en geregistreerd partnerschap geldt in ieder geval titel 6 van Boek 1 BW (rechten en plichten voor echtgenoten en partners). Zo is voor bepaalde rechtshandelingen de toestemming van de echtgenoot of partner nodig. Het huwelijk kent afstammingsrechtelijke gevolgen. Aan het huwelijk en het geregistreerd partnerschap is automatisch een aantal gevolgen verbonden. Dat automatisme geldt niet in geval van ongehuwd samenwonen. Het kan derhalve van belang zijn om de burgerlijke staat van iemand te weten. Onder «leefvormen» wordt verstaan een samenlevingsvorm van een aantal personen (volwassenen, al dan niet met kinderen), ongeacht of deze is geformaliseerd via een huwelijk of een geregistreerd partnerschap. Dit is daarom een veel breder begrip dan het begrip «burgerlijke staat» en daarmee te diffuus als aanknopingspunt voor de wetgever. In dit verband zij gewezen op het kabinetsstandpunt over het advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten inzake de problematiek van de behandeling van de verschillende leefvormen in de wetgeving (Kamerstukken II 1992/93, 22 700, nr. 3). Gezien het voorgaande, meent het kabinet dat het begrip burgerlijke staat niet vervangen moet worden door het begrip leefvorm.

Wat betreft de alleenstaanden is bij de totstandkoming van de Awgb stilgestaan bij het begrip burgerlijke staat enerzijds, en onderscheid op grond van de leef- of woonsituatie anderzijds (Kamerstukken II 1991/92, 22 014, nr. 5, blz. 68). Bij het begrip burgerlijke staat is, voorzover in dit kader relevant, gedacht aan onderscheid op basis van het al of niet gehuwd/ als partner geregistreerd zijn. Het betreft de juridisch relevante toestand van een persoon. Onderscheid op grond van woon- en leefomstandigheden is van een geheel andere aard. Bovendien kan dit in een aantal gevallen

---

<sup>1</sup> Zie ook Bijlage 2, Overzicht van reacties en commentaren op het concept-kabinetsstandpunt: E-Q/9 (Onderscheid naar leefvorm), COC/9 (Opname grond leefvorm), Cgb/8 (Bescherming alleenstaanden).

noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld bij de toewijzing van een woning. Ook heeft het begrip geen juridisch vastomlijnde betekenis. Dit betekent niet dat alleenstaanden van de bescherming van de Awgb zijn uitgesloten. Onderscheid op grond van woon- of leefomstandigheden kan indirect onderscheid op grond van burgerlijke staat opleveren, zo blijkt ook uit verschillende oordelen van de Cgb. E-Quality wijst erop dat de bescherming die de Awgb biedt minder goed is dan wanneer het om directe discriminatie zou gaan. Als voorbeeld wordt het oordeel van de Cgb (oordeelnr. 2000–04) genoemd over ongelijke behandeling bij instellingen voor KI en IVF, waar de uitsluiting van lesbische paren als directe discriminatie werd verworpen, terwijl uitsluiting van alleenstaanden indirect onderscheid opleverde dat objectief gerechtvaardigd werd geacht. E-Quality bestrijdt niet dat er voorbeelden zijn waarbij onderscheid naar leefvorm acceptabel zijn, zoals het voorbeeld van de gezinsgrootte bij woningtoewijzing, maar acht het goed mogelijk dat het hierbij gaat om een beperkt aantal situaties.

Het kabinet acht de bescherming die de Awgb alleenstaanden biedt, zij het over de band van indirect onderscheid naar burgerlijke staat, niettemin afdoende. Zie o.a. Cgb 2001-109. Ter illustratie moge ook nog het volgende oordeel van de Cgb (1997–84) dienen: De wederpartij verstrekt de Pas 65 aan inwoners die de leeftijd van 65 jaar bereiken hebben. Daarnaast verstrekt zij deze pas aan de gehuwde en duurzaam samenwonende partners van laatstgenoemden, indien deze tenminste 60 jaar oud zijn. De Commissie stelt vast dat de categorie ongehuwden onevenredig wordt benadeeld ten opzichte van de gehuwden doordat aan gehuwde 60-plussers met een partner van 65 jaar of ouder wel de Pas 65 wordt toegekend en aan alleenstaande 60-plussers niet. Op grond daarvan concludeert de Commissie tot indirect onderscheid naar burgerlijke staat. De Commissie oordeelt vervolgens dat er geen gronden aanwezig zijn de partnerregeling te beoordelen als een geschikt en een noodzakelijk middel om de maatschappelijke participatie van 65-plussers te vergroten, zodat er voor dit indirect onderscheid op grond van burgerlijke staat geen objectieve rechtvaardigingsgrond bestaat (strijd met art. 7 juncto artt. 1 en 2 Awgb).

Alles afwegende meent het kabinet dat de huidige regelgeving alleenstaanden voldoende bescherming biedt tegen ongerechtvaardigde behandeling.

### *2.1.3 Gesloten stelsel<sup>1</sup>*

Bij de totstandkoming van de Awgb is gekozen voor een gesloten stelsel. Dit betekent dat in het systeem van de wet ieder onderscheid verboden is, tenzij zich een in de wet genoemde uitzonderingsgrond voordoet. Direct onderscheid is verboden behoudens een in de wet genoemde uitzonderingsgrond. Indirect onderscheid is verboden tenzij er sprake is van een objectieve rechtvaardiging. Met het gesloten systeem van de wet is beoogd zoveel mogelijk duidelijkheid en rechtszekerheid te creëren. Belangrijk onderdeel van de evaluatie is de vraag geweest of deze systematiek, de effectiviteit van de wet dient.

Uit de evaluatie van de Cgb blijkt dat het gesloten stelsel aansluit bij de wettelijke doelstellingen en dat dit zekerheid en helderheid tot gevolg heeft omtrent de werking van de wet. Voorzover de Cgb het strikt gesloten systeem van de wet al op enkele punten als knellend ervaart, is dit niet in die mate het geval dat de effectiviteit van de wet wordt belemmerd (in zoverre neemt de Cgb afstand van de in de externe evaluatie genoemde «knellende» ervaringen). Volgens de Cgb ligt in enkele gevallen het gebrek aan flexibiliteit niet zozeer aan de systematiek van de Awgb, maar in de beperkte competentie van de Cgb omdat soms onvoldoende rekening kan worden gehouden met niet in de Awgb verdisconteerde grondrechtelijke

<sup>1</sup> Zie ook Bijlage 2, Overzicht van reacties en commentaren op het concept-kabinetsstandpunt: LBR/3 (Gesloten stelsel), LBR/13 (Gesloten stelsel), E-Q/5 (Gesloten stelsel), COC/5 (Gesloten systeem leeftijd en handicap), Cgb/11 (Gesloten stelsel), LBL/13 (Gesloten systeem), CLWI/7 (Gesloten stelsel).

belangen. In de Awgb is echter een afweging gemaakt tussen enerzijds het door artikel 1 Grondwet beschermde belang en anderzijds de bescherming van andere grondrechten, zoals de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. De Cgb heeft binnen dit wettelijk kader tot taak om te beoordelen of een bepaalde gedraging al dan niet moet worden aangemerkt als een door de Awgb verboden onderscheid. Een ruimer toetsingskader past niet in dit wettelijk kader.

De Cgb stelt voor om zonder het gesloten systeem te doorbreken, in de toekomst bij het toepassen van de gelijkebehandelingsnormen aansluiting te zoeken bij de algemene doelstellingen van het gehele wettelijke normenstelsel. Zo zou de Cgb de wet buiten toepassing moeten kunnen laten in geval wetstoepassing leidt tot absoluut onaanvaardbare resultaten. In de externe evaluatie is eveneens een suggestie in deze richting gedaan.

De wetgever heeft met de Awgb bewust gekozen voor een gesloten stelsel, waarin uitzonderingssituaties op het verbod van onderscheid in de Awgb zijn opgenomen. Tijdens de parlementaire behandeling van de Awgb heeft de toenmalige minister van Justitie gewezen op een uitspraak van de Hoge Raad van 7 december 1990 (NJ 1991, 593), waarin de Hoge Raad oordeelde dat niet is uitgesloten dat de rechter mag afwijken van een wettelijke bepaling indien onverkorte toepassing van de wet naar de maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn (Handelingen II 1992/93, blz. 3599).

Op grond van artikel 12 Awgb heeft de Cgb tot taak te beoordelen of er een verboden onderscheid in de zin van de Awgb wordt gemaakt. Omdat het kabinet het van groot belang acht het gesloten stelsel van de Awgb te handhaven, is het niet wenselijk de Cgb de bevoegdheid te geven om in bepaalde gevallen de wet buiten toepassing te kunnen laten. Voorzover toepassing van de wet zou leiden tot absoluut onaanvaardbare resultaten, bestaat er altijd de mogelijkheid een oordeel van de Cgb aan de rechter voor te leggen. Mochten zich situaties voordoen waarin onverkorte toepassing van de Awgb zou leiden tot absoluut onaanvaardbare resultaten, dan kan de Awgb of de daarop gebaseerde regelgeving worden gewijzigd. Het voorgaande sluit natuurlijk niet uit dat de Cgb in de overwegingen aan kan geven of er in het desbetreffende geval sprake is van een niet door de wetgever voorziene omstandigheid.

#### *2.1.4 Begrippenkader<sup>1</sup>*

De strekking van het discriminatieverbod, zoals dat in diverse internationale verdragen en in artikel 1 van de Grondwet is verwoord, is het verbieden van onderscheid op grond van eigenschappen of kenmerken die voor het bepalen van rechten en verplichtingen op een bepaald terrein niet relevant zijn. Een dergelijk onderscheid zou neerkomen op de ontkenning van de gelijkwaardigheid van de betrokken personen, omdat een wezenlijk persoonskenmerk of persoonlijke eigenschap aanleiding is voor een vorm van achterstelling. Het discriminatieverbod beoogt door het verbieden van onderscheid wezenlijke eigenschappen van de persoonlijke identiteit te beschermen. Niet iedere vorm van onderscheid is aan te merken als discriminatie. Het begrip onderscheid is als zodanig een neutraal begrip dat ziet op het rechtens relevante verschil dat iemand maakt. Alleen onderscheid dat niet objectief gerechtvaardigd kan worden, is verboden en moet worden aangemerkt als discriminatie.

Wat betreft de gehanteerde begrippen en de systematiek, is bij de totstandkoming van de Awgb aangesloten bij de op dat moment bestaande non-discriminatiewetgeving ten aanzien van geslacht, die zijn

<sup>1</sup> Zie ook Bijlage 2, Overzicht van reacties en commentaren op het concept-kabinetsstandpunt: LBR/12 (Begrip discriminatie), LBR/19 (Direct/indirect onderscheid), LBR/20 (Indirect onderscheid en rechtvaardigingsgronden), LBR/4 (Begrippenkader – discriminatie – richtlijnen), COC/6 (Terminologie discriminatie versus onderscheid), LBL/12 (Criteria objectieve rechtvaardiging in wetstekst), LBL/15 (Criteria indirect onderscheid).

grondslag vindt in het Europees recht, zodat voor de grond geslacht en de overige gronden een gelijk beschermingsniveau is ontstaan. Er is geen definitie van het begrip discriminatie opgenomen in de Awgb omdat de Awgb het discriminatieverbod uitwerkt in de vorm van een verbod van onderscheid. Elk direct onderscheid op de door de Awgb bestreken gronden is verboden, behalve wanneer sprake is van een in de wet genoemde rechtvaardigingsgrond (gesloten stelsel). Indirect onderscheid is verboden, tenzij daarvoor een objectieve rechtvaardiging is. In deze systematiek is niet het onderscheid als zodanig discriminatie, maar het verboden onderscheid. De evaluatie geeft geen aanleiding hierin wijziging te brengen.

Evenals de Cgb, acht het kabinet het wenselijk om de tweedeling direct en indirect onderscheid te handhaven. Wel kan het begrip indirect onderscheid worden verduidelijkt in de Awgb. Artikel 1 van de Awgb omschrijft indirect onderscheid als onderscheid dat «direct onderscheid tot gevolg heeft», hetgeen volgens de Cgb niet logisch is omdat indirect onderscheid niet verwijst naar een door de wet beschermd persoonskenmerk. De Cgb doet als suggestie voor een nieuwe definitie van indirect onderscheid «een criterium, handeling, gedraging of voorschrift welke op zich geen direct onderscheid inhoudt, maar wel in overwegende mate benadeling van personen op grond van een of meer in de wet genoemde kenmerken tot gevolg heeft». Het is echter niet wenselijk om een vorm van benadeling als wettelijk vereiste op te nemen in de definitie van indirect onderscheid, gelet op het neutrale karakter van het begrip onderscheid in de Awgb. Daarnaast is de huidige formulering waar wordt gesproken over «andere hoedanigheden of gedragingen» voldoende duidelijk zodat er geen aanleiding is deze formulering te wijzigen.

De verwijzing naar direct onderscheid in de definitie van indirect onderscheid kan tot onbegrip leiden. Bij de aanpassingswetgeving voortvloeiend uit de evaluatie zal deze verwijzing worden vervangen door bijvoorbeeld «onderscheid op grond van andere hoedanigheden of gedragingen dat in de toepassingspraktijk in het bijzonder het belang van personen met een of meer in het eerste lid genoemde kenmerken treft» of «personen van een bepaald ras of geslacht, van hetero- of homoseksuele gerichtheid dan wel een bepaalde godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, nationaliteit of burgerlijke staat treft». Naast deze verduidelijking in de Awgb lijkt het van belang dat bij de voorlichting over gelijke behandeling voldoende aandacht wordt besteed aan het begrip indirect onderscheid.

Artikel 2, eerste lid, van de Awgb bepaalt dat het verbod van onderscheid niet geldt ten aanzien van indirect onderscheid dat objectief gerechtvaardigd is. Evenals uit de externe evaluatie en de evaluatie van de Cgb blijkt, meent het kabinet dat het wenselijk is de criteria voor de objectieve rechtvaardiging in de wet op te nemen. Dit geeft meer duidelijkheid aan justitabelen. Aangezien deze criteria zijn omschreven in de richtlijnen, zal hierin worden voorzien bij de implementatiewetgeving. Daarmee komt in de tekst van de wet tot uitdrukking dat het verbod van onderscheid niet geldt indien sprake is van indirect onderscheid dat objectief gerechtvaardigd is door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.

## **2.2. Werkings sfeer van de Awgb**

### *2.2.1 Overheidshandelen<sup>1</sup>*

De Awgb beoogt om op een aantal terreinen die voor de mogelijkheden van het individu om deel te nemen aan het maatschappelijk leven van

---

<sup>1</sup> Zie ook Bijlage 2, Overzicht van reacties en commentaren op het concept-kabinetsstandpunt: LBR/15 (Werkings sfeer – sociale zekerheid- overheidshandelen), LBR/5 (Werkings sfeer Awgb – eenzijdig overheids-handelen), E-Q/6 (Overheidshandelen- artikel 7 Awgb), COC/7 (Overheidshandelen), Cgb/12 (Uitbreiding mogelijkheden eenzijdig overheidshandelen), LBL/17 (Eenzijdig overheidshandelen), LOM/2 (Eenzijdig overheidshandelen) en CLW/4 (Overheids-handelen).



groot belang zijn, die deelneming te bevorderen en belemmeringen die zijn gelegen in discriminatoir handelen, weg te nemen. De Awgb verbiedt het maken van onderscheid op het terrein van de arbeid en het vrije beroep (artikelen 5 en 6), de school- en beroepskeuzevoorlichting (artikel 7) en het aanbieden van goederen en diensten (artikel 7). In de externe evaluatie wordt opgemerkt dat deze doelstelling niet volledig is gehaald, omdat eenzijdig overheidshandelen buiten de werkingssfeer van artikel 7 van de Awgb blijft. Een oplossing zou gevonden kunnen worden in een extensieve interpretatie van het begrip «diensten» in artikel 7. Uit de evaluatie van de Cgb blijkt dat het in de praktijk niet altijd duidelijk is welk overheidshandelen wel en welk overheidshandelen niet onder het bereik van artikel 7 Awgb valt. Zowel de Cgb als het COC pleiten ervoor om overheidshandelen in het algemeen onder de werkingssfeer van de Awgb te brengen.

Een uitbreiding tot eenzijdige, publiekrechtelijke rechtshandelingen van de overheid door middel van een extensieve interpretatie van het begrip diensten is niet juist, nu de wetgever heeft bedoeld de overheid onder de werkingssfeer van de Awgb te brengen voorzover de overheid op gelijke wijze als een particulier deelneemt aan het rechtsverkeer. De Cgb hanteert dan ook als uitgangspunt dat artikel 7 Awgb van toepassing is op overheidsdiensten en – goederen die liggen op of direct verband houden met de door de Awgb bestreken maatschappelijke terreinen en behoren tot het goederen- en/of dienstenverkeer. Ten aanzien van al het overige handelen van de overheid is vooralsnog steeds het standpunt ingenomen dat onderbrenging van dit handelen onder de werkingssfeer van de Awgb niet noodzakelijk is omdat de overheid gehouden is artikel 1 Grondwet na te leven. Voorts bieden de Algemene wet bestuursrecht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur rechtsbescherming tegen eenzijdige, publiekrechtelijke rechtshandelingen. Wel is het zo dat in het kader van de implementatie van de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras zal worden gezien of bepaalde eenzijdige overheidshandelingen onder de werkingssfeer van de Awgb moeten worden gebracht. Duidelijk is dat de in de werkingssfeerbepaling (art. 3 richtlijn) opgenomen sociale zekerheid en sociale voordelen niet onder het huidige art. 7 Awgb vallen. Die gebieden worden voor de grond ras geëxpliciteerd. De implementatie gaat er toe leiden dat bepaalde categorieën van eenzijdig overheidshandelen/besluiten van bestuursorganen voorzover het de grond ras betreft onder de werking van de Awgb zullen worden gebracht. De Cgb bepleit nader onderzoek in bredere zin dan met betrekking tot ras. Het LBR, de samenwerkingsverbanden van het LOM en eigenlijk alle andere geraadpleegde Ngo's zijn er voorstander van dat eenzijdig overheidshandelen onder het bereik van art. 7 Awgb wordt gebracht. Alles afwegende, mede in het licht van de richtlijnen op basis van art. 13 EG-Verdrag, acht het kabinet een nader onderzoek naar de opportuniteit van het onder de Awgb en andere gelijkebehandelingswetgeving brengen van (meer) vormen van eenzijdig overheidshandelen noodzakelijk. Daarbij zal o.a. aandacht moeten worden besteed aan de verhouding tot de Algemene wet bestuursrecht.

### *2.2.2 Doorwerking in artikel 7 Awgb van artikel 1, Eerste Protocol, EVRM*

In de externe evaluatie wordt een verband gelegd tussen de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens over de door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM geboden bescherming van het recht op het ongestoord genot van eigendom en het aanbieden van goederen en diensten door de overheid in de zin van artikel 7 Awgb. Gesteld wordt dat bepaalde vormen van eenzijdig overheidshandelen, zoals het verlenen van vergunningen en subsidies, opgevat kunnen worden als het aanbieden van goederen door de overheid, zodat deze onder het bereik

van de Awgb kunnen vallen. De rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft echter betrekking op de reikwijdte van het recht op ongestoord genot van eigendom en niet op datgene wat in de zin van artikel 7 Awgb onder het aanbieden van goederen wordt verstaan. Zowel de begrippen als de kaders waarin die begrippen gehanteerd worden, zijn verschillend, zodat er geen reden is voor nader onderzoek (vgl. de evaluatie van de Cgb).

### 2.2.3 *Contractsweigerings*

Evenals de Cgb, meent het kabinet dat het niet nodig is om artikel 7 van de Awgb aan te passen opdat de contractsweigerings expliciet onder de werkingssfeer van dit artikel wordt gebracht. Niet alleen hebben zich geen problemen op dit vlak voorgedaan, maar in voorkomend geval is dit mede begrepen onder het verbod van onderscheid bij het sluiten van een overeenkomst.

### 2.2.4 *Verenigingsleven*<sup>1</sup>

In artikel 3 is bepaald dat de Awgb niet van toepassing is op rechtsverhoudingen binnen kerkgenootschappen en het geestelijk ambt. Alhoewel dit niet expliciet is bepaald in de Awgb, blijkt uit de wetsgeschiedenis dat het interne verenigingsleven buiten de werkingssfeer van de Awgb valt. Verenigingen genieten bescherming op grond van artikel 8 van de Grondwet en diverse internationale verdragen en er is een grote vrijheid zich op gemeenschappelijke grondslag voor een politiek, religieus, wetenschappelijk, cultureel, charitatief, sportief of ander niet-commercieel doel te organiseren. De statuten van een bepaalde instelling en de toepassing daarvan zijn niet onderworpen aan toetsing op grond van de Awgb. De Awgb geldt echter wel voor verenigingen, in die zin dat de Awgb voorziet in een bescherming tegen onderscheid in het maatschappelijk leven op de in de Awgb genoemde terreinen. Het verbod van onderscheid in de artikelen 5, 6 en 7 geldt ook voor verenigingen, indien de vereniging een open en zakelijk karakter heeft en het lidmaatschap in feite niet meer inhoudt dan dat aan die leden een goed of een dienst wordt aangeboden (Kamerstukken II 1991/92, 22 014, nr. 5, blz. 18/19). Dit heeft in de praktijk niet problemen geleid, zodat er geen aanleiding is voor verenigingen een soortgelijke bepaling als artikel 3 Awgb op te nemen.<sup>2</sup> Dit temeer nu in de richtlijnen een bepaling is opgenomen over het lidmaatschap van of de betrokkenheid bij werkgevers- en werknemersverenigingen, die in de Nederlandse gelijkebehandelingswetgeving moet worden geïmplementeerd.

### 2.2.5 *Arbeidsvoorwaarden*<sup>3</sup>

In de externe evaluatie wordt geconstateerd dat de Cgb het begrip arbeidsvoorwaarden ruim hanteert. De Cgb heeft arbeidsomstandigheden een aantal malen onder de arbeidsvoorwaarden gerekend en meent dat het al dan niet bestaan van een discriminatievrije werkvloer tot de arbeidsvoorwaarden behoort. Het gaat hier om oordelen inzake intimiderend gedrag op de werkvloer. De Cgb geeft in overweging om een indicatieve omschrijving van het begrip arbeidsvoorwaarden in artikel 5 Awgb op te nemen, zodat meer duidelijkheid omtrent de inhoud van de norm wordt verschaft en duidelijk wordt dat het verbod van onderscheid zich ook tot de arbeidsomstandigheden uitstrekt.

De richtlijnen bevatten een bepaling over intimidatie, zodat hiervoor bij de implementatie een voorziening zal worden getroffen in de Nederlandse gelijkebehandelingswetgeving. Daarnaast zal omwille van de duidelijkheid het begrip arbeidsomstandigheden worden genoemd in de Awgb, naast

<sup>1</sup> Zie ook Bijlage 2, Overzicht van reacties en commentaren op het concept-kabinetsstandpunt: COC/8 (Wijziging bepaling verenigingsleven – SGP) en CLWI/6 (Schendingen CEDAW).

<sup>2</sup> Overigens wordt in de evaluatie van de Cgb gewezen op de nota van toelichting bij het koninklijk besluit van 21 juni 1997, houdende wijziging van artikel 3 van het Besluit gelijke behandeling (Stb. 317) waaruit zou kunnen worden afgeleid dat de Awgb bij amateursport nooit van toepassing is, tenzij sprake zou zijn van een arbeidsverhouding. In de desbetreffende passage wordt echter gesproken over rechtsverhoudingen binnen een (sport) vereniging, zonder daarmee afstand te nemen van hetgeen is opgemerkt over verenigingen in het algemeen.

<sup>3</sup> Zie ook Bijlage 2, Overzicht van reacties en commentaren op het concept-kabinetsstandpunt: CG-Raad/3 (Arbeidsvoorwaarden – Awgb), COC/10 (Seksuele intimidatie) en Cgb/4 (Positief over toevoegen arbeidsomstandigheden).

het begrip arbeidsvoorwaarden. Een meer algemene, indicatieve omschrijving van het begrip arbeidsvoorwaarden is niet nodig temeer daar een opsomming altijd een arbitrair karakter heeft.

### 2.2.6 Pensioenvoorzieningen<sup>1</sup>

#### a. Algemeen

Het kabinet deelt de in de evaluatie van de Cgb geuite opvatting dat de uiteenlopende werkingssfeer van de bepalingen over gelijke behandeling en de uitzonderingen hierop in de pensioensfeer de nodige aandacht verdienen. Ook het COC vraagt hier aandacht voor. Het is van belang de consistentie van de gelijkebehandelingswetgeving te bewaken en ervoor te zorgen dat de reikwijdte en werkingssfeer zo inzichtelijk mogelijk zijn.

#### b. Gelijke behandeling op grond van geslacht

De evaluatie van de Cgb gaat in op de zogeheten witte vlekkenproblematiek. Met «witte vlek» wordt bedoeld dat gedeelte van de werknemers dat geen aanvullend pensioen opbouwt. Wat betreft de door de Cgb gesignaleerde vergroting van een bepaald deel van de «witte vlek», is van belang dat het kabinet aan de Sociaal Economische Raad (SER) advies heeft gevraagd over de nieuwe Pensioenwet. In de adviesaanvraag wordt een regeling voorgesteld om uitsluiting van deelname aan pensioenregelingen tegen te gaan door het wettelijk regelen van een algemene werking van de pensioentoezegging. De SER heeft in zijn advies van 18 mei 2001 (SER-advies 01/06) het belang van een verdere verkleining van de witte vlekken onderschreven, maar wijst een introductie van het principe van algemene werking in wetgeving af. De SER meent dat dit een zaak van het arbeidsvoorwaardenoverleg is. Temeer daar de Stichting van de Arbeid op 17 mei 2001 (publicatie 5/01), een krachtige aanbeveling heeft gedaan op het terrein van de bestrijding van de witte vlekken. Het kabinet zal het advies van de SER bij de voorbereiding van de nieuwe Pensioenwet betrekken. De inzet van alle partijen is gericht op het bestrijden van de witte vlekken. Er wordt gezien welke instrumenten daarvoor het meest geschikt zijn. Het standpunt van het kabinet kunt u binnenkort tegemoet zien in de toegezegde notitie met hoofdlijnen voor een nieuwe Pensioenwet.

De Cgb stelt een aantal verduidelijkingen voor in artikel 7:646 BW en de Wgb, inhoudende dat het recht op aansluiting bij de pensioenregeling vanaf 1976 bestaat, het recht op gelijke opbouw vanaf 17 mei 1990, vrijwillige voorzieningen onder het beginsel van gelijke behandeling vallen en beroepsgenoten onder de reikwijdte van artikel 2 Wgb vallen voor de bovenwettelijke sociale zekerheid. Hierdoor worden de reikwijdte en werkingssfeer verduidelijkt en hoeft verwijzing niet via de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie plaats te vinden. Wijziging van de gelijkebehandelingswetgeving op deze punten is echter niet nodig. Bij de implementatie van de zogenoemde Barber-richtlijn (Richtlijn 96/97/EG) tot wijziging van de richtlijn betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen in ondernemings- en sectoriële regelingen inzake sociale zekerheid (Richtlijn 86/378/EEG) is onderzocht in hoeverre de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie zich leende voor wijziging van Nederlandse regelgeving. Het bleek niet nodig te zijn. Overigens is het kabinet van oordeel dat uit de wetsgeschiedenis rond de Wet van 21 december 2000 houdende wijziging van de Pensioen- en spaarfondsenwet en enige andere wetten (recht van keuze voor ouderdomspensioen in plaats van nabestaandenpensioen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen) (Stb. 2000, 625) blijkt dat de vrijwillige voorzieningen onder de reikwijdte van het verbod op onderscheid vallen.

<sup>1</sup> Zie ook Bijlage 2, Overzicht van reacties en commentaren op het concept-kabinetsstandpunt: Cgb/8 (Bescherming alleenstaanden), CLWI/14 (Pensioenvoorzieningen), CLWI/15 (Pensioenvoorzieningen), CLWI/16 (Pensioenvoorzieningen) en CLWI/17 (Pensioenvoorzieningen).

Het commentaar van de Cgb van december 1999 op het concept-Besluit gelijke behandeling bij pensioenen is betrokken bij de behandeling van de wet van 21 december in de Tweede Kamer. Een aangepast besluit is als bijlage bij de nota naar aanleiding van het nader verslag aan de Tweede Kamer aangeboden. Het door de Cgb gesignaleerde verschil tussen de uitzonderingen van artikel 12c Wgb en de in het kader van de Awgb van toepassing zijnde uitzondering van artikel 1 onderdeel h Besluit gelijke behandeling is dus onderkend.

Het kabinet begrijpt het pleidooi van de Cgb voor een in beginsel eenduidige uitleg en consistente toepassing van de gelijkebehandelingsnorm. Het onderscheid dat bij inwerkingtreding van de wet van 21 december 2000 is ontstaan tussen de aanvullende pensioenen en de particuliere lijfrenteverzekeringen is redelijk, juist in verband met het verschillende karakter van deze twee verschillende typen regelingen. Aanvullende pensioenen zijn alle regelingen die aan de arbeidsverhouding zijn gekoppeld, ongeacht of het een basisregeling of een vrijwillige voorziening betreft. Onder particuliere lijfrenteverzekeringen worden alle pensioenverzekeringen begrepen die privé worden afgesloten.

Het kabinet is van oordeel dat het terrein van de arbeid belangrijk is voor de maatschappelijke participatie van vrouwen en dat gelijke behandeling van mannen en vrouwen daarbij een essentieel vereiste is. Dat hierdoor verschillen ontstaan met de particuliere lijfrenteverzekeringen, doet hieraan niet af. Overigens is er op grond van de Wgb ook al sprake van een verschil tussen de aanvullende pensioenregeling en de particuliere lijfrenteverzekeringen. De werknemerspremie voor een man en een vrouw in een aanvullende pensioenregeling dient op grond van de Wgb altijd gelijk te zijn. Slechts de werkgeverspremie mag, in verband met het verschil in levensverwachting tussen mannen en vrouwen, verschillen. Diezelfde man en vrouw kunnen op de particuliere markt, op basis van de uitzondering in artikel 1 onderdeel h van het genoemde Awgb-besluit, wel een verschillende premie voor hetzelfde product moeten betalen. Met het voorgaande is ook ingegaan op de toezegging in de kabinetsreactie op het rapport Groenman «Het Vrouwenverdrag in Nederland anno 1997» om het verschil tussen arbeidspensioenen en lijfrenteverzekeringen nader toe te lichten (Kamerstukken II 1997/98, 25 893, nr. 2).

#### *c. Actuariële berekeningen*

De Cgb acht het rekening houden met geslacht, burgerlijke staat en homo-seksuele gerichtheid in verband met de levensverwachting bij actuariële berekeningen onvoldoende gelegitimeerd en stelt voor aan te sluiten bij toekomstige ontwikkelingen, zoals het verbod op leeftijdsdiscriminatie. De aanbeveling om een onderzoek te starten, al dan niet in Europees verband, naar het realiseren van (sekse) neutrale sterftetabellen is in grote lijnen overgenomen door het kabinet bij de uitvoering van de motie van de leden Schimmel en van Zijl (Kamerstukken II 1999/2000, 26 711, nr. 32). In deze motie is verzocht de mogelijkheden van unisekstarieven te verkennen en, indien de resultaten daartoe aanleiding geven, de invoering daarvan te bevorderen. Het kabinet heeft in de Sociale Nota 2001 aangegeven dat in 2001 een feitenonderzoek zal worden uitgevoerd naar de mate waarin in de Europese Unie en in relevante landen buiten de Europese Unie unisekstarieven worden gebruikt (Kamerstukken II 2000/01, 27 402, nr. 2). Vervolgens zal in een tweede fase met gebruikmaking van dit feitenmateriaal een theoretische studie worden verricht naar de mogelijkheden tot invoering van sekseneutrale tarieven in Nederland en de effecten hiervan. Beide fasen van het onderzoek zullen in de periode tot 2003 worden afgerond. De uitkomsten zullen de basis vormen voor het aan de Eerste Kamer toegezegde onderzoek naar oplossingen in de uitvoering. In dit onderzoek zal bezien worden op welke wijze pensioen-

uitvoerders invulling geven aan de wettelijke voorschriften, alsook op welke wijze zij invoering van sekseneutrale sterftetabellen mogelijk achten Dit onderzoek zal voor 2005 worden afgerond. De uitkomsten van deze studie zullen worden afgezet tegen de ervaringen met de in de wet van 21 december 2000 (recht van keuze voor ouderdomspensioen in plaats van nabestaandenpensioen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen) neergelegde methode van gelijke behandeling.

Ingevolge de Wet fiscale behandeling van pensioenen en het daarop gebaseerde artikel 10b van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965 is de mogelijkheid geboden de pensioenopbouw ongewijzigd voort te zetten in de situatie waarin in een periode van 10 jaar direct voorafgaand aan pensioen een deeltijdfunctie wordt aanvaard die tenminste 50% van een voltijdfunctie belooft, dan wel een lager gekwalificeerde functie wordt aanvaard. De Cgb concludeert dat het voorkomen van uitval bij senioren weliswaar een lovenswaardig doel is, maar dat er doorgaans geen rechtvaardigingsgronden aanwezig kunnen worden geacht die een vergaande uitsluiting van deeltijdwerkers billijken en het verdient derhalve aanbeveling deze regelgeving alsnog in overeenstemming te brengen met de WOA, Wgb en Awgb.

Met betrekking tot de mogelijkheden van pensioenopbouw is van een uitsluiting van deeltijdwerkers geen sprake. Bij een deeltijdfunctie kan naar rato pensioenopbouw plaatsvinden. De door de Cgb genoemde regeling strekt ertoe, in aanvulling hierop, de mogelijkheid te creëren bij het aanvaarden van een deeltijdfunctie of bij demotie binnen een periode van 10 jaar voorafgaand aan de pensioeningang toch de pensioenopbouw ongewijzigd voort te zetten, dat wil zeggen op het niveau voorafgaand aan het aanvaarden van de deeltijdfunctie of de demotie. Gekozen is voor een ondergrens van 50% van een voltijdfunctie. Indien dit wenselijk wordt geacht, is het kabinet bereid de ondergrens te stellen op 50% van het dienstverband voorafgaand aan het aanvaarden van de deeltijdfunctie.

In het voorjaar 2000 is de – in reactie op vragen van de leden Schimmel en Kalsbeek toegezegde (297 980 0530) – emancipatie effectrapportage op het terrein van de aanvullende pensioenen aan de Tweede Kamer gezonden (waarmee ook is voldaan aan de aanbeveling op dit punt in het rapport Groenman) (SOZA 2000, nr. 000438).

#### *d. Gelijke behandeling op grond van burgerlijke staat en seksuele gerichtheid*

De Cgb is van oordeel dat de wijziging van artikel 5, zesde lid, van de Awgb een aantasting is van de consistentie van de wetstoepassing op deze grond en de toegankelijkheid van de gelijke behandeling niet bevordert. De wijziging is opgenomen in de wet van 21 december 2000 (recht van keuze voor ouderdomspensioen in plaats van nabestaandenpensioen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen) en houdt in dat de uitzondering op het verbod van onderscheid op grond van burgerlijke staat, voorzover het betrekking heeft op pensioenvoorzieningen wordt ingetrokken, met uitzondering van het nabestaandenpensioen. Dat wil zeggen dat onderscheid naar burgerlijke staat wat betreft het nabestaandenpensioen niet is verboden. Dit omdat, zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, het vergroten van het aantal afhankelijkheidsrelaties onwenselijk is, hetgeen een gevolg zou zijn van het volledig schrappen van de uitzondering (Kamerstukken II 1998/1999, 26 711, nr. 3). Dit is in lijn met de in het kader van de behandeling van wetsvoorstel 26 711 aangenomen motie van de leden Schimmel/Van Zijl (Kamerstukken II 1999/ 2000, 26 711, nr. 25), waarin is verzocht zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval in de nieuwe Pensioenwet, ongehuwd

samenwonende partners waar mogelijk gelijk te behandelen met gehuwde en geregistreerde partners.

De Cgb vraagt voorts aandacht voor de positie van de homoseksuele partnerrelaties en pleit voor een verbetering van de rechtspositie door opbouw van nabestaandenpensioen met terugwerkende kracht voor geregistreerde partners mogelijk te maken. Op het terrein van de aanvullende pensioenen is hieraan inmiddels (grotendeels) tegemoet gekomen met de wet van 25 mei 2000 tot wijziging van de Pensioen- en spaarfondsenwet met betrekking tot de medezeggenschap van gepensioneerden en de gelijkstelling in pensioenregelingen van geregistreerde partners met gehuwden (Stb. 256). Personen die ten tijde van de inwerkingtreding van deze wet deelnemer zijn in een pensioenregeling en een geregistreerd partnerschap zijn aangegaan met betrekking tot het nabestaandenpensioen worden gelijk behandeld als gehuwde deelnemers en het nabestaandenpensioen moet voor hen op dezelfde wijze worden vastgesteld. Het is niet meer mogelijk de hoogte van hun nabestaandenpensioen te beperken door alleen rekening te houden met de jaren na 1 januari 1998. Dit betekent een verbetering in de positie van geregistreerde partners, en in het bijzonder in de positie van de homoseksuele partnerrelaties. Aanleiding hiervoor was de op 16 april 1998 door de Tweede Kamer aangenomen motie van de leden Dittrich c.s. (Kamerstukken II 1997/98, 22 700, nr. 30).

### **2.3. Wettelijke uitzonderingen op het verbod van onderscheid**

#### *2.3.1 Voorkeursbeleid<sup>1</sup>*

In artikel 2, derde lid, van de Awgb is een uitzondering gemaakt op het verbod van onderscheid. Onderscheid dat tot doel heeft vrouwen of personen uit een bepaalde etnische of culturele minderheidsgroep een bevoorrechte positie toe te kennen teneinde feitelijke ongelijkheden op te heffen of te verminderen is toegestaan, indien het onderscheid in redelijke verhouding staat tot dat doel. Hetzelfde geldt voor artikel 5 van de Wgb. De voorwaarden voor het voeren van een voorkeursbeleid voor vrouwen en leden van bepaalde etnische minderheidsgroeperingen, zijn onder meer vermeld in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer inzake het wetsvoorstel voor de Awgb (Kamerstukken II 1991/92, 22 014, nr. 5, blz. 74) en nader uitgewerkt in de notitie «Voorkeursbeleid bij aanstelling in overheidsfuncties» die op 11 februari 1993 aan de Tweede Kamer is toegezonden (Kamerstukken II 1992/93, 23 022, nr. 1). Daaruit blijkt dat op grond van het evenredigheidsbeginsel de mate van ongelijkheid cq achterstand bepalend is voor de mate van voorkeursbehandeling. De meest vergaande vormen van voorkeursbehandeling die in de notitie worden beschreven, te weten het uitsluitend onder vrouwen of leden van etnische minderheidsgroeperingen werven of de voorkeur aan vrouwen of leden van etnische minderheidsgroeperingen geven bij voldoende geschiktheid, zijn alleen geoorloofd indien zich een vergaande achterstandspositie voordoet. Daarnaast worden in de notitie twee lichtere vormen van voorkeursbeleid genoemd, namelijk een uitdrukkelijke oproep te solliciteren en een voorkeur bij gelijke geschiktheid.

De Cgb constateert dat de toepassing van het voorkeursbeleid sterk beïnvloed is door Europese regelgeving en jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen met betrekking tot voorkeursbeleid voor vrouwen. Door deze jurisprudentie is er wat betreft het voorkeursbeleid voor vrouwen bij de arbeid een Europese rechtsonwikkeling ontstaan die niet zonder meer van toepassing is op het voorkeursbeleid ten aanzien van personen afkomstig uit bepaalde etnische of culturele minderheidsgroepen. Van belang zijn twee arresten van het Hof van

<sup>1</sup> Zie ook Bijlage 2, Overzicht van reacties en commentaren op het concept-kabinetsstandpunt: LBR/17 (Voorkeursbeleid – Europese jurisprudentie).

Justitie van de Europese Gemeenschappen, gewezen in de zaken Badeck (C-158/97) en Abrahamsson (C-407/98). Voor een uitvoerige analyse van deze arresten wordt verwezen naar bijgevoegd advies van de Interdepartementale Commissie Europees Recht van 31 januari 2001 (*bijlage 3*). Het kabinet onderschrijft de conclusie dat de arresten niet hoeven te leiden tot aanpassing van de Nederlandse wetgeving, omdat de bepaling hieromtrent in de Awgb en de Wgb in algemene termen is geformuleerd. Ook kent de Nederlandse wetgeving geen verplichting tot het voeren van een bepaalde vorm van voorkeursbehandeling. Dit laat onverlet dat in het kader van de implementatie van de richtlijn wordt onderzocht of de bepalingen inzake positieve actie vervangen moeten worden of aangevuld met de eisen die daaraan krachtens de richtlijnen worden gesteld om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bewoordingen van de richtlijnen. De formulering van deze bepalingen is overigens weer niet geheel gelijk aan de formulering van artikel 141, vierde lid, van het EG-Verdrag dat de basis vormt voor voorkeursbeleid op grond van geslacht.

De arresten maken duidelijk dat op dit moment niet langer alle vormen van voorkeursbehandeling die zijn opgenomen in de genoemde notitie aan de Tweede Kamer en in de voorlichting over toelaatbare vormen van voorkeursbehandeling toegestaan zijn, althans voor wat betreft geslacht.

Op basis van de jurisprudentie zijn niet langer toegestaan de meest vergaande vormen van voorkeursbehandeling, te weten:

- een voorkeursbehandeling waarbij alleen vrouwen worden uitgenodigd om te solliciteren;
- een voorkeursbehandeling waarbij voorrang aan vrouwen wordt gegeven bij voldoende geschiktheid.

Wel geoorloofd zijn een nadrukkelijke oproep aan vrouwen om de solliciteren, alsmede een voorkeursbehandeling waarbij voorrang aan vrouwelijke kandidaten wordt gegeven bij gelijke geschiktheid. Nu deze jurisprudentie een beperktere invulling geeft aan de mogelijkheden voor een nationaal voorkeursbeleid, zal het kabinet de voorwaarden voor het voorkeursbeleid, zoals omschreven in de genoemde notitie, heroverwegen en kijken of deze versoepeld of vereenvoudigd kunnen worden. Deze voorwaarden geven een nadere invulling aan de in artikel 2, derde lid, Awgb opgenomen eis van evenredigheid tussen gekozen middel en doel. Ook kan er een vereenvoudiging plaatsvinden van de wijze waarop de feitelijke achterstand moet worden vastgesteld. Nu is daarvoor vereist dat het concrete aandeel van vrouwen per functiesoort en -niveau wordt vergeleken met het relevante potentiële aanbod van vrouwen op de arbeidsmarkt. De jurisprudentie van het Hof van Justitie laat een eenvoudiger vaststelling van de achterstand toe.

In het kader van deze heroverweging zullen ook de bepalingen over voorkeursbeleid in de richtlijnen worden betrokken en in het kader van de implementatie zal opnieuw voorlichting moeten worden gegeven over het voeren van een voorkeursbeleid.

### 2.3.2 Voorkeursbeleid versus afspiegeling<sup>1</sup>

De Cgb constateert dat in de Mediawet en de Wet Stimulering Arbeidsdeelname Minderheden (Wet Samen) normen zijn opgenomen die het op grond van het afspiegelingsbeginsel mogelijk maken rekening te houden met criteria die ook bij een voorkeursbeleid een rol kunnen spelen, zodat er onduidelijkheid kan ontstaan hoe de verschillende normen zich tot elkaar verhouden<sup>2</sup>.

Bij de toepassing van het afspiegelingsbeginsel is de gewenste samenstelling van een orgaan of raad het uitgangspunt, en niet de achterstands-

<sup>1</sup> Zie ook Bijlage 2, Overzicht van reacties en commentaren op het concept-kabinetsstandpunt: LBR/16 (Voorkeursbeleid – afspiegelingsbeginsel), LBR/18 (Rasbepaaldheid), Cgb/13 (Afspiegelingsbeginsel – voorkeursbeleid).

<sup>2</sup> Bij de voorbereiding en toetsing van genoemde, alsmede voorgenomen wet- en regelgeving vindt steeds op grond van de aanwijzingen voor de regelgeving een gelijke behandelingstoets plaats.

positie van de desbetreffende doelgroepen waarvoor voorkeursbeleid is toegestaan. Artikel 12 van de Kaderwet adviescolleges schrijft naast de deskundigheidseis in het eerste lid, in het derde lid voor dat er bij de benoeming van de voorzitters en andere leden gestreefd wordt naar een evenredige deelneming van vrouwen en personen behorende tot etnische of culturele minderheidsgroepen. Uit de memorie van toelichting bij de Kaderwet adviescolleges blijkt dat de strekking van deze bepaling in overeenstemming is met de artikelen 1 en 3 van de Grondwet alsmede met artikel 2, derde lid, van de Awgb (Kamerstukken II 1994/95, 24 503, nr. 3, blz. 14). Het derde lid geeft in algemene zin de doelstelling van het beleid aan, zonder aan te geven op welke wijze in de praktijk gestalte wordt gegeven aan de beoogde evenredige vertegenwoordiging van vrouwen en etnische minderheden.

De Wet Samen heeft betrekking op de stimulering van arbeidsdeelname van minderheden. Artikel 2 van deze wet bepaalt dat een werkgever streeft naar een evenredige vertegenwoordiging binnen zijn onderneming van personen die behoren tot de in artikel 3 van de wet omschreven doelgroep. Van een evenredige vertegenwoordiging is sprake als het aandeel van personen uit de doelgroep binnen de onderneming verhoudingsgewijs overeenkomt met hun aandeel in de regionale beroepsbevolking. Daarbij wordt rekening gehouden met kwalificatie- en geschiktheidseisen. De wet laat in het midden op welke wijze deze evenredige vertegenwoordiging in de praktijk wordt gerealiseerd. Dit betekent dat voorzover er daarbij een voorkeursbeleid gevoerd wordt, dit moet voldoen aan de daarvoor geldende eisen.

Op grond van de Mediawet moeten lokale en regionale publieke omroepen een orgaan hebben dat het programmabeleid bepaalt. Dit orgaan wordt geacht door zijn samenstelling representatief te zijn voor de belangrijkste in de gemeente of provincie voorkomende maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke stromingen (zie artikel 30, onder c, van de Mediawet). De leden van dit orgaan worden op voordracht van de omroep benoemd door het college van Gedeputeerde Staten, dan wel het College van Burgemeesters en Wethouders. Dit «representativiteitsvereiste» in de Mediawet moet niet worden gezien als een vorm van voorkeursbeleid. Het wetsartikel beoogt geen evenredige deelneming van bepaalde groepen (vrouwen, minderheden) te bevorderen, maar heeft tot doel ervoor te zorgen dat het orgaan zodanig is samengesteld dat het als geheel beschikt over voldoende kennis van verschillende informatiebehoefte binnen het kijk- en luisterpubliek van de omroep. Bij de selectie van leden wordt daarom mede in overweging genomen welke band mensen hebben met al dan niet georganiseerde groepen, belangen of overtuigingen binnen de gemeente of provincie. Het gaat hierbij om functie- en deskundigheidseisen.

Er is dan ook geen reden om de Mediawet of de Wet Samen op te nemen in het Besluit gelijke behandeling. Mocht onduidelijk zijn of er sprake is van toepassing van voorkeursbeleid, dan wel werving plaatsvindt op grond van de specifieke functievereisten waarbij een bepaalde deskundigheid wordt gevraagd, dan moet dit gemotiveerd kunnen worden.

### *2.3.3 Stroomlijning AWGB en WGB m/v*

De Cgb constateert terecht dat er sprake is van een inconsistentie tussen de Wgb en de Awgb in die zin dat in artikel 3, tweede lid, Wgb is bepaald dat indien bij het aanbieden van een betrekking onderscheid tussen mannen en vrouwen mag worden gemaakt, de grond daarvoor uitdrukkelijk moet worden vermeld. Dit kenbaarheidsvereiste zal bij de aanpassingswetgeving worden opgenomen in de Awgb.



### 2.3.4 Afkomstgebonden werving en selectie

Met betrekking tot de uitzondering aangaande rasbepaaldheid, stelt de Cgb voor het Besluit gelijke behandeling aan te vullen zodat het aantrekken van personeel uit bevolkingsgroepen van bepaalde herkomst ook mogelijk wordt in de gevallen waarin specifieke functies of activiteiten worden uitgeoefend met het oog op de bevordering van het maatschappelijk en/of geestelijk welzijn van specifieke bevolkingsgroepen, en die noodzakelijk zijn bij het bewerkstelligen van grotere maatschappelijke gelijkheid. Zoals eerder opgemerkt, zal het werven van personen moeten geschieden op basis van criteria die van belang zijn voor de vereiste deskundigheid voor de functie. Het enkele feit dat betrokkene een bepaalde afkomst heeft, impliceert niet automatisch dat men over een bepaalde deskundigheid beschikt en geschikt is voor de functie. Zo kan iemand worden gevraagd die een bepaalde cultuur en taal moet kennen voor een functie in een buurthuis. De afkomst van betrokkene is dan niet doorslaggevend, maar de deskundigheid en geschiktheid.

### 2.4. Artikel 4c Anterieure en posterieure wetgeving<sup>1</sup>

Het kabinet meent (vgl. de externe evaluatie, de evaluatie van de Cgb en de reactie van het COC) dat de ongeclausuleerde uitsluiting van voorafgaande wetgeving op grond van artikel 4, onder c, van de Awgb heroverweging behoeft. Deze bepaling laat onverlet ieder onderscheid dat gemaakt wordt op grond van voorafgaand aan de Awgb tot stand gekomen wetgeving. Ten aanzien van direct onderscheid lijkt het niet goed denkbaar dat er nog wetgeving is die in strijd zou zijn met de Awgb. Wat betreft indirect onderscheid zal er een objectieve rechtvaardiging voor dit onderscheid moeten zijn. Ook de implementatie van de richtlijnen leidt ertoe dat artikel 4, onder c, niet in stand kan blijven, zodat wijziging van de Awgb in dat kader zal plaatsvinden.

### 2.5. Handhaving

#### 2.5.1 Algemeen

Bij de totstandkoming van de Awgb is gekozen voor een bijzondere, op de normstelling toegespitste vorm van toezicht op de naleving van de wet. De Awgb voorziet in de instelling van een toegankelijke en onafhankelijke Cgb, die een belangrijke bijdrage kan leveren aan de rechtsontwikkeling op het gebied van de gelijke behandeling. Uit de evaluatie van de Cgb blijkt dat de Cgb in de eerste jaren vooral de nadruk heeft gelegd op het ontwikkelen van duidelijke, consistente en overtuigende oordelen waarin de wettelijke normen vorm krijgen. Dit blijft uiteraard belangrijk, vooral nu de Cgb ook ten aanzien van de gronden leeftijd en handicap oordelende bevoegdheid zal krijgen.

#### 2.5.2 Taken en instrumenten van de Cgb nader beschouwd<sup>2</sup>

Van verschillende kanten (COC, Stichting Centrum Individu en Samenleving, Surinaamse Vrouwenraad) is aandacht gevraagd voor de taken en instrumenten van de Cgb. Vgl. ook de motie van de leden Noorman-den Uyl en Ravestein, waarin is gevraagd om te inventariseren welke bevoegdheden en middelen ten dienste kunnen staan aan een versterking van de rol van de Cgb in het licht van de toegang en doorstroom op de arbeidsmarkt. In het Plan van aanpak gelijke beloning en de voortgangsrapportage daarover, is een verruiming aangekondigd van de mogelijkheid tot onderzoek op eigen initiatief door de Cgb. Hierna wordt aangegeven hoe het kabinet de rol van de Cgb wil versterken.

<sup>1</sup> Zie ook Bijlage 2, Overzicht van reacties en commentaren op het concept-kabinetsstandpunt: LBR/21 (Anterieure wetgeving art. 4c Awgb), COC/11 (Anterieure wetgeving – art. 4c Awgb) en Cgb/2 (Positief – heroverwegen anterieure wetgeving art. 4c).

<sup>2</sup> Zie ook Bijlage 2, Overzicht van reacties en commentaren op het concept-kabinetsstandpunt: LBR/24 (Bevoegdheden van de Cgb), LBR/25 (Gebruik bevoegdheid art. 15 Awgb) en COC/13 (Taken – Formatie Cgb).

#### *a. Motiveringsplicht<sup>1</sup>*

Van verschillende kanten is gesuggereerd een motiveringsplicht voor de rechter in de Awgb op te nemen indien de rechter afwijkt van een oordeel van de Cgb. De wetgever heeft het niet noodzakelijk geacht een dergelijk motiveringsvoorschrift in de Awgb op te nemen. Een amendement dat ertoe strekte dat de rechter alleen gemotiveerd van een oordeel van de Cgb mag afwijken, heeft is niet aangenomen (Kamerstukken II 1992/93, 22 014, nr. 35). Artikel 121 van de Grondwet bepaalt namelijk dat vonnissen de gronden moeten inhouden waarop zij berusten. De plv. procureur-generaal Mok is in zijn Conclusie bij het arrest van de Hoge Raad van 25 februari 2000 ingegaan op de betekenis van deze bepaling in relatie tot een oordeel van de Cgb (Engers/Hoffmann, JAR 2000/83, pag. 488, rechterkolom). Hij overweegt dat uit de parlementaire geschiedenis bij de Awgb naar voren komt dat uit de uitspraak van de rechter moet blijken waarom hij het oordeel van de Cgb niet deelt. Dit vloeit voort uit artikel 121 van de Grondwet. De Cgb beklemtoont in haar reactie dat uit art. 121 van de Grondwet inderdaad een motiveringsplicht voortvloeit. Des te meer reden, aldus de Cgb om de motiveringsplicht te expliciteren in de Awgb en de burger op die wijze duidelijkheid te bieden. Ook het LBR, E-Quality, het COC, het LBL en het Clara Wichmann Instituut bepleiten een expliciete uitwerking van de in art. 121 Grondwet bedoelde motiveringsplicht in de wet. Zoals blijkt uit de externe evaluatie komt het voor dat lagere rechters een uitspraak doen en daarbij ongemotiveerd van een Cgb-oordeel afwijken of zelfs het oordeel niet meewegen. Het LBL acht dit een verzwakking van de autoriteit van de Cgb. Een expliciete motiveringsplicht schept meer duidelijkheid, voor zowel de rechter, de Cgb als de justitiabele. E-Quality wijst erop dat een specifieke motiveringsplicht ook zou kunnen bijdragen aan meer opvolging van Cgb-oordelen, zonder dat de gang naar de rechter nodig is. Het kabinet meent dat er, gelet op de waarborg van artikel 121 Grondwet, geen aanleiding is om tot opname van een motiveringsplicht in de Awgb over te gaan. Het kabinet is van mening dat oordelen van de Cgb in dit opzicht niet anders behandeld dienen te worden dan de bevindingen van andere organen, zoals bijvoorbeeld de Nationale ombudsman en het College bescherming persoonsgegevens, waarvoor ook geen specifieke wettelijke motiveringsplicht bestaat (afgezien van artikel 121 Grondwet) voor het geval de rechter een andere mening is toegedaan. Uiteraard is voor de wijze waarop de rechter omgaat met oordelen van de Cgb de bekendheid in de rechtspraak met die oordelen van belang en de manier waarop de oordelen worden ingebracht in een gerechtelijke procedure.

Op grond van artikel 12 van de Awgb bestaat er voor de rechter de mogelijkheid de Cgb om een oordeel te vragen over een aan de rechter voorgelegd geschil. De Cgb constateert dat de rechter tot dusverre geen gebruik heeft gemaakt van deze mogelijkheid, wellicht vanwege een te geringe bekendheid van deze bepaling. De resultaten van het onderzoek dat de Cgb hiernaar zal doen worden met belangstelling afgewacht.

#### *b. Victimisatie<sup>2</sup>*

De Cgb merkt op dat de wetgever heeft verzuimd ook het BW en de Wgb aan te passen bij de wijziging van artikel 8 Awgb, waarbij per 1 april 1997, het derde lid van dit artikel is geschrapt. In deze bepaling was geregeld dat de werkgever niet schadeplichtig is bij victimisatie-ontslag. In artikel 8 Awgb is in het kader van de Invoeringswet titel 7:10 BW de bepaling dat de werkgever niet schadeplichtig is in geval van een discriminatoire beëindiging geschrapt. In de Memorie van Toelichting is aangegeven dat het artikel wordt aangepast aan de regeling van de nietigheid en vernietigbaarheid in titel 7:10 BW en dat een met artikel 647 overeenkomende regeling is opgenomen. In de artikelen 647, vierde lid, en 648, derde lid, is de bepaling blijven staan. De sanctie van vernietiging betekent dat de

<sup>1</sup> Zie ook Bijlage 2, Overzicht van reacties en commentaren op het concept-kabinetsstandpunt: LBR/6 (Motiveringsplicht rechter), LBR/23 (Motiveringsplicht rechters), E-Q/10 (Gewicht oordeel Cgb – Motiveringsplicht rechters), E-Q/11 (Gewicht oordeel Cgb-bindende uitspraken), COC/17 (Motiveringsplicht rechter), Cgb/14 (Motiveringsplicht rechter), LBL/16 (Motiveringsplicht rechter) en CLWI/9 (Positie Cgb – Motiveringsplicht).

<sup>2</sup> Zie ook Bijlage 2, Overzicht van reacties en commentaren op het concept-kabinetsstandpunt: LBR/7 (Victimisatie), LBR/22 (Victimisatie), LBL/14 (Victimisatie) en LOM/3 (Victimisatie).

werknemer een loonvordering kan instellen indien hij een beroep doet op de vernietigingsgrond. Voor een schadeplicht van de werkgever is dan geen ruimte. Een vergelijkbare regeling is opgenomen in artikel 677, vijfde lid, Boek 7 BW. Omwille van de duidelijkheid zal artikel 8 Awgb worden aangepast conform artikel 7:647 BW.

De Nederlandse anti-victimisatiebepalingen in de gelijkebehandelingswetgeving hebben uitsluitend betrekking op de beëindiging van de arbeidsverhouding en niet op andere vormen van benadeling als gevolg van het instellen van een (semi) rechterlijke procedure. De Cgb beveelt aan de victimisatie-bescherming in de Nederlandse wetgeving in overeenstemming te brengen met de bepalingen daaromtrent in het internationale recht, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende non-discriminatiegronden. Nu beide richtlijnen een bepaling over victimisatie bevatten, zal hierin bij de implementatie van de richtlijnen worden voorzien.

#### *c. Verjaring*

Artikel 8, derde lid, Awgb bepaalt dat een rechtsvordering in verband met vernietiging verjaart door verloop van zes maanden na de dag waarop de arbeidsverhouding is geëindigd. Deze verjaringstermijn is volgens de Cgb korter dan de verjaringstermijn in het gemeene recht. Artikel 8, derde lid, Awgb heeft betrekking op een rechtsvordering in verband met de vernietiging van de beëindiging van de arbeidsverhouding door de werkgever. In het arbeidsovereenkomstenrecht (titel 7.10 BW) wordt in het algemeen een verjaringstermijn van 6 maanden gehanteerd voor rechtsvorderingen tot vernietiging van de opzegging van de arbeidsovereenkomst (artikel 683, tweede lid, Boek 7 BW). Deze verjaringstermijn is ook in de Wgb en de gelijkebehandelingsartikelen in het BW overgenomen. In artikel 8 Awgb is aangesloten bij bovenstaande termijn. Er bestaat geen aanleiding om deze verjaringstermijn te heroverwegen. Een langere termijn zou de rechtszekerheid niet ten goede komen.

#### *d. Mediation<sup>1</sup>*

De Cgb geeft in haar verslag aan dat zij de mogelijkheden tot uitbreiding van haar bemiddelende functie wil onderzoeken en dat zij wil aansluiten bijontwikkelingen op het gebied van ADR (Alternative Dispute Resolution). De door de Awgb gecreëerde mogelijkheid om de Cgb om een oordeel te vragen over gevallen van ongelijke behandeling kan, naar het oordeel van het kabinet, zelf als een vorm van alternatieve geschillenbeslechting worden beschouwd. De procedure bij de Cgb is immers mede bedoeld als een alternatief voor de gang naar de rechter. Zoals aangekondigd in de Beleidsbrief ADR 2000–2002 (Kamerstukken II 1999/2000, 26 352, nr. 19) lopen momenteel onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie een aantal projecten op het gebied van mediation. Doel van deze projecten is na te gaan of een structurele voorziening voor doorverwijzing naar mediation in de justitiële infrastructuur bestaansrecht heeft. Aanhaking door de Cgb bij deze projecten is, gezien hun specifieke opzet en looptijd, geen optie. In haar jaarplan 2002–2006 heeft de CGB aangegeven dat zij bezig is met een onderzoek naar de mogelijkheden tot mediation. Zij heeft daartoe al opgeleide Commissieleden in haar organisatie en verwacht medio 2002 de mogelijkheden hiervoor in kaart te hebben gebracht. Het kabinet wacht dit onderzoek met belangstelling af.

#### *e. Positie van de Cgb<sup>2</sup>*

Het is van belang dat, zoals in de evaluatie van de Cgb wordt opgemerkt, de werkzaamheden van de Cgb aansluiten bij de activiteiten van de instellingen, die zich (mede) richten op de behartiging van de belangen die de Awgb beoogt te beschermen en die een verbinding leggen tussen het werk van de Cgb en dat van de desbetreffende doelgroepen. De Cgb

<sup>1</sup> Zie ook Bijlage 2, Overzicht van reacties en commentaren op het concept-kabinetsstandpunt: E-Q/12 (Bemiddelende functie Cgb) en Cgb/15 (Mediation).

<sup>2</sup> Zie ook Bijlage 2, Overzicht van reacties en commentaren op het concept-kabinetsstandpunt: LBR/8 (Positie Cgb), E-Q/3 (Handhaving – rol van Ngo's), COC/16 (Taakafbakening Cgb en Ngo's) en CLWI/8 (Positie Cgb).

meent dat de overheid ervoor zorg moet dragen dat organisaties zoals anti-discriminatiebureaus en vrouwen- en minderhedenorganisaties, hun bijdrage aan de implementatie van de gelijkebehandelingsnormen in de maatschappij ook in de toekomst op een goede wijze kunnen blijven vervullen.

Het kabinet ziet het belang van een goede samenwerking tussen de overheid, non-gouvernementele organisaties (Ngo's) en de Cgb en vindt het uiteraard belangrijk dat zowel de Cgb als de Ngo's zich blijven inzetten voor het bereiken van gelijkheid in de samenleving, hetgeen onder meer ondersteunende maatregelen van de overheid vraagt.

#### *f. Expertise<sup>1</sup>*

In het licht van een goede uitvoering van de wettelijke taak van de Cgb, is het belangrijk dat de Cgb voldoende kennis en expertise opbouwt over gelijke behandeling. Mede in verband met de aanbeveling van de Commissie Groenman naar aanleiding van de Nederlandse rapportage over het VN-Vrouwenverdrag, is besloten bij de Cgb een Informatiepunt gelijke behandeling m/v in te richten om de kennis over de mensenrechten van vrouwen (waaronder het VN-Vrouwenverdrag) en de gelijkebehandelingswetgeving te verbreden en te verdiepen. Het informatiepunt zal een informatie-, verwijs-, en voorlichtingsfunctie krijgen. Verwacht mag worden dat hierdoor een verdergaande wisselwerking en samenwerking tussen de Cgb en de Ngo's kan ontstaan.

De opdrachtverlening voor het instellen van het informatiepunt gelijke behandeling m/v bij de Cgb is aan het begin van het jaar 2002 gegeven door het Ministerie van Justitie. De Cgb dient in het kader van deze opdrachtverlening een bedrijfsplan op te stellen. De verwachting van de Cgb is dat dit bedrijfsplan in mei 2002 gereed is. De organisatie van het informatiepunt zal als afzonderlijke eenheid worden ondergebracht bij de Cgb. De rapportage over de planning en de verantwoording van haar werkzaamheden zal als vast onderdeel separaat worden opgenomen in het jaarplan en de (meerjaren)begroting van de Cgb. Het informatiepunt zal zodanig ingericht moeten worden dat de onafhankelijkheid van de Cgb niet in het geding komt en haar oordelende taak gescheiden wordt van de functie van het informatiepunt.

#### *g. Advisering over nationaal recht<sup>2</sup>*

Het is vast beleid dat de Cgb bij de voorbereiding van wetgeving op het terrein van de gelijke behandeling wordt geraadpleegd. Een voortzetting van deze toets op uitvoerbaarheid van voorgenomen wetgeving wordt nuttig geacht. Ook is de Cgb vrij om bepaalde kwesties onder de aandacht te brengen van het kabinet. Een meer algemene, wettelijk omschreven adviesfunctie waar de Cgb voor pleit bij de voorbereiding van nieuwe wetgeving, is niet nodig en ook niet wenselijk gezien het uitgangspunt van de Kaderwet adviescolleges.

#### *h. Internationaal kader<sup>3</sup>*

De Cgb merkt op dat de overheid de afgelopen periode niet altijd even alert is geweest om organisaties in eigen land te betrekken bij internationale ontwikkelingen en acht betere afstemming op dit terrein noodzakelijk door bijvoorbeeld de Cgb te betrekken bij verdragsrapportages. Bij verdragsrapportages moet aan de hand van het desbetreffende verdrag door de rijksoverheid verslag worden gedaan over het gevoerde beleid. Waar nodig, zal het kabinet informatie aan de Cgb of Ngo's vragen. Daarnaast kunnen Ngo's schaduwrapportages opstellen. De Cgb heeft inmiddels een eigen netwerk opgebouwd op (inter)nationaal niveau en is bij de VN geaccrediteerd als mensenrechtenorganisatie met een beperkt statuut. Zowel voor de Cgb als voor Ngo's zijn er derhalve voldoende mogelijk-

<sup>1</sup> Zie ook Bijlage 2, Overzicht van reacties en commentaren op het concept-kabinetsstandpunt: LBR/9 (Expertise Cgb – zie ook brief van 28 september 2000 van het LBR aan staatssecretaris Verstand van SZW), E-Q/4 (Bredere reikwijdte Informatiepunt Gelijke Behandeling), COC/14 Informatiepunt gelijke behandeling m/v), Cgb/5 (Informatiepunt gelijke behandeling m/v), LBL/18 (Informatiepunt gelijke behandeling) en CLWI/13 (Informatiepunt Gelijke behandeling).

<sup>2</sup> Zie ook Bijlage 2, Overzicht van reacties en commentaren op het concept-kabinetsstandpunt: LBL/20 (Gelijkebehandelingsstoets voor nieuwe wetgeving).

<sup>3</sup> Zie ook Bijlage 2, Overzicht van reacties en commentaren op het concept-kabinetsstandpunt: COC/18 (Internationaal – pleidooi voor Europese Cgb).

heden om op enigerlei wijze betrokken te zijn bij de ontwikkelingen in internationaal verband.

*i. Onderzoek uit eigen beweging*<sup>1</sup>

Op grond van artikel 12, eerste lid, van de Awgb kan de Cgb in de openbare dienst of binnen één of meer sectoren van het maatschappelijk leven een onderzoek uit eigen beweging instellen om te onderzoeken of er een stelselmatig onderscheid wordt gemaakt. Dit leidt er volgens de Cgb toe dat er een kloof is tussen de individuele verzoeken om een oordeel en de omvang waarop een onderzoek uit eigen beweging moet plaatsvinden. Met name het doen van onderzoek binnen een of een aantal bedrijven is niet mogelijk omdat een onderzoek uit eigen beweging betrekking moet hebben op een sector van het maatschappelijk leven. De Cgb meent dat door een uitbreiding van haar onderzoeksbevoegdheden een verdere bijdrage kan worden gegeven aan de verwezenlijking van de doelstelling van de Awgb

Bij de totstandkoming van de Awgb is aangegeven dat met de woorden «binnen één of meer sectoren van het maatschappelijk leven» wordt beoogd dat het onderzoek uit eigen beweging naar stelselmatig onderscheid zich niet zal kunnen richten op één bepaald bedrijf of één bepaalde instelling, maar op de bedrijven en instellingen werkzaam binnen één of meer sectoren van het maatschappelijk leven. Het begrip sector kan aldus betrekking hebben op een bepaalde bedrijfstak, een tak van dienst of vormen van maatschappelijke dienstverlening. De beperking is opgenomen om afzonderlijke bedrijven en instellingen (alsmede individuele werknemers) te beschermen tegen onderzoek dat speciaal op hen gericht is (Kamerstukken II 1991/92, 22 014, nr. 5, blz. 97).

Alhoewel de Awgb ook zonder een onderzoek uit eigen beweging ruime mogelijkheden biedt om door de beoordeling van individuele verzoeken bedrijven en instellingen aan een onderzoek te onderwerpen, kan – indien sprake is van vermoedens dat er in een bepaald bedrijf of een bepaalde instelling ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt – een onderzoek uit eigen beweging door de Cgb een verdere bijdrage leveren aan het tegengaan van ongerechtvaardigd onderscheid, bijvoorbeeld op het terrein van gelijke beloning. Er is geen reden om het in artikel 12, eerste lid, Awgb neergelegde vereiste van een sectorbreed onderzoek te handhaven. Aan de andere kant is het ook niet wenselijk indien te lichtvaardig tot een onderzoek uit eigen beweging kan worden besloten. Er mag geen sprake zijn van onderzoeken naar incidenten, maar er zullen signalen of aanwijzingen moeten zijn die het vermoeden rechtvaardigen dat er bij een bepaald bedrijf of instelling stelselmatig ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt. Dit wordt gewaarborgd door handhaving van de term «stelselmatig» in artikel 12 van de Awgb, zodat duidelijk is dat het om structurele vormen van ongelijke behandeling gaat.

Een verruiming van de onderzoeksmogelijkheid van de Cgb is een manier waarop de toegang en de doorstroom op de arbeidsmarkt van etnische minderheden overeenkomstig de motie van de leden Noorman-Den Uyl en Ravestein kan worden bevorderd, vooral omdat de Cgb ook aanbevelingen kan verbinden aan haar oordeel. Hierbij moet aan de andere kant niet uit het oog worden verloren dat het wettelijk kader zich beperkt tot het toezicht op de naleving van de gelijkebehandelingswetgeving, zodat door een onderzoek van de Cgb op indirecte wijze een bijdrage kan worden gegeven aan de positie van etnische minderheden op de arbeidsmarkt. Uiteraard kan van een ruimere onderzoeksbevoegdheid van de Cgb en actieve opstelling van de Cgb een preventieve werking uitgaan. Een ruimere onderzoeksbevoegdheid kan ook een bijdrage leveren aan de

---

<sup>1</sup> Zie ook Bijlage 2, Overzicht van reacties en commentaren op het concept-kabinetsstandpunt: LBR/10 (Onderzoek uit eigen beweging), LBR/26 (Onderzoek uit eigen beweging), COC/15 (Onderzoek uit eigen beweging), Cgb/3 (Positief uitbreiding eigen onderzoeksbevoegdheid), IOT/2 (Eigen onderzoek CGB op verzoek van de Minister) en CLWI/11 (Onderzoek uit eigen beweging).

bestrijding van ongelijke beloning, vooral omdat het onderzoek zich kan beperken tot één of enkele bedrijven.

*j. Follow-up van oordelen<sup>1</sup>*

In de evaluatie van de Cgb wordt terecht aandacht gevraagd voor de verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur voor de naleving van de oordelen. Aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is een specifieke rol toegekend die daarbij zou dwingen tot een actievere opstelling. Ook met betrekking tot de lagere overheden zou de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn invloed moeten laten gelden, bijvoorbeeld door in overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten hierover een brief aan de lagere overheden te sturen. Op 22 september 1995 is de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1995/96, 24 400 VII, nr. 6) meegedeeld hoe de rijksoverheid moet handelen wanneer de Cgb heeft geoordeeld dat een orgaan van de rijksoverheid in strijd met de wetgeving op het gebied van de gelijke behandeling gehandeld heeft. De naleving van deze procedure is slechts zichtbaar voor de betrokken organen van de rijksoverheid. Het bevoegd gezag van de rijksoverheid over wiens handelen de Cgb heeft geoordeeld, is verplicht de Cgb mee te delen of, en op welke wijze haar oordeel is opgevolgd. Ook de lagere overheden zijn zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop zij al dan niet gevolg geven aan oordelen van de Cgb. Het is niet nodig de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in deze procedure een actievere rol toe te bedelen. Wel zal aan de VNG en het IPO het belang van de oordelen van de Cgb onder de aandacht worden gebracht.

*k. Voorlichting*

Met de Cgb meent het kabinet dat de overheid een belangrijke taak heeft bij het toegankelijk maken van de gelijkebehandelingsnormen en het verspreiden van kennis over de betekenis van gelijkebehandelingswetgeving met name bij moeilijk bereikbare groepen. Bij de inwerkingtreding van de Awgb heeft van overheidswege een brede voorlichting plaatsgevonden. De voorlichting is voorbereid door een interdepartementale voorlichtingswerkgroep, bestaande uit ambtenaren en externe deskundigen op het gebied van de publieksvoorlichting en ambtelijke deskundigen op het gebied van de Awgb en Wgb. De komende tijd zal in overleg met de Cgb bezien worden hoe hier, mede in het licht van de resultaten van de rechtssociologische analyse, opnieuw vorm aan kan worden gegeven (zie ook onder 3). Daarbij is ook van belang dat de richtlijnen de Lidstaten verplichten tot het geven van voorlichting.

### **3. RECHTSSOCIOLOGISCH ONDERZOEK**

#### **3.1 Algemeen**

Bij de externe evaluatie is een rechtssociologisch onderzoek verricht naar de sociale werking van de gelijkebehandelingswetgeving. Dit is onderzocht bij arbeidsorganisaties, in sectoren van het maatschappelijk leven die door de Awgb bestreken worden, onder verzoekers en wederpartijen bij de Cgb en onder relevante maatschappelijke organisaties, waaronder belangenorganisaties van doelgroepen en normadressaten. Gekeken is naar het maatschappelijk draagvlak van de gelijkebehandelingswetgeving, alsmede naar de algemene en specifieke werking daarvan.

#### **3.2 Maatschappelijk draagvlak**

Het maatschappelijk draagvlak voor gelijke behandeling is in het algemeen groot. De groeperingen die in het kader van het onderzoek zijn benaderd, onderschrijven alle het belang van gelijke behandeling. Aan de

<sup>1</sup> Zie ook Bijlage 2, Overzicht van reacties en commentaren op het concept-kabinetsstandpunt: Cgb/16 (Follow-up van oordelen – lagere overheden).

andere kant betekent instemming met de idee van gelijke behandeling niet dat ook overeenstemming bestaat over de precieze inhoud van die norm. Belangenorganisaties van doelgroepen die beschermd worden door gelijkebehandelingswetgeving ondersteunen in ruime mate de uitgangspunten van de wetgeving en de specifieke non-discriminatiegronden. Belangenorganisaties van normadressaten kunnen zich veelal vinden in het verbod op directe discriminatie naar sekse en ras, maar in mindere mate in verboden op grond van andere gronden en/of indirecte vormen van discriminatie. Gelijkebehandelingsnormen blijken soms moeilijk te passen in de binnen een organisatie of maatschappelijke sector gebruikelijke denk- of werkwijze. Een negatief oordeel van de Cgb over een dergelijke denk- of werkwijze blijkt binnen een organisatie niet altijd positief ontvangen en benaderd te worden.

### **3.3 Algemene sociale werking**

Hierbij gaat het om de werking van de gelijkebehandelingswetgeving in de alledaagse praktijk van organisaties, zonder dat er sprake is van een juridisch conflict. Nagegaan is in hoeverre arbeidsorganisaties en bepaalde maatschappelijke sectoren bekend zijn met de gelijkebehandelingswetgeving en de oordelen van de Cgb en welke problemen er spelen in het kader van gelijke behandeling.

Binnen arbeidsorganisaties heeft de gelijkebehandelingswetgeving globaal gezien niet tot grote bekendheid geleid met betrekking tot de verschillende aspecten van gelijke behandeling. De algemene sociale werking is bij de grotere overheidsorganisaties het grootst en bij kleine bedrijven het geringst. Bij arbeidsorganisaties is men over het algemeen wel op de hoogte van het bestaan van de Awgb, maar de algehele bekendheid met de inhoud is laag. De bekendheid met onderdelen die betrekking hebben op het personeelsbeleid is hoger, met name op het onderdeel gelijke behandeling van doelgroepen bij werving en selectie. Het zijn dan ook vooral personeelsfunctionarissen die kennis hebben van het bestaan van de Awgb. Bij de gronden scoren geslacht en ras het hoogst.

De bekendheid van arbeidsorganisaties met de Cgb ligt lager dan de bekendheid met de Awgb. De Awgb is bij vier/vijfde van de arbeidsorganisaties geen directe aanleiding geweest om gelijke behandeling in het eigen personeelsbeleid te bespreken. Wel zijn er binnen een aantal arbeidsorganisaties aanpassingen van interne procedures doorgevoerd naar aanleiding van de Awgb. Het ging dan vooral om procedures in het kader van werving en selectie. Andere maatregelen die arbeidsorganisaties ter bevordering van de gelijke behandeling treffen zijn bijvoorbeeld het instellen van klachtencommissies, vertrouwenspersonen, instructie aan leidinggevenden en voorkeursbeleid bij aanname van personeel. Over het algemeen geldt ook hier dat de bedrijven, met name de kleinere, minder maatregelen treffen. Voorkeursbeleid wordt voornamelijk door de overheid en non-profitinstellingen gevoerd.

De algemene sociale werking op het gebied van de levering van goederen en diensten is beperkt. In de onderzochte sectoren (opleidingen en scholen, woningverhuur en bank- en verzekeringswezen) is de wetgeving slecht bekend en leidt deze sporadisch tot discussies of aanpassing van het interne beleid. Alleen binnen de sector van onderwijs en opleidingen is de problematiek van de gelijke behandeling een terugkerend gesprekstema, met name als het gaat om de positie van leerlingen afkomstig uit de etnische minderheden.

Bij maatschappelijke organisaties (belangenorganisaties van doelgroepen) wordt de norm van gelijke behandeling in ruime mate ondersteund en is deze in algemene zin bekend. De gelijkebehandelingswetgeving wordt in enkele organisaties actief gebruikt bij het nastreven van hun doelen. De onderhandelingspositie van deze organisaties wordt versterkt door een wettelijke steun in de rug.

De algemene werking is relatief beperkt en de gelijkebehandelingsnormen lijken vooral bestaande emancipatieprocessen te ondersteunen.

### **3.4 Specifieke sociale werking**

Met de specifieke sociale werking wordt bedoeld, de werking in individuele conflictsituaties waarin expliciet een beroep op de wetgeving wordt gedaan. Dit is onderzocht zowel aan de hand van zaken die bij de Cgb zijn aangebracht en behandeld als op basis van onderzoek in arbeidsorganisaties. Vooral bij grote overheidsorganisaties met een gemiddeld percentage van vrouwelijke of werknemers uit etnische minderheidsgroepen komen klachten voor. Dit zijn ook de arbeidsorganisaties die maatregelen op dit terrein hebben getroffen. Bij kleine arbeidsorganisaties komen ze vrijwel niet voor, onder meer omdat de vrees voor negatieve gevolgen bij kleine arbeidsorganisaties groter en reëler is. Velen kiezen uit angst voor slachtofferschap (victimisatie) vaak een andere oplossing dan hun klacht te uiten. De meeste klachten van werknemers over ongelijke behandeling binnen arbeidsorganisaties worden intern afgedaan. Slechts een klein deel van de klachten (ca. 12%) bereikt uiteindelijk de Cgb. In minder dan de helft van de gevallen heeft een arbeidsorganisatie als gevolg van de klacht maatregelen getroffen.

Van degenen die een verzoekschrift bij de Cgb hebben ingediend met een klacht tegen hun werkgever, heeft bijna de helft negatieve consequenties ondervonden en een derde is hierdoor van werkgever veranderd. In kleine arbeidsorganisaties komt victimisatie vaker voor dan in grote organisaties, en met name hoogopgeleiden zoeken vaker een andere baan.

Het aantal oordelen van de Cgb dat betrekking heeft op het aanbieden van goederen en diensten is gering. Het merendeel van de oordelen betreft het gebied van recreatie en vrijetijdsbesteding, zoals toegang tot discotheken, casino's, dansavonden of sportwedstrijden. Ook op het gebied van onderwijs en opleidingen heeft de Cgb relatief meer oordelen geveld. Klagen over ongelijke behandeling bij de levering van goederen of diensten brengt doorgaans geen nadelige gevolgen met zich. In een kwart van de gevallen is het de wederpartij van de klagers die nadelige gevolgen (zoals negatieve publiciteit) ondervindt van de klacht.

Bij klachten over onderscheid naar ras of nationaliteit is vaak een anti-discriminatiebureau of meldpunt betrokken, terwijl bij klachten over onderscheid naar geslacht vaak een advocaat wordt ingeschakeld. Klachten over onderscheid op grond van ras of nationaliteit leiden minder vaak tot een oordeel van de Cgb omdat ze vaker worden ingetrokken. Klachten op grond van onderscheid naar geslacht worden vaker gegrond geacht door de Cgb dan klachten over onderscheid op grond van ras/nationaliteit. Daarbij moet worden vermeld dat klachten waarbij een hulpverlener wordt ingeschakeld, vaker gegrond worden verklaard dan klachten die zonder tussenkomst van een hulpverlener bij de Cgb worden aangemeld. Klachten over levering van goederen worden vaker voortijdig ingetrokken dan klachten op het terrein van de arbeid.

In ten minste eenderde van de gevallen waarin de Cgb een schending van de gelijkebehandelingswetgeving heeft geconstateerd, wordt het oordeel



van de Cgb opgevolgd. Verzoekers maar vooral wederpartijen zijn veelal van mening dat de invloed van oordelen van de Cgb op het gedrag van werkgevers en organisaties groot is. Veelal worden er door de wederpartij algemene maatregelen genomen zoals aanpassing van interne regels of procedures. Een oordeel van de Cgb kan op deze manier voor meer effect zorgen. Dit neemt niet weg dat de gevolgen van de oordelen van de Cgb voor de verzoekers, die gelijk hebben gekregen, niet altijd positief uitwerken omdat de situatie inmiddels onomkeerbaar is bijvoorbeeld als de vacature inmiddels is opgevuld. Als de wederpartij weigert het oordeel op te volgen, kan de verzoeker zich genoodzaakt voelen verdere stappen te ondernemen, zoals de gang naar de rechter. De rechter volgt niet in alle gevallen het oordeel van de Cgb.

### 3.5 Conclusie<sup>1</sup>

Uit het onderzoek blijkt dat het maatschappelijk draagvlak voor gelijke behandeling groot is, maar dat de kennis over de hierop betrekking hebbende wetgeving beperkt is, alsmede dat de Awgb slechts in beperkte mate tot maatregelen heeft geleid. Dit kan samenhangen met de relatief korte bestaansgeschiedenis van de Awgb. Het verankerd raken van nieuwe wetgeving in een samenleving kost tijd. Het kabinet realiseert zich, evenals de Cgb, dat het voor een breed publiek toegankelijk maken van de gelijkebehandelingswetgeving ook moeilijk is vanwege de verschillende terreinen van het maatschappelijk leven waarop de Awgb van toepassing is en de verschillende doelgroepen die daarbij horen. Bij de inwerkingtreding van de Awgb is vooral aandacht besteed aan algemene voorlichting over de wet. Ook de Cgb heeft zich de eerste jaren vooral geconcentreerd op algemene voorlichting, bijvoorbeeld in de vorm van het opzetten van een nieuwsbrief en een website. De komende jaren moet samen met de Cgb gekeken worden hoe de bekendheid en de naleving van de gelijkebehandelingswetgeving verder kunnen worden vergroot.

De coördinatie van voorlichting op het terrein van de gelijke behandeling kan verbeterd worden. Er zijn gezamenlijk met de Cgb enkele voorlichtingsactiviteiten ontplooid in het kader van de interdepartementale voorlichtingswerkgroep die in 1997 na de evaluatie van de Wgb m/v is ingesteld. Deze werkgroep, waar de Cgb zitting in heeft, is ingesteld om een meer planmatige aanpak van voorlichtingsactiviteiten op het terrein van gelijke behandeling bij de arbeid te bewerkstelligen. Er zijn vanuit de werkgroep twee brochures verschenen over ongelijke behandeling bij werving en selectie (één voor de werkgevers en één voor de werknemers) en twee brochures over gelijke behandeling bij de arbeid (eveneens één voor de werkgevers en één voor de werknemers). Deze brochures, die ook van belang zijn voor de overheidssectoren, worden gratis door de Cgb en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verspreid. Naar aanleiding van het verschijnen van de genoemde brochures is op 24 april 2001 een studiedag over gelijke behandeling georganiseerd voor onder meer (kleine) werkgevers, personeelsfunctionarissen en ondernemersraden. Deze gecoördineerde aanpak kan de komende jaren verder gestalte krijgen, waarbij moet worden gekeken hoe moeilijk bereikbare groepen geïnformeerd kunnen worden over de gelijkebehandelingswetgeving. Hierbij zal rekening worden gehouden met de in de richtlijnen opgenomen verplichting om voor voorlichting te zorgen.

Het kabinet onderschrijft het voornemen van de Cgb om zich de komende jaren meer te richten op een pro-actief gebruik van haar bevoegdheden. Alhoewel het logisch is dat de Cgb zich de eerste jaren vooral heeft geconcentreerd op het vormen van jurisprudentie en op het geven van algemene voorlichting, laat het rechtssociologisch onderzoek zien dat een actiever optreden nodig is om te zorgen voor een betere inbedding van

---

Zie ook Bijlage 2, Overzicht van reacties en commentaren op het concept-kabinetsstandpunt: CG-Raad/4 Ngo's – voorlichting), LBR/11 (Conclusie – gedragscode), LOM/4 (Rechtssociologisch- bekendheid gelijke behandelingswetgeving), LOM/5 (Toegankelijkheid van de Cgb), LOM/6 (Actieve, landelijke voorlichtingsactiviteiten over de betekenis van gelijke behandelingswetgeving), LOM/7 (Bevorderen opstellen gedragscodes bij arbeidsorganisaties), LOM/8 (Gerichte informatie naar werknemers en werkgevers in kleine bedrijven), LOM/9 (Gerichte informatie naar groepen die mogelijk voordeel kunnen hebben bij deze wetgeving), LOM/10 (adb's versterken zodat zij landelijk een professionele rol als intermediair kunnen spelen), LOM/11 (Samenwerking bevorderen tussen de Cgb en Ngo's die zich mede richten op de behartiging van de belangen die de Awgb beoogt te beschermen. Hierdoor kan een verbinding gelegd worden tussen de Cgb en de desbetreffende doelgroepen) en CLWI/12 (Rol Ngo's, kenniscentra, maatschappelijke organisaties en universitaire instellingen).

gelijke behandeling in het maatschappelijk leven. Het kabinet ziet hierbij ook een belangrijke rol weggelegd voor de niet-gouvernementele organisaties (Ngo's) die actief zijn op het gebied van gelijke behandeling. De Ngo's dragen in belangrijke mate bij aan de vergroting van kennis over en het bewustzijn van de gelijkebehandelingswetgeving. Een recent voorbeeld van een grootschalig project van Ngo's om de aandacht te vestigen op het belang van gelijke behandeling, is het project «Be equal Be different». Dit transnationale project, dat tot stand is gekomen met subsidie van de Europese Commissie en verdere subsidie van onder meer de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, is in de eerste fase in Nederland door het LBL, het COC Nederland en E-Quality uitgevoerd. In 2001 heeft ook het LBR meegewerkt aan de implementatie van het project. Met een handboek en een fototentoonstelling is bij vele organisaties in 2001 de aandacht voor verschillende non-discriminatiegronden gevraagd. Het project heeft verschillende plaatsen in Nederland aangedaan om organisaties aan de hand van het handboek en de tentoonstelling te trainen om daadwerkelijk iets tegen discriminatie te ondernemen en is inmiddels afgesloten. Het kabinet ondersteunt deze initiatieven en ziet ze als een wezenlijk instrument om de gelijkebehandelingswetgeving onder de aandacht te brengen.

In het kader van het Europese actieprogramma EQUAL zijn inmiddels diverse projecten van verschillende maatschappelijke organisaties, die bijdragen tot het bevorderen van gelijke behandeling en non-discriminatie, goedgekeurd. Nederland wil onder andere gemeenten, sociale partners, bedrijven, ondernemingsraden, arbeidsvoorzieningsorganisaties, de Cgb en Ngo's betrekken bij de uitvoering hiervan. De resultaten van de EQUAL-projecten kunnen onder meer worden geïmplementeerd in het Nederlandse arbeidsmarktbeleid.

Uit de Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2000 (RIEM 2000, Kamerstukken II 2000/01, 27 412. Nr.2) komt naar voren dat de anti-discriminatiebureaus (adb's) op lokaal niveau een belangrijke rol spelen bij de signalering en bestrijding van racisme en rassendiscriminatie. Het laagdrempelig karakter en de toegankelijkheid van de voorzieningen van de adb's blijken een belangrijke rol te spelen bij de bereidheid van burgers om klachten kenbaar te maken. In de RIEM 2000 is het voornemen geuit om de adb's een professionaliseringsslag te laten maken om de aanpak van de adb's eenvoudiger en eenduidiger te maken en een landelijk dekkend netwerk van adb's te bevorderen. Inmiddels zijn financiële middelen beschikbaar gesteld waarmee gemeenten adb's een stimulans tot professionalisering kunnen geven. De rijksoverheid wil met de Stimuleringsregeling professionalisering adb's een financiële impuls geven voor de professionalisering van de adb's.

De verantwoordelijkheid voor gelijke behandeling van werknemers binnen bedrijven ligt in eerste instantie bij werkgevers, maar bijvoorbeeld ook bij gezamenlijke werknemers door middel van ondernemingsraden. Ook de sociale partners hebben een belangrijke rol te vervullen. Als het gaat om discriminatieklachten bij de arbeid zou het streven in de eerste plaats gericht moeten zijn op het tot stand brengen van een bevredigende en adequate afhandeling van klachten binnen de arbeidsorganisaties zelf. Daarbij is kennis van de inhoud van de gelijkebehandelingswetgeving vereist. Vergroting van de kennis kan leiden tot meer begrip en minder stigmatisering en victimisatie. Anti-discriminatiemaatregelen binnen arbeidsorganisaties zouden niet alleen gericht moeten zijn op maatregelen die een bestaande ongelijke situatie recht trekken, maar zouden ook gericht moeten zijn op preventie. Een voorziening hierbij is het instellen van een gedragscode en een klachtenprocedure. Met name hier hebben

sociale partners een belangrijke taak. Indien een dergelijke gedragscode niet is ingebed in een personeels- en organisatiebeleid dat gelijke behandeling nastreeft, zal deze weinig effectief zijn. Zorgen voor bespreekbaarheid en een cultuur binnen de organisatie die is ingesteld op omgaan met verschillen in personen draagt mede bij tot de effectiviteit van specifieke maatregelen gericht op het voorkomen van ongelijke behandeling. De overheid, de Cgb en maatschappelijke organisaties kunnen hier in de zin van voorlichting, kennis- en informatieoverdracht, alsmede stimulerende maatregelen een belangrijke rol vervullen.

Het kabinet stelt zich verder op het standpunt dat voor een belangrijk deel kan worden aangesloten bij reeds bestaand en voorgenomen beleid in het kader van het implementatietraject met betrekking tot de gelijke behandelingsrichtlijnen en beleid waarin raakvlakken met gelijke behandeling liggen. Verder wijst zij op eerdergenoemde EQUAL-projecten die met name op de verbetering van de arbeidspositie van de doelgroepen zijn gericht. Ook het Plan van aanpak gelijke beloning uit mei 2000 bevat beleidsmaatregelen gericht op gelijke beloning van vrouwen en leden uit de etnische minderheidsgroepen, zoals de ontwikkeling van een kwaliteitstoets seksneutrale functiewaardering, de waarborg van gelijke beloning bij overgang naar flexibele beloningsvormen en de activering van ondernemingsraden. In de Voortgangsbrief gelijke beloning, die op 11 april 2001 aan de Tweede Kamer is aangeboden, wordt een drietal aanvullende maatregelen aangekondigd. Het betreft:

- onderzoek op micro/mesoniveau naar beloningsverschillen;
- financiële ondersteuning ter bevordering van het gebruik van de checklist gelijke beloning van de Stichting van de Arbeid en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid;
- subsidie voor de ontwikkeling van een quick-scan gelijke beloning door de Commissie gelijke behandeling.

Begin 2001 is het project Etnische minderheden in de glastuinbouw van start gegaan. Dit project bestaat uit een cursus Nederlandse taal en vaktechniek met daaraan gekoppeld een begeleidend traject voor autochtone medewerkers en leidinggevenden en voor medewerkers en leidinggevenden uit de etnische minderheidsgroepen, een gedragscode voor werkgevers gericht op gelijke behandeling bij werving en selectie, bij de arbeid zelf en ontslag en voorts een monitorsysteem gericht op het volgen van in-, door- en uitstroom van etnische minderheden vergeleken met autochtonen in de glastuinbouw. De stand van zaken ten aanzien van het project is als volgt. De gedragscode (inclusief een klachtenprocedure) is inmiddels gereed. Deze is op 3 december 2001 door LTO-Nederland en FNV Bondgenoten officieel aan de Minister van SZW aangeboden. Voor de verspreiding en bekendmaking van de code in de glastuinbouw wordt gezorgd via een communicatieplan, dat thans wordt uitgevoerd. Conform de toezegging aan de Kamer door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tijdens het overleg op 2 oktober 2000 over de nota Arbeidsmarktbeleid Etnische Minderheden, plan van aanpak 2000–2003 is de gedragscode bij brief van 5 februari 2002 ter informatie aangeboden aan de Stichting van de Arbeid met het verzoek het gebruik van de code ook binnen andere sectoren ingang te doen vinden via de in de Stichting vertegenwoordigde werkgevers- en werknemersorganisaties. Bij brief van 6 maart jl. heeft de Stichting bericht dat zij aan dit verzoek gehoor heeft gegeven en dat de in de Stichting vertegenwoordigde centrale organisaties het voornemen hebben de gedragscode onder de aandacht van alle bij hen aangesloten leden te brengen.

Inmiddels is men gestart met een scholingstraject voor autochtone medewerkers en medewerkers uit de etnische minderheidsgroepen. Het gaat om een voorschakeltraject voor etnische minderheden (cursus Nederlands, inclusief sociale vaardigheden) en een module omgang tussen

autochtonen en etnische minderheden. Tevens is men in januari jl. met de monitor gestart.

## **4. ORGANISATIE EN BEHEER CGB**

### **4.1. Organisatie en formatie**

Voor het toezicht op de naleving van de Awgb en het ontwikkelen van jurisprudentie op het terrein van gelijke behandeling is de Cgb in het leven geroepen. In het kader van de eerste evaluatie van de Awgb heeft ook een onderzoek plaatsgevonden naar het functioneren van de Cgb als organisatie. In opdracht van het Ministerie van Justitie, dat verantwoordelijk is voor het beheer van de Cgb, heeft een advies- en onderzoeksbureau eind 1999 en begin 2000 het functioneren van de Cgb onderzocht en gekeken in hoeverre er sprake was van een doelmatige en effectieve aanwending van middelen, alsmede hoe de doelmatigheid en effectiviteit kunnen worden verbeterd. Bij de doorlichting is gebruik gemaakt van de systematiek van het INK-model. De belangrijkste conclusies van het onderzoek<sup>1</sup> kunnen als volgt worden samengevat.

#### *4.1.1. Conclusies rapport<sup>2</sup>*

Uit het onderzoek blijkt dat de missie, de strategie en de uitgevoerde werkzaamheden in overeenstemming zijn met de wettelijke taak van de Cgb. Echter er zijn te weinig expliciete en meetbare doelen geformuleerd op het gebied van doelmatigheid en effectiviteit, waardoor het niet mogelijk is tussentijds vast te stellen of doelstellingen zijn bereikt. Voorts is geconstateerd dat managementkwaliteiten zoals capaciteit, deskundigheid en vaardigheid onvoldoende expliciet zijn benoemd en tot ontwikkeling zijn gebracht. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn mede hierdoor onduidelijk voor de medewerkers en commissieleden. De Cgb heeft zich in de periode 1994–1999 met name toegelegd op het realiseren van een kwalitatief en kwantitatief zo goed mogelijk ontwikkelen van de oordelende taak en daar is de beschikbare capaciteit voor ingezet. De keerzijde hiervan was dat aan de ontwikkeling van beleid, het bevorderen van gelijke behandeling in het algemeen en het beleid dat gericht is op de organisatie minder aandacht is besteed. Hierdoor is de bedrijfsvoering niet optimaal ontwikkeld. Een andere conclusie uit het onderzoek is dat bij de Cgb het ontbreekt aan beheersing van de primaire en secundaire werkprocessen, waardoor ze niet doelmatig zijn. Duidelijk geformuleerde beleidsdoelen met een daarbij passende strategische visie zijn niet geformuleerd.

#### *4.1.2. Verbeteringen*

Gelet op deze conclusies is de Cgb samen met het adviesbureau van start gegaan met een verbetertraject om zich te ontwikkelen tot een professionele organisatie. Er is een strategische keuze gemaakt voor de komende jaren waarbij het structureel verbeteren van de bedrijfsvoering de basis vormt. Wanneer de interne organisatie op orde is, kunnen vervolgens nieuwe activiteiten en ontwikkelingen ingezet worden. De Cgb hanteert vanaf 2002 een transparante organisatiestructuur. Dit krijgt onder meer zijn beslag in het door de Cgb ingevoerde projectmatig werken. Daarbij zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden helder binnen de organisatie verankerd. Dit geschiedt vanuit een resultaatgerichte opzet waarbij een hoge flexibiliteit van medewerkers en organisatie moet uitmonden in een efficiënt en effectief werkende eenheid. Het ontwerp van de belangrijkste werkprocessen is door werkgroepen met medewerkers, die betrokken zijn bij de werkprocessen, door-

<sup>1</sup> Zie bijlage 4.

<sup>2</sup> Zie ook Bijlage 2, Overzicht van reacties en commentaren op het concept-kabinetsstandpunt: Cgb/1 (Grievens Cgb over vertraging, onduidelijkheid rond formatie) en Cgb/9 (Organisatie en formatie Cgb).

gelicht en aangepast aan de hand van geconstateerde knelpunten. Op basis van dit ontwerp zijn de organisatiestructuur en een beheersingsconcept geformuleerd en vastgesteld. Het juridisch inhoudelijke werk is gescheiden van de werkzaamheden die het primaire proces ondersteunen.

Voor de ondersteunende activiteiten is een bedrijfsbureau opgericht. In de afgelopen tijd is er door de Cgb een nieuw personeelsbeleid ontwikkeld wat heeft geleid tot het realiseren van competentieprofielen, de ontwikkeling van persoonlijk ontwikkelplannen (POP) en het opstellen van functieprofielen en een formatieplan. In 2002 wordt op basis van alle persoonlijk ontwikkelplannen een integraal opleidingsplan opgesteld. Door de planning- en verantwoordingscyclus wordt de uitvoering en de voortgang van de werkzaamheden van de Cgb gevolgd. Deze cyclus geldt niet alleen voor intern gebruik maar ook extern richting het Ministerie van Justitie. In het jaarplan en de meerjarenbegroting geeft de Cgb aan wat zij van plan is te doen. In de jaarverantwoording geeft de Cgb aan wat zij heeft gedaan. Daarnaast is de Cgb in overleg met het Ministerie van Justitie om te bezien hoe de definiëring van producten en diensten veranderd kan worden. Dit mede met het oog op een eventuele overstap van de Cgb naar een baten-lastendienst.

#### *4.1.3. Formatie en budget*

Bij de instelling van de Cgb is een raming van de kosten opgesteld, waarbij aanvankelijk zou worden uitgegaan van de gegevens, zoals die bij de vroegere Commissie gelijke behandeling mannen en vrouwen bij de arbeid en bij de Nationale ombudsman bekend waren. Op grond van die vergelijking werd aanvankelijk voor de Cgb f 3,8 miljoen en een formatie van 28,5 formatieplaatsen voorzien. Nadien is echter besloten tot een versoberd budget van f 2,5 miljoen met 20 formatieplaatsen waarbij is afgesproken in 1996 te bezien in hoeverre de Cgb met dit budget en deze formatie in staat was om het aanbod aan zaken te verwerken. Dit heeft geleid tot het rapport Producten en Middelen Commissie gelijke behandeling in december 1997. Toen kwam naar voren dat het oorspronkelijke uitgangspunt wat de verzoeken betreft (1500 zaken), die de Cgb jaarlijks bereiken en die op enigerlei wijze (via een oordeel, bemiddeling of een telefonische toelichting etc.) afgedaan worden, qua orde van grootte juist was. Met de bestaande bezetting kon deze instroom echter niet worden afgedaan, waardoor de werkvoorraad en de doorlooptijd stegen. Voor voorlichting en beleidsontwikkeling was beperkt capaciteit beschikbaar. In 1997 is de basisformatie verhoogd tot 22 vaste formatieplaatsen en 6 tijdelijke (dit was mogelijk door vacaturegelden en externe geldstromen). Het budget heeft naast de gebruikelijke loon- en prijscompensaties, een autonome stijging ondergaan van f 700 000,-, gefinancierd uit de Justitie begroting. Door de stijging van de instroom van zaken in 1997 bleven beleidsvorming en voorlichting nog sterk onderbelicht. In 1998 is besloten mede vanwege de groei van de werklast de formatie tijdelijk uit te breiden tot en met 2000 met in totaal 12,9 formatieplaatsen, in afwachting van de evaluatie van de Awgb. De tijdelijke kosten hiervan zijn verdeeld tussen de ondertekenaars van de Awgb.

Uit de evaluatie en het onderzoek naar het intern functioneren blijkt dat voor het goed functioneren van de Cgb vereist is dat meer deskundigheid kan worden ontwikkeld. Het gaat hierbij zowel om het ondersteunen van het werk van de Cgb (documentatie, onderzoek en dergelijke) als om meer stimulerende werkzaamheden om ongelijke behandeling te voorkomen. De Cgb moet zich actiever kunnen opstellen door bijvoorbeeld desgevraagd CAO's, gedragscodes of verzekeringsreglementen te toetsen aan de Awgb. Naast uitbreiding voor dit soort activiteiten is extra capaciteit nodig om de toename van het aantal zaken te kunnen verwerken,

waarbij ook geanticipeerd moet kunnen worden op een toename van het aantal zaken als gevolg van de grotere bekendheid (mede als gevolg van een impuls in de communicatie). Om hieraan te kunnen voldoen wordt de tijdelijke uitbreiding van de formatie met 12,9 fte structureel.

In de onderstaande tabel «Oordelen in cijfers van de Cgb» wordt de uitstroom van het aantal oordelen van de Cgb weergegeven. De toename van het aantal oordelen in tijd is waarneembaar. Na een daling in 1999 en 2000 ligt het aantal oordelen (150 in het jaar 2001) weer op het niveau van 1998. In haar jaarplan 2002 geeft de Cgb aan dat zij een jaarlijkse stijging van 9 a 10% voorziet op basis van de huidige gronden. Als voorwaarde om deze productie te behalen stelt de Cgb wel dat de tijdelijke uitbreiding van 1998 structureel wordt gemaakt. Het eindrapport van het onderzoek onderstreept dit middels de aanbeveling dat verlaging van het huidig financiële budget problemen zou opleveren met betrekking tot het interne functioneren.

ORDELEN VAN DE CGB	1996	1997	1998	1999	2000	2001
aantal oordelen	119	149	152	112	101	150
% t.o.v. het voorgaande jaar		20%	2%	- 36%	- 11%	33%

(bron: jaarverslagen 1996–2000 en jaarplan 2002 CGB)

Daarnaast moet rekening gehouden worden met de verwachte uitbreiding van werkzaamheden als gevolg van de uitbreiding met de discriminatiegronden leeftijd en handicap en het verbod van onderscheid op grond van het al dan niet tijdelijk karakter van een arbeidsovereenkomst. Deze uitbreiding van werkzaamheden zal een uitbreiding van de formatie impliceren.

Concluderend kan ten aanzien van de organisatie en formatie gesteld worden dat het kabinet vertrouwen heeft in het traject dat door de Cgb in gang is gezet om te komen tot verbetering van de organisatie. In combinatie met de voorziene uitbreiding van de Cgb mag worden verwacht dat dit zal leiden tot een verdere professionalisering in de uitvoering van werkzaamheden welke voortvloeien uit de Awgb.

#### **4.2. Het beheer en de structuur van de Cgb<sup>1</sup>**

De Cgb valt beheersmatig onder het Ministerie van Justitie, maar heeft daarnaast te maken met inhoudelijke, beleidsmatige betrokkenheid van de andere ondertekenaars van de Awgb. De Cgb stelt dat de betrokkenheid van alle ministeries van belang is, maar dat de wijze waarop de Cgb wordt gefinancierd verbeterd kan worden omdat de afstemming tussen het Ministerie van Justitie en de overige ministeries vertragend werkt.

De inhoudelijke betrokkenheid van de vijf genoemde ministeries bij de Awgb en de beleidsmatige aspecten daarvan is van groot belang, zeker nu de Cgb zich heeft voorgenomen meer aandacht te besteden aan voorlichting en de komende uitbreiding met de gronden leeftijd en handicap. Dit staat los van de organisatorische, beheersmatige en personele aspecten van de Cgb, waarvoor het Ministerie van Justitie verantwoordelijk is. Voor deze zaken is het uit oogpunt van efficiency belangrijk dat dit ministerie het enige aanspreekpunt voor de Cgb is. In hoog ambtelijk overleg is overeengekomen dat voor de Cgb het Ministerie van Justitie de beheersverantwoordelijke is. De vijf departementen zijn verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van en voor de financiering van de Cgb. Daarnaast zal bij de voorbereiding van de aanpassingswetgeving gekeken worden of de

<sup>1</sup> Zie ook Bijlage 2, Overzicht van reacties en commentaren op het concept-kabinetsstandpunt: Cgb/10 (Invloed reorganisatie rechterlijke macht op Cgb).

wettelijke bepalingen inzake de Cgb wel in alle opzichten voldoen. Daarbij zal worden gekeken of er meer aangesloten kan worden bij de regeling zoals die geldt voor vergelijkbare organisaties zoals het College Bescherming Persoonsgegevens.

In de evaluatie van de Cgb wordt gewezen op de totstandkoming van de Raad voor de rechtspraak, hetgeen gevolgen kan hebben voor de positie van de Cgb. De Cgb maakt gebruik van de faciliteiten van de arrondissementale stafdiensten en het arrondissementsparket in Utrecht. Gelet op de ontwikkeling van de nieuwe structuur van de rechterlijke organisatie vraagt de Cgb zich af of zij gebruik kan blijven maken (en/of tegen hetzelfde kostenniveau) van de dienstverlening zoals deze thans in het arrondissement aan de Cgb wordt verleend. De modernisering van de rechterlijke organisatie brengt met zich mee dat een aantal wetten dat betrekking heeft op de rechterlijke organisatie gewijzigd wordt. De wijziging in de organisatie en het bestuur van de gerechten en de oprichting van de Raad voor de rechtspraak hebben geen betrekking op de positie van de Cgb. De positie van de Cgb wordt derhalve niet gewijzigd en blijft beheersmatig rechtstreeks onder het Ministerie van Justitie vallen. In het kader van de ontvlechting van de stafdiensten binnen het arrondissement Utrecht zal de gemeenschappelijke stafdienst blijven bestaan voor de taken huisvesting en beveiliging. De overige diensten zullen moeten worden ingekocht bij derden of binnen het eigen onderdeel verzorgd moeten worden. Het inkopen bij derden kan zowel extern als intern binnen het arrondissement (bijvoorbeeld door samenwerking met een ander dienstonderdeel).

#### **4.3. Rechtspositie**

De Cgb heeft een onafhankelijke positie, maar de leden zijn geen rechterlijke ambtenaren. De onafhankelijke positie blijkt uit artikel 16, vierde lid, van de Awgb waarin wordt bepaald dat de artikelen 11 tot en met 14 van de Wet op de rechterlijke organisatie van overeenkomstige toepassing zijn. Dit impliceert onder meer dat de regels die gelden voor ontslag (anders dan op eigen verzoek) van met rechtspraak belaste leden van de rechterlijke macht voor het grootste gedeelte van toepassing zijn op de leden van de Cgb. De onafhankelijke positie komt ook tot uitdrukking in artikel 2, tweede lid, onder y, van de Ambtenarenwet. De bepalingen van materieel recht van die wet (titel III) zijn niet van toepassing op de leden van de Cgb en daarmee ook het ARAR niet dat is gebaseerd op titel III van de Ambtenarenwet.

De Cgb pleit voor een duidelijkere structuur van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Op grond van artikel 21, tweede lid, van de Awgb kunnen voor de leden van de Cgb slechts financiële regelingen worden getroffen (het Rechtspositiebesluit Commissie gelijke behandeling). Met de Cgb meent het kabinet dat een wijziging van artikel 21 van de Awgb wenselijk is, zodat een basis in de wet wordt gelegd voor een bredere rechtspositieregeling van de Cgb. Bij de uitwerking kan gekeken worden naar de regelingen die voor vergelijkbare organisaties van kracht zijn.

Op grond van artikel 17, derde lid, van de Awgb moet de secretaris van de Cgb, tevens hoofd van het bureau, voldoen aan de in artikel 48, eerste lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie gestelde vereisten voor benoembaarheid tot rechter in een arrondissementsrechtbank.

De Cgb heeft op dit moment een directeur (hoofd) van het bureau, maar formeel geen secretaris, omdat de huidige directeur geen jurist is. De huidige directeur voert taken uit op het gebied van het management en de organisatie van de Cgb en voor deze werkzaamheden is de in artikel 17, derde lid, van de Awgb opgenomen eis niet nodig. Gelet op de hierboven

reeds gesignaleerde noodzaak dat de Cgb zich ontwikkelt tot een professionele organisatie op het totale werkterrein, is het van groot belang dat ook in de toekomst het hoofd van het bureau (de directeur) over managementkwaliteiten beschikt. Het lijkt, gezien de werkwijze van de Cgb, niet nodig de functie van secretaris te handhaven; de eis van artikel 17, derde lid, van de Awgb zou dan kunnen vervallen. Deze kwestie zal bij de voorbereiding van de Evaluatiewet nader worden gezien.

Voor de zes «gewone» leden van de Cgb (dat wil zeggen de leden die geen voorzitter of ondervoorzitter zijn) waren tot voor kort drie formatieplaatsen beschikbaar. Dit had tot gevolg dat de leden werden benoemd voor 18 uren per week. De Cgb heeft aangegeven dat dit onvoldoende is om haar werkzaamheden naar behoren te kunnen verrichten. Inmiddels zijn de voor de leden van de Cgb beschikbare formatieplaatsen uitgebreid zodat voor de leden een aanstelling van meer uren tot de mogelijkheden behoort.

Artikel 16 van de Awgb bepaalt dat de Cgb bestaat uit negen leden en evenzovele plaatsvervangende leden. Volgens de Cgb vormt het huidige maximum aantal plaatsvervangende leden een belemmering voor het doelmatig functioneren van de Commissie. Een groter aantal plaatsvervangend leden biedt kansen om in bepaalde gevallen op ad hoc basis de vereiste specifieke deskundigheid ter beschikking te hebben. Het kabinet onderkent dat het niet nodig is een vast aantal plaatsvervangend leden in de wet vast te leggen, nu dit in de praktijk een belemmering kan zijn om te komen tot een meer flexibele organisatie. In verband hiermee zal artikel 16 van de Awgb worden aangepast. Ten aanzien van het aantal leden zal worden overwogen in elk geval een minimumaantal vast te leggen.

## **5. SLOTOPMERKINGEN**

Het kabinet realiseert zich dat het bestrijden van vooroordelen en het voorkomen van discriminatie voortdurend aandacht behoeven. Al bij de evaluatie van de Wgb bleek dat het moeilijk is om een verandering in vastgewortelde denkwijzen en gedragspatronen te realiseren. Dit is een proces dat tijd vergt en niet alleen met wetgeving is te realiseren. Gelijkebehandelingswetgeving is slechts één instrument om gelijke kansen en ontplooiing voor een ieder te bevorderen. De inzet van andere, vaak beleidsmatige instrumenten blijft nodig. De evaluatie van de Awgb lijkt deze conclusies te bevestigen.

Uit de evaluatie van de Awgb blijkt dat de wet grotendeels voldoet aan hetgeen de wetgever voor ogen had bij de totstandkoming daarvan. Er is geen aanleiding om nu tot ingrijpende wijzigingen van de wet of de systematiek daarvan, over te gaan. Wel noopt de evaluatie tot wijziging van de Awgb en de overige gelijkebehandelingswetgeving op meer technische punten die ook veelal samenhangen met de onderlinge verwevenheid van de diverse gelijkebehandelingswetten. Het gaat hier vooral om aanpassingen die moeten leiden tot verdergaande stroomlijning van de gelijkebehandelingswetgeving ter vergroting van de inzichtelijkheid en eenduidigheid van deze wetgeving. Het kabinet zal de hiervoor noodzakelijke aanpassingswetgeving in de vorm van een voorstel voor de zo te noemen Evaluatiewet in de loop van 2002 aan de Raad van State voorleggen.

In de komende kabinetsperiode zal de gelijkebehandelingswetgeving veel aandacht moeten krijgen. In de eerste plaats is daar de noodzaak tot implementatie van de kaderrichtlijn en de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras, opdat de Nederlandse gelijkebehandelingswetgeving tijdig voldoet aan de vereisten die de Europese wetgever daaraan stelt.



Het kabinet heeft bij de implementatie gekozen voor drie gescheiden wetsvoorstellen, waarvan die met betrekking tot leeftijd en handicap/chronische ziekte inmiddels bij de Tweede Kamer in behandeling zijn; het derde wetsvoorstel, waarin de richtlijnen voor het overige worden geïmplementeerd in de Awgb en de gezamenlijke bepalingen tevens in de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (wetsvoorstel 28 169), zal zeer binnenkort voor advies aan de Raad van State worden voorgelegd.

In reactie op de adviezen van de Raad van State over de wijze waarop het kabinet de richtlijnen wil implementeren is aangekondigd dat onder verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overleg met de medeverantwoordelijke ministeries, een onderzoek zal plaatsvinden naar de vraag of en zo ja, op welke wijze integratie in de Awgb van de gronden leeftijd en handicap/chronische ziekte mogelijk en wenselijk is.

Voorts zal mogelijk ook in de komende kabinetsperiode de vraag moeten worden beantwoord of samenvoeging van de Awgb en de Wgb al in de rede ligt. Er is immers een kans dat de thans door de Europese Unie in voorbereiding genomen herziening van de Richtlijn 1976/207/EEG (gelijke behandeling van mannen en vrouwen in het arbeidsproces) en het in het werkprogramma van de Europese Commissie voor 2002 aangekondigde voorstel voor een artikel 13-richtlijn inzake geslacht voor andere terreinen dan arbeid een ontwikkeling in die richting zal bespoedigen.

Naast de noodzakelijke wijzigingen van de gelijkebehandelingswetgeving is van belang dat, alhoewel het maatschappelijk draagvlak voor gelijke behandeling groot is, de bekendheid met de gelijkebehandelingswetgeving vergroot kan worden. Ook bij de evaluatie van de Wgb bleek dat beperkte kennis en gebrek aan inzicht in de wetgeving een belangrijk obstakel vormden voor een goede naleving van de wet in de praktijk. Mede in het licht van de richtlijnen zal het kabinet zich de komende jaren in overleg met de Cgb en de Ngo's moeten inspannen om de bekendheid met deze wetgeving te vergroten. Daarbij is van groot belang dat de voorlichting goed aansluit op de praktijk. Een meer planmatige aanpak van voorlichtingsactiviteiten, zoals in gang gezet naar aanleiding van de evaluatie van de Wgb, moet in het licht van de resultaten van de Awgb verder worden uitgebouwd. Ook de Cgb zal in staat moeten worden gesteld de komende jaren meer aandacht te besteden aan voorlichtingsactiviteiten. Op de vergroting van de kennis en het inzicht in de gelijkebehandelingswetgeving zal ook de inrichting van een informatiepunt gelijke behandeling m/v bij de Cgb van invloed kunnen zijn. Het informatiepunt, als centraal punt met een informatieve, voorlichtende en verwijzingsfunctie, zal in de loop van dit jaar ingericht zijn. Een evaluatie van het informatiepunt is voorzien over twee jaar. Na beoordeling van de eerste ervaringen kan worden bezien of verbreding naar andere gronden wenselijk is.

Bij de evaluatie van de Awgb is ook gekeken naar de bevoegdheden van de Cgb. Het kabinet verwacht dat een meer pro-actief gebruik van de bevoegdheden door de Cgb, zoals door de Cgb wordt voorgesteld, een belangrijke bijdrage kan leveren aan een effectievere werking van de Awgb. De verruiming van de onderzoeksbevoegdheid van de Cgb maakt het mogelijk om in de gevallen van stelsmatig onderscheid één of meerdere bedrijven aan een onderzoek te onderwerpen. Uiteraard verdient de organisatie en het beheer van de Cgb de nodige aandacht. De Cgb werkt sinds medio 2000 aan een verbetertraject om te komen tot een professionele organisatie. Dit traject, uitgevoerd in overleg met het Ministerie van Justitie, dat verantwoordelijk is voor het beheer van de Cgb, moet leiden tot een betere interne organisatiestructuur. Daarnaast zal de Cgb de beno-

digde middelen moeten krijgen om in staat te zijn zich daadwerkelijk de komende jaren actiever op te stellen.

## **BIJLAGEN**

### **Bijlage 1**

Reactie van het kabinet op de aanbevelingen van het externe (Nijmeegse) onderzoek

### **Bijlage 2<sup>1</sup>**

Reacties van niet gouvernementele organisaties (NGO's) en de Commissie gelijke behandeling (Cgb) op het concept-kabinetsstandpunt

### **Bijlage 3<sup>1</sup>**

Advies van de Interdepartementale Commissie Europees recht van 31 januari 2001 inzake de arresten Badeck (C-158/97) en Abrahamson (C-407/98) inzake de voorkeursbehandeling van vrouwen bij aanstelling en promotie.

### **Bijlage 4<sup>1</sup>**

Interne evaluatie Commissie Gelijke Behandeling (Rapport Rijnconsult, 26 mei 2000)

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

**1. Regel de bevoegdheid van de Cgb te oordelen over overtreding van artikel 7:648 BW of artikel 125g Ambtenarenwet in artikel 12 Awgb (I-2, par. 2.5 en 2.7)**

Voor de justitiabelen moet kenbaar zijn dat de Cgb bevoegd is om een oordeel te geven over de desbetreffende bepaling in het BW en de Ambtenarenwet. Het regelen van de bevoegdheid van de Cgb om over deze bepalingen te oordelen in de Awgb, kan hier afbreuk aan doen nu het onderscheid naar arbeidsduur een niet in de Awgb geregelde non-discriminatiegrond is. Uit oogpunt van stroomlijning zal de Wgb wel zodanig worden aangepast dat de bevoegdheid van de Cgb om over onderscheid dat in strijd is met de Wgb, te oordelen, in de Wgb zelf wordt opgenomen. Hetzelfde geldt voor het BW voor het verbod van onderscheid naar geslacht.

**2. Regel zoveel mogelijk in de wet achtereenvolgens de werkingssfeer van de regel, dan de norm, dan de uitzondering (I-2, par. 2.5 en 2.7)**

De systematiek van de Awgb wijkt af van die van de Wgb en artikel 7:646 BW nu in laatstgenoemde wetten, anders dan in de Awgb, de hoofdnorm aan de uitzonderingsbepaling vooraf gaat. Omdat het hier slechts de systematiek betreft, is het nu niet opportuun om de systematiek van de Awgb ingrijpend te wijzigen. Overigens blijkt ook niet dat de systematiek van de wet tot problemen heeft geleid.

**3. Herzie de ruim geformuleerde uitzondering van artikel 4, onder c, Awgb (I-3, par. 3.9)**

Zie hoofdstuk 2 van het kabinetsstandpunt, onder 2.4. (Artikel 4c Anterieure en posterieure wetgeving).

**4. Neem een bepaling in de Awgb op waarin de uitsluiting van het interne verenigingsleven van de werkingssfeer van de wet is geregeld (I-3, par. 3.3.4 en 3.9)**

Zie hoofdstuk 2 van het kabinetsstandpunt, onder 2.2.4 (Verenigingsleven).

**5. Regel welke arbeidsverhoudingen waarin het werkgeversgezag geen of geen duidelijke rol vervult, onder het begrip arbeidsverhouding van artikel 5, eerste lid, Awgb kunnen vallen (I-3, par. 3.2.2 en 3.9)**

Voor de arbeid is het verbod op onderscheid neergelegd in de artikelen 5, eerste lid, en 6 van de Awgb. Op grond van artikel 5, eerste lid, Awgb is onderscheid verboden bij de aanbidding van een betrekking en de behandeling bij de vervulling van een openstaande betrekking, het aangaan en het beëindigen van een arbeidsverhouding, het aanstellen tot ambtenaar en het beëindigen van het dienstverband van een ambtenaar, de arbeidsvoorwaarden, het laten volgen van onderwijs, scholing en vorming tijdens of voorafgaand aan een arbeidsverhouding en bij de bevordering. Op grond van artikel 6 is onderscheid verboden met betrekking tot de voorwaarden voor en de toegang tot het vrije beroep en de mogelijkheden tot uitoefening van en ontplooiing binnen het vrije beroep. Bij de parlementaire behandeling zijn geen uitvoerige beschouwingen gewijd aan de personele werkingssfeer van artikel 5, eerste lid, en artikel 6 Awgb. Duidelijk is dat de wetgever heeft beoogd om met de artikelen 5 en 6 het hele

<sup>1</sup> In het navolgende wordt niet ingegaan op aanbevelingen die zich tot de Cgb richten. Het is aan de Cgb om te beoordelen of, en op welke wijze, de Cgb deze aanbevelingen zal volgen.

terrein van de arbeid onder de reikwijdte van de Awgb te laten vallen. Uit de toelichtende stukken bij de Awgb blijkt dat al die vormen waarin onder gezag van anderen arbeid wordt verricht, onder het begrip arbeidsverhouding vallen en dus onder de reikwijdte van artikel 5 van de Awgb. Hieruit volgt dat alle andere arbeidsrelaties onder de reikwijdte van artikel 6 vallen. Omdat hierover kennelijk onduidelijkheid bestaat zal artikel 5 van de Awgb worden aangepast in die zin dat in plaats van arbeidsverhouding gesproken zal worden van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Verder zal worden bepaald dat indien een natuurlijke persoon, rechtspersoon of bevoegd gezag een ander onder zijn gezag arbeid laat verrichten, anders dan krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht of ambtelijke aanstelling, artikel 5 Awgb van overeenkomstige toepassing is. Aan de hand van feiten en omstandigheden zal moeten worden beoordeeld of er sprake is van een arbeidsovereenkomst. Hierbij kan de regeling van artikel 7:610a BW behulpzaam zijn. Op grond van dit artikel wordt hij die ten behoeve van een ander gedurende drie opeenvolgende maanden, wekelijks dan wel ten minste 20 uur per maand arbeid verricht, vermoed arbeid te verrichten krachtens een arbeidsovereenkomst. Het rechtsvermoeden kan worden weerlegd.

#### **6. Neem in artikel 6 Awgb uitdrukkelijk het woord «beëindigen» op (I-3, par. 3.9)**

De vrije beroepsbeoefenaar oefent zijn beroep uit alleen of in samenwerking met anderen, veelal in de vorm van een maatschap. Wanneer de samenwerking met anderen in maatschapsverband discriminatoir wordt beëindigd, betekent dit niet zonder meer dat de persoon niet langer een vrije beroepsbeoefenaar is. Een advocaat die uit een maatschap wordt gezet is immers nog steeds een advocaat die zijn beroep zelfstandig kan uitoefenen. Het beëindigen van de samenwerking in maatschapsverband kan wel tot gevolg hebben dat de persoon in kwestie wordt belemmerd in zijn mogelijkheden tot uitoefening van het vrije beroep. In dat geval kan een vrije beroepsbeoefenaar een beroep doen op artikel 6 van de Awgb. Dit artikel verbiedt onder meer onderscheid met betrekking tot «de mogelijkheden tot de uitoefening van ... het vrije beroep». Daarnaast is van belang dat aan de opzegging van een overeenkomst, dus ook aan de opzegging van een maatschapsovereenkomst, geen onrechtmatige reden ten grondslag mag liggen, zodat ook op grond van het algemene overeenkomstenrecht een discriminatoire beëindiging kan worden aangevochten. Het is daarom niet nodig het woord beëindigen uitdrukkelijk in artikel 6 op te nemen.

#### **7. Regel in artikel 7 lid 1 Awgb ook uitdrukkelijk het verbod van onderscheid bij het aangaan van een overeenkomst (I-3, par. 3.2.3 en 3.9)**

Zie hoofdstuk 2 van het kabinetsstandpunt, onder 2.2.3 (Contractswaigering).

8. Handhaaf voorlopig de Wgb als aparte wet (I-3, par. 3.8.4.2 en 3.9) Zie hoofdstuk 2, onder 2.1.2, punt a (Non-discriminatiegronden, *Algemeen*).

#### **9. Regel in de Awgb expliciet dat onder direct onderscheid mede wordt verstaan onderscheid op grond van zwangerschap, bevalling en moederschap (I-4, par. 4.6.1)**

Hierin zal worden voorzien bij de aanpassingswetgeving naar aanleiding van de evaluatie.

**10. Zie af van onderbrenging van het verbod op grond van een verschil in arbeidsduur in de Awgb. Bij het verbod van onderscheid op grond van een verschil in arbeidsduur wordt door de wetgever een ander begrippenkader gehanteerd en een andere structuur aangehouden (I-4, par. 4.6.2)**

De uitwerking van het verbod van onderscheid naar arbeidsduur kent een geheel eigen systematiek. Anders dan in de Awgb kennen de artikelen 125g van de Ambtenarenwet en artikel 7:648 van het BW geen stelsel van limitatief opgesomde uitzonderingen. Genoemde artikelen verbieden onderscheid op grond van arbeidsduur, tenzij dat objectief te rechtvaardigen is en er wordt geen onderscheid gemaakt tussen direct en indirect onderscheid. Daarmee is het stelsel als «open» te karakteriseren.

**11. Neem de criteria van de objectieve rechtvaardigingstoets in de wet op (I-4, par. 4.7)**

Zie hoofdstuk 2 van het kabinetsstandpunt, onder 2.1, onder d (Begrippenkader).

**12. Breng de werkingssfeer van de Wgb juncto artikel 7:646 BW én die van artikel 7:648 BW en III WOA, in overeenstemming met de artikelen 5 en 6 Awgb(I-3, par. 3.8.1.2 en 3.9, en I-5, par. 5.2.5.2 en 5.12)**

De materiële werkingssfeer van artikel 7: 648 BW en III WOA is beperkter dan die van artikel 1a Wgb, 7:646 BW en artikel 5 Awgb, omdat de WOA geen recht op deeltijdarbeid beoogt te creëren. Elementen die zijn opgenomen in artikel 5, eerste lid, sub a, Awgb (het aanbieden van een betrekking) en sub b, Awgb (het aangaan van een arbeidsverhouding) vallen niet onder de werkingssfeer van de WOA.

**13. Schrijf in aansluiting daarop voor dat de materie zoals thans geregeld in het Wgb- en Awgb-besluit, in één Besluit wordt ondergebracht (I-5, par. 5.12)**

Hiertoe is geen aanleiding nu de Wgb thans als aparte wet gehandhaafd blijft.

**14. Breng consistentie aan in de categorisering van de uitzonderingen van artikel 5, derde lid, sub a, Wgb en 3, sub b, Awgb (geestelijk ambt) (I-3, par. 3.8.3.1 en I-5, par. 5.2.5.2)**

Nu het effect van beide bepalingen hetzelfde is – namelijk het geestelijk ambt uit te sluiten van de werkingssfeer van de wet – is het niet nodig deze aanbeveling over te nemen.

**15. Voeg toe aan artikel 5, derde lid, Awgb: Artikel 1, sub d tot en met g van het (thans nog zo geheten) Wgb-besluit is van toepassing (I-5, par. 5.7.4 en 5.12)**

Dit is niet nodig omdat artikel 4 van de Awgb bepaalt dat de Awgb de Wgb onverlet laat.

**16. Schrap artikel 5, derde lid, sub b, uit de Wgb en breng de bepaling over naar het (Wgb/Awgb-)besluit (I-5, par. 5.2.5.2 en 5.12)**

Dit wordt overgenomen, zodat stroomlijning plaatsvindt tussen de (besluiten op grond van de) Awgb en Wgb.

**17. Ga na of er noodzaak is het verschil in formulering te handhaven van de uitzondering «bescherming van het moederschap» in BW, Wgb en Awgb (resp. «bedingen», «bepalingen» en «gevallen» waarin het de bescherming (...) betreft). Breng stroomlijning aan indien die noodzaak ontbreekt (I-5, par. 5.2.5.2)**

Het is niet nodig het verschil in formulering tussen de Wgb en Awgb voor de uitzondering «bescherming van het moederschap» te handhaven. In het kader van de stroomlijning zal in de genoemde bepalingen de term «gevallen» worden opgenomen. In het BW wordt echter de term «bedingen» gehandhaafd, nu dit een gebruikelijk begrip is in het BW.

**18. Heroverweeg de noodzaak van de uitzondering van artikel 2, vijfde lid, sub a, Awgb, gezien de problemen die de toepassing van deze bepaling oplevert (I-5, par. 5.5.4 en 5.12)**

Het feit dat deze bepaling tot interpretatievragen aanleiding kan leiden, geeft geen aanleiding de bepaling te schrappen.

**19. Schrap zo spoedig mogelijk artikel 5, zesde lid, Awgb (I-5 par. 5.9 en 5.12)**

De Wet tot wijziging van de Pensioen- en Spaarfondsenwet en enige andere wetten (recht van keuze voor ouderdomspensioen in plaats van nabestaandenpensioen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen (Stb. 625), hierna: Wet 2b PSW/ gelijke behandeling), heeft de uitzondering van artikel 5, zesde lid, sterk beperkt. Het nabestaandenpensioen blijft buiten de reikwijdte vallen van het verbod op onderscheid naar burgerlijke staat. In de memorie van toelichting bij deze wet is aangegeven dat het vergroten van het aantal afhankelijkheidsrelaties onwenselijk is. En dit laatste zou het gevolg zijn van het volledig schrappen van de uitzondering. Ook de Tweede Kamer deelt dit standpunt, zoals kan worden afgeleid uit de motie van de leden Schimmel/ Van Zijl (Kamerstukken II 1999/2000, 26 711, nr. 25). In deze motie is de regering verzocht zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval in de nieuwe pensioenwet ongehuwd samenwonende partners, daar waar mogelijk gelijk te behandelen met gehuwde en geregistreerde partners. De motie heeft geen betrekking op de resterende uitzondering in artikel 5, zesde lid, Awgb.

Van een noodzaak tot het schrappen van deze uitzondering is geen sprake. Na de introductie per 1 januari 1998 van de Wet geregistreerd partnerschap is de positie van de homoseksuele partnerrelaties met betrekking tot het recht op nabestaandenpensioen verbeterd door de Wet van 25 mei 2000 tot wijziging van de Pensioen- en Spaarfondsenwet met betrekking tot de medezeggenschap van gepensioneerden en de gelijkstelling in pensioenregelingen van geregistreerde partners met gehuwden (Stb. 256). Door deze wetwijziging worden personen die ten tijde van de inwerkingtreding van deze wetwijziging deelnemer zijn in een pensioenregeling en een geregistreerd partnerschap zijn aangegaan met betrekking tot het nabestaandenpensioen, gelijk behandeld als gehuwde deelnemers. Het nabestaandenpensioen moet voor hen op dezelfde wijze worden vastgesteld. Het is niet meer mogelijk de hoogte van hun nabestaandenpensioen te beperken door alleen rekening te houden met de jaren na 1 januari 1998. Dit betekent een verbetering in de positie van geregistreerden, en in het bijzonder in de positie van de homoseksuele partnerrelaties. Aanleiding hiervoor was de op 16 april 1998 door de Tweede Kamer aangenomen motie van de leden Dittrich, Van der Burg, Sipkes en Van der Stoel (Kamerstukken II 1997/98, 22 700, nr.30).

Er is geen sprake van ongelijke behandeling van gelijke gevallen, indien alle paren dezelfde mogelijkheden hebben met betrekking tot het

verkrijgen van nabestaandenpensioen. Gelijke behandeling van ongehuwde/niet-geregistreerd samenwonenden met geregistreerden en gehuwden is geen doelstelling in het kader van de gelijke behandeling. Een ieder heeft de vrije keuze al dan niet te kiezen voor het huwelijk of registratie. Bij deze keuze zal een belangenafweging gemaakt moeten worden. Het kabinet is van oordeel dat met de Wet 2b PSW/ gelijke behandeling voldaan wordt aan de voornaamste uitgangspunten van de Awgb: zowel wat betreft het tegengaan van discriminatie op de belangrijkste terreinen van het maatschappelijk leven, als wat betreft het bieden van duidelijkheid en rechtszekerheid. De opvatting dat handhaving van de uitzondering voor nabestaandenpensioen op gespannen voet zou staan met het EVRM, wordt dan ook niet gedeeld.

Het recht op ongestoord genot van eigendom, waar het EVRM over spreekt, dient te worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond dan ook. Het mag onder andere niet afhankelijk zijn van burgerlijke staat, tenzij daarvoor een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat. De mogelijkheid voor iedere partnerrelatie om te huwen c.q. te registreren is een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor het handhaven van de uitzondering voor samenwonenden. Onderscheid tussen ongehuwd samenwonende-niet-geregistreerden enerzijds en gehuwden/ geregistreerden anderzijds was problematisch voorzover niet alle partnerrelaties in de gelegenheid waren te huwen/registreren. Het schrappen van de uitzondering van artikel 5, zesde lid, Awgb, waardoor samenwonenden een «wettelijk» recht hebben op nabestaandenpensioen, indien dat voor de gehuwden/geregistreerden bestaat, is niet noodzakelijk. De keuze voor een nabestaandenpensioen voor samenwonenden wordt overgelaten aan de afspraken die hierover tussen werkgever en werknemers worden gemaakt. Dit laat overigens onverlet dat de wetgever wel waarborgen schept voor de situatie dat in de pensioenregeling een dergelijk partnerpensioen is opgenomen. In dat geval is een aantal materiële voorwaarden, zoals neergelegd in de PSW en de Wgb, wel van toepassing.

**20. Overweeg één van de gelijkkluidende uitzonderingen in de tweede zin van artikel 7, tweede lid, Awgb en artikel 4 lid 2 Wgb te schrappen (I-5, par. 5.10.4 en 5.12)**

Hoewel de uitzonderingen in deze bepalingen gelijkkluidend zijn, wordt deze aanbeveling niet overgenomen omdat de bepalingen niet dezelfde reikwijdte hebben. Bovendien ontstaat er met het schrappen van artikel 4, tweede lid, Wgb een probleem dat samenhangt met de verhouding tussen de Awgb en de Wgb. De Wgb, die een beperktere reikwijdte heeft dan de Awgb, gaat voor. De uitzondering van de Wgb heeft een beperkter bereik. Dit houdt in dat enerzijds het schrappen van de uitzondering in de Wgb een lacune met betrekking tot de uitzondering in de Awgb zou opleveren. Anderzijds zou het schrappen van de uitzondering in de Awgb betekenen dat de uitzondering slechts voor het beperkte veld van de Wgb behouden blijft. Het handhaven van beide artikelen is van belang om het evenwicht tussen beide wetten te handhaven.

De tweede zin van artikel 7, tweede lid, Awgb en artikel 4, tweede lid, Wgb maken een uitzondering op het verbod van onderscheid op grond van geslacht bij het volgen van onderwijs. Artikel 4, tweede lid, Wgb handelt over de toegang tot de beroepsopleiding, de voortgezette beroepsopleiding en de cursus voor bij- en omscholing. Hieronder valt bijvoorbeeld niet het primair onderwijs. Artikel 7 Awgb heeft betrekking op het aanbieden van goederen en diensten en op het geven van advies of voorlichting over school- en beroepskeuze. Artikel 7 Awgb beperkt zich niet tot het beroepsonderwijs, daar valt het primair onderwijs wel onder. Voor het onderwijs dat niet onder de reikwijdte van de Wgb valt, is de uitzondering van de Awgb daarom noodzakelijk voor het behoud van de eigen identiteit van de onderwijsinstellingen.



Het schrappen van artikel 4, tweede lid, Wgb wordt niet wenselijk geacht, omdat ingevolge artikel 4, onder a, van de Awgb voor onderscheid op grond van geslacht bij het volgen van onderwijs en het geven van beroepskeuzevoorlichting artikel 4 Wgb voorrang heeft. Als dus de uitzondering uit de Wgb wordt geschrapt, geldt de uitzondering van artikel 7 Awgb niet voor het beroepsonderwijs en beroepskeuzevoorlichting. Dit is niet de bedoeling.

**21. Vervang in artikel 8 Awgb het woord «beëindiging» door «opzegging» (I-6, par.6.6)**

Er zal in artikel 8 een splitsing worden gemaakt tussen de regeling van de opzegging van de arbeidsovereenkomst en de beëindiging van de ambtelijke dienstbetrekking

**22. Vervang in artikel 8 Awgb de verwijzing naar het achtste hoofdstuk Algemene wet bestuursrecht (Awb) door het zesde hoofdstuk Awb (I-6, par. 6.7)**

Op grond van aanwijzing 85 van de aanwijzingen voor de regelgeving worden de uitdrukkingen en alleen gebruikt indien dit noodzakelijk is om de onderlinge verhouding tussen de ene bepaling en de andere bepaling duidelijk te maken. De term houdt in dat het genoemde artikel in het omschreven geval onverkort van toepassing is. Nu niet bedoeld is een van de Awb afwijkende regeling te treffen, zal de verwijzing naar hoofdstuk acht Awb worden aangepast, waarbij nog wel gekeken zal worden of met een verwijzing naar het zesde hoofdstuk kan worden volstaan.

**23. Geef in artikel 8 Awgb aan op welke wijze de werknemer een beroep op de vernietigingsgrond moet doen (vgl. art. 7:677 vijfde lid laatste volzin, BW) (I-6, par. 6.6)**

In artikel 677, lid 5, BW is geregeld dat indien de werkgever de arbeidsovereenkomst opzegt terwijl er sprake is van een opzegverbod, de werknemer gedurende 2 maanden na opzegging een beroep kan doen op de vernietigingsgrond. Dit gebeurt door kennisgeving aan de werkgever. In het verleden heeft deze bepaling deel uitgemaakt van artikel 8, eerste lid, Awgb. Omwille van de eenvormigheid zal deze bepaling weer worden opgenomen.

**24. Geef in artikel 8 Awgb aan dat tegenover het overheidsorgaan een beroep op de vernietigingsgrond wordt gedaan door het indienen van een bezwaarschrift (I-6, par. 6.7)**

Zie de reactie op aanbeveling 22. Overneming van deze aanbeveling is niet nodig nu de Awb onverkort van toepassing is.

**25. Schep duidelijkheid over de termijn waarbinnen tegenover de overheid op grond van artikel 8, tweede lid, Awgb een beroep op de vernietigingsgrond gedaan moet worden (I-6, par. 6.6)**

Verwezen wordt naar de reactie op aanbeveling 22 en aanbeveling 24.

**26. Maak in de wettelijke bepaling duidelijk dat in plaats van een beroep op de nietigheid van een opzegging een eis tot schadevergoeding op grond van kennelijk onredelijk ontslag mogelijk is (I-6, par. 6.6)**

Bij een opzegging in strijd met het verbod van onderscheid kan een beroep worden gedaan op artikel 647 lid 1 en artikel 648 lid 1 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. In die leden is de vernietigbaarheid geregeld. Ook kan gekozen worden voor schadevergoeding op grond van kennelijk onredelijk ontslag (artikel 681 Boek 7 BW). Dit kan als geen prijs wordt gesteld op de voortzetting van de arbeidsovereenkomst, bijvoorbeeld wanneer de arbeidsrelatie ernstig verstoord is. De werknemer heeft derhalve de vrijheid te kiezen tussen een beroep op een vernietigingsgrond dan wel een actie op grond van kennelijk onredelijk ontslag. Dit hoeft niet in de wet geëxpliciteerd te worden

**27. Regel de bewijslast in geval van discriminatie expliciet, en volg daarbij – ook bij onderscheid naar andere gronden dan geslacht – de voorschriften van de EG-richtlijn Bewijslastverdeling (I-6, par. 6.6 en 6.7)**

Hierin wordt bij de implementatie van de richtlijnen ter uitwerking van artikel 13 EG-Verdrag (de anti-rassendiscriminatie-richtlijn en de kader-richtlijn) voorzien.

**28. Verplicht degene die weigert een overeenkomst als bedoeld in de artikelen 5, 6 of 7 Awgb te sluiten, of degene die een overeenkomst als bedoeld in artikel 6 of 7 Awgb verbreekt, desgevraagd schriftelijke redenen daarvoor te verstrekken (I-6, par. 6.7)**

Het is de vraag of zo'n verplichting toevoegde waarde heeft omdat de aangesprokene vaak een andere reden zal noemen dan de vermeende discriminatie. Onder omstandigheden kan uit de eisen van redelijkheid en billijkheid ook een informatieverplichting voortvloeien. Dit zal uiteindelijk door de burgerlijke rechter beoordeeld moeten worden.

29. Bepaal in artikel 7:685 dat een ontbindingsverzoek wegens redenen, die in artikel 1 Awgb als verboden gronden van onderscheid zijn genoemd, niet toewijsbaar is (I-6, par. 6.7)

Op 3 december 1999 is aan de Adviescommissie Duaal Ontslagstelsel gevraagd om dit bij de advisering te betrekken. Uit het inmiddels uitgebrachte advies blijkt dat de commissie wijziging van artikel 7: 685 BW niet noodzakelijk acht, nog afgezien van het feit dat daarmee een discongruentie zou ontstaan tussen de opzegverboden van de Awgb, het BW en de WOA. Het advies is aan diverse instanties voorgelegd, waarna het kabinet haar standpunt met betrekking tot de inrichting van het ontslagstelsel zal bepalen. Hierbij zal ook worden ingaan op de aanbeveling en het advies van de commissie hierover.

**30. Verruim de bescherming tegen victimisatie. De verruiming betreft zowel bescherming tegen andere vormen van benadeling dan ontslag, als bescherming tegen benadeling in andere duurrelaties dan de arbeidsovereenkomst (I-6, par. 6.7)**

Hierin wordt bij de implementatie van de richtlijnen ter uitwerking van artikel 13 EG-Verdrag (de anti-rassendiscriminatie-richtlijn en de kader-richtlijn) voorzien.

**31. Regel het victimisatieontslag in artikel 1a, vierde lid, Wgb op dezelfde wijze als in de overige gelijke-behandelingswetgeving (I-6, par. 6.6 en 6.7)**

De formulering in de Wgb zal worden aangepast conform de Awgb. Daarbij zal ook rekening worden gehouden met de in voorbereiding zijnde wijziging van Richtlijn 76/207/EEG.

**32. Regel het verbod van discriminatoir ontslag in artikel 7:648 BW op dezelfde wijze als het verbod van discriminatoir ontslag in artikel 8 AWGB (I-6, par. 6.6 en 6.7)**

Het hier bedoelde wettelijk verbod heeft ook betrekking op discriminatoir ontslag op grond van arbeidsduur. In het kader van de evaluatie van de WOA in 2002/2003 zal dit aspect worden meegenomen. Tevens zal hierbij aandacht worden besteed aan de reikwijdte van wetsvoorstel 27 661, zoals toegezegd door de Minister van Justitie aan het kamerlid Santi.

**33. Regel een expliciete sanctie op discriminatoire verbreking van een duurovereenkomst**

Artikel 7 Awgb verbiedt onderscheid bij de beëindiging van overeenkomsten bij het aanbieden van goederen en diensten. Een discriminatoire beëindiging is – als strijdig met een dwingende wetsbepaling – vernietigbaar op grond van artikel 3:40 van het BW. Een andere sanctie is niet nodig.

**34. Schrap de verjaringstermijn in artikel 11 Wgb (I-6, par. en 6.7)**

De hertoe strekkende wijziging van de Wgb is inmiddels in werking getreden (Stb. 2000, 391).

**35. Verwijder de beperking van het onderzoek uit eigen beweging tot «stelselmatig onderscheid» en tot «een bepaalde bedrijfstak, een tak van dienst of vormen van maatschappelijke dienstverlening» uit de wettekst. Geef in de toelichting aan dat de bevoegdheid ziet op de bestrijding van ernstige vormen van discriminatie door in de toelichting aan te geven dat de bevoegdheid ziet op de bestrijding van ernstige vormen van discriminatie (I-7, par. 7.5.1)**

Zie hoofdstuk 2 van het kabinetsstandpunt, onder 2.5.2.

**36. Leg de adviesbevoegdheid van de Cgb ten aanzien van gelijke behandelingswetgeving en wetgeving die daarmee nauw verbonden is, in de wet vast (I-7, par. 7.5.3)**

Zie hoofdstuk 2, onder 2.5.2.

**37. Leg in de wet vast dat de rechter alleen gemotiveerd mag afwijken van een oordeel van de Cgb (I-7, par. 7.6)**

Zie hoofdstuk 2, onder 2.5.2.

**38. Maak bij gelegenheid van de «Reparatiewet Awgb» duidelijk dat een aanbeveling door de Cgb gedaan kan worden, ook wanneer geen overtreding van de norm is geconstateerd (I-6, pr. 7.4.7)**

Artikel 13, tweede lid, Awgb bevat hiertoe geen belemmering. Ook als er geen overtreding van de norm is geconstateerd, kan door de Cgb een aanbeveling worden gedaan; hiertoe hoeft geen bepaling te worden opgenomen in de Awgb.

**39. Geef in de memorie van toelichting bij de «Reparatiewet Awgb» aan dat in gevallen waarin strikte toepassing van de normen van de gelijke-behandelingswetgeving tot apert onredelijke uitkomsten zou leiden op grond van de redelijkheid en billijkheid, de betreffende bepaling buiten toepassing moet worden gelaten of de gevolgen van toepassing van de bepaling moeten worden verzacht (I-4, par. 4.7)**

Zie hoofdstuk 2, onder 2.1.3. (Gesloten stelsel).

**40. Voer bij de nieuwe regelgeving systematisch een gelijke-behandelingstoets uit. Neem deze verplichting op in de Aanwijzingen voor regelgeving (I-5, par. 5.3.4, 5.8.3, 5.8.4, 5.10.4 en 5.12, en I-8)**

Uit de Aanwijzingen voor de regelgeving blijkt al dat toetsing aan de Grondwet moet plaatsvinden. Aanwijzing 18 bepaalt dat bij het ontwerpen van regelgeving moet worden onderzocht welke hogere regels de vrijheid inperken en in de toelichting op deze aanwijzing wordt gewezen op het gelijkheidsbeginsel.

**41. Maak in de memorie van toelichting bij de «Reparatiewet Awgb» duidelijk dat de ter implementatie van EG-regelgeving bestaande uitzonderingen (bescherming van het moederschap en voorkeursbehandeling van vrouwen bij de arbeid) niet per se op dezelfde wijze moeten worden gehanteerd als de uitzonderingen waarop EG-regelgeving geen betrekking heeft (bescherming van het moederschap bij het aanbod van goederen/diensten, voorkeursbehandeling van vrouwen bij het aanbieden van goederen/diensten en voorkeursbehandeling van etnische/culturele minderheden bij de arbeid en bij het aanbod van goederen/diensten) (I-5, par. 5.2.5, 5.3.4 en 5.12)**

Zie Hoofdstuk 2, onder 2.3.1. (Voorkeursbeleid). Deze aanbeveling zal worden betrokken bij de daar aangekondigde heroverweging van het voorkeursbeleid.

**42. Geef aan dat het bevorderen van (terughoudend gebruik van) een schikking niet in strijd is met de Awgb (I-7, par. 7.4.8)**

Zie hoofdstuk 2, onder 2.5.2. Het is overigens primair aan de Cgb om te beoordelen hoe de Cgb in een concreet geval het onderzoek inricht en de zaak afdoet.

**43. Geef in het nieuwe Wgb/Awgb-besluit duidelijk aan of een uitzondering betrekking heeft op artikel 5/6 Awgb, dan wel op artikel 7 Awgb (I-5, par. 5.12)**

Nu niet wordt overgegaan tot integratie van de besluiten, hoeft hierop niet nader te worden ingegaan.

**44. Plaats artikel 1, sub b, van het Awgb-besluit (bescherming van het moederschap) in een aparte bepaling (I-5, par. 5.2.5 en 5.12)**

De inhoud en de motivering van deze aanbeveling is niet geheel helder. Bovendien rijst de vraag wat de toegevoegde waarde is van het in een apart artikel opnemen van een reeds bestaande bepaling.

**45. Verduidelijk de betekenis van artikel 1 sub g, Awgb-besluit (I-5, par. 5.2.5 en 5.12)**

In de externe evaluatie wordt gesteld dat deze bepaling voor meerdere uitleg vatbaar zou zijn, namelijk er zou zowel op de gemiddelde prestatie van een bepaalde man/vrouw als de gemiddelde prestaties van mannen/vrouwen als groep kunnen worden gedoeld. Uit de nota van toelichting bij het besluit blijkt dat het onderscheid gerechtvaardigd moet zijn door een relevant verschil in prestaties. De gemiddelde prestaties van de personen van verschillend geslacht moeten een significant verschil vertonen, voordat het bepalend zijn van het geslacht kan worden aangenomen. De betekenis van deze bepaling is derhalve duidelijk; het gaat om de gemiddelde prestatie van mannen/vrouwen als groep.

**46. Schrap artikel 1, sub h, Awgb-besluit (I-5, par. 5.2.5 en 5.12)**

Deze bepaling opent de mogelijkheid om bij levensverzekeringen een van het geslacht van die persoon afhankelijke premie te hanteren indien het verschil in levensverwachting tussen mannen en vrouwen het verschil in levensverwachting redelijkerwijs met zich brengt. Op basis van het externe onderzoek is er onvoldoende zicht op mogelijke problemen die zich kunnen voordoen indien tot schrapping van deze bepaling zou worden overgegaan. Aan de andere kant realiseert het kabinet zich dat in het licht van de maatschappelijke opvattingen inderdaad getwijfeld kan worden aan handhaving van de bepaling. Het kabinet zal hier derhalve nader onderzoek naar doen.

**47. Voeg in artikel 2 van het Awgb-besluit een bepaling toe die overeenkomt met artikel 1, sub c, Wgb-besluit (I-5, par. 5.4.4 en 5.12)**

Er wordt vanuit gegaan dat in deze aanbeveling bedoeld is artikel 1, sub e, Wgb-besluit (artikel 2 van het Awgb-besluit kent reeds een overeenkomstige bepaling als sub c van artikel 1 Wgb-besluit). Artikel 1, sub e, Wgb-besluit bepaalt dat als beroepsactiviteiten waarvoor het geslacht bepalend kan zijn beschouwd worden persoonlijke verzorging, verpleging of opvoeding van of hulpverlening aan personen. Het Awgb-besluit kent in artikel 2 geen vergelijkbare bepaling voor activiteiten waarbij het ras van een persoon bepalend kan zijn. Het is niet wenselijk een vergelijkbare bepaling als artikel 1, sub e, Wgb-besluit op te nemen in artikel 2 van het Awgb-besluit nu van de noodzaak daartoe niet is gebleken. Er blijkt uit de oordelen van de Cgb dat in voorkomend geval een oplossing kan worden gevonden door in de functie-eisen op te nemen dat bijvoorbeeld affiniteit met de doelgroep tot aanbeveling strekt.

**48. Breng, indien wordt overgegaan tot de met betrekking tot de besluiten gegeven aanbevelingen, en indien daarbij een nieuwe toelichting komt, in die toelichting tevens de volgende wijzigingen aan:**

- **Laat achterwege de passages waarin de verwachting wordt uitgesproken dat met de Awgb-evaluatie tevens kan worden**

**voldaan aan de evaluatieverplichting van artikel 11, derde lid, van het VN-vrouwenverdrag**

- **Laat achterwege de opmerking dat «bescherming van het moederschap» een species is van geslachtsbepaaldheid**
- **Laat achterwege de opmerking dat bescherming van het moederschap financiële consequenties voor vrouwen mag hebben**
- **Volg bij de omschrijving van «bescherming van het moederschap» de voorschriften uit de toepasselijke inter-en supranationale documenten (I-5, par. 5.2.5.1, 5.2.5.2 en 5.12)**

Op dit moment vindt er een onderzoek plaats naar het Besluit beroepsactiviteiten waarvoor het geslacht bepalend kan zijn en artikel 5 lid 3 van de Wgb. Het Besluit gelijke behandeling wordt hierin tevens betrokken. Hoofdvraag van dit onderzoek is of het gezien de sociale en maatschappelijke ontwikkelingen gerechtvaardigd is de uitzonderingen op het recht van gelijke behandeling te handhaven, zoals deze genoemd zijn in artikel 5 lid 3 Wgb en het Besluit beroepsactiviteiten waarvoor het geslacht bepalend kan zijn. Indien op basis van de resultaten van dit onderzoek besloten wordt over te gaan tot aanpassing, dan zal (voor zover mogelijk) op de hierboven weergegeven aanbevelingen acht worden geslagen bij het opstellen van de toelichting.

**49. Regel in het Ontslagbesluit dat de RDA de ontslagaanvraag moet toetsen op discriminatie naar alle in de Awgb (en de overige non-discriminatiebepalingen) verboden (I-6) ontslaggronden, en dat hij bij constatering van verboden discriminatie zijn toestemming voor ontslag moet onthouden (I-6, par. 6.2.3.2 en 6.7)**

Aan de Adviescommissie Duaal Ontslagstelsel is gevraagd om dit bij de advisering te betrekken. Uit het advies blijkt dat de commissie deze aanpassing van het Ontslagbesluit een goede verduidelijking vindt. In het kabinetsstandpunt met betrekking tot de toekomstige inrichting van het ontslagstelsel zal worden ingegaan op deze aanbeveling en het advies van de commissie ter zake.

**50. Maak een «anders geregeld» -overzicht met betrekking tot de wetgeving die wordt bedoeld in artikel 4, onder c, Awgb (I-3, par. 3.3.3 en 3.9)**

Zie de reactie op aanbeveling 3.

**51. Verricht onderzoek naar de noodzaak en wenselijkheid van een specifieke gelijk loonregeling voor loondiscriminatie op grond van ras (I-3, par. 3.8.4.2 en 3.9)**

In het Plan van aanpak gelijke beloning wordt niet alleen ingegaan op het recht op gelijke beloning (voor arbeid van gelijke waarde) naar geslacht, maar ook op het recht op gelijke beloning naar ras. Uit de analyse van de beloningsverschillen tussen allochtonen en autochtonen is duidelijk geworden dat er veel gegevens ontbreken over de beloningsverschillen tussen beide groepen. Er zal eenzelfde onderzoekstraditie als ten aanzien van beloning van mannen en vrouwen opgebouwd moeten worden. Dit zal onder meer gebeuren door regelmatig onderzoek van de Arbeidsinspectie. Het is de bedoeling dat dergelijk onderzoek naar de positie van zowel vrouwen en mannen als van autochtonen en allochtonen in het bedrijfsleven en delen van de overheid regelmatig wordt herhaald. Tevens zal verdiepend onderzoek op micro-mesoniveau naar beloningsverschillen worden verricht. Aan de hand van de resultaten kan gevolgd worden

welke ontwikkelingen zich voordoen in de beloningsverschillen. Indien deze verschillen niet of in een te traag tempo blijken af te nemen, kunnen aanvullende maatregelen worden getroffen zoals een nadere invulling van de regels over gelijke beloning van allochtonen. Op dit moment is er echter onvoldoende aanleiding voor een dergelijke maatregel. Bovendien zijn eerst de sociale partners aan zet. In hun adviezen op het Plan van aanpak hebben de Stichting van de Arbeid en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid een aantal maatregelen aangekondigd, waaronder de ontwikkeling van een checklist gelijke beloning ten behoeve van CAO-partijen op bedrijfstakniveau en werkgevers en werknemers op ondernemingsniveau. Deze checklist is inmiddels tot stand gebracht.

**52. Bestudeer de mogelijkheid van het toepassen van punitieve privaatrechtelijke sancties (I-6, par. 6.7)**

In de brief van 17 juni 1999 inzake claimcultuur (kamerstukken II 1998/99, 26 630, nr. 1) heeft de Minister van Justitie aangegeven dat in ons rechtstelsel geen elementen moeten worden geïntroduceerd die de claimcultuur in sterke mate bevorderen. De Minister van Justitie noemde daarbij in het bijzonder «punitive damages». In het licht hiervan is onderzoek naar de toepassing van punitieve privaatrechtelijke sancties niet wenselijk.

**53. Voorzie in een «lump-sum» -besteding van de Commissie voor alle taken en bevoegdheden tezamen en zonder jaarlijkse verrekening van overschotten (I-7, par. 7.3.3)**

Zie hoofdstuk 4 (Organisatie en beheer Cgb).

**54. Wijs de rechterlijke macht uitdrukkelijk op de mogelijkheid neergelegd in artikel 12, tweede lid, onder c, Awgb, waarin de rechter de mogelijkheid wordt geboden om een oordeel van de Commissie te verzoeken omtrent vragen van gelijke behandeling (I-7, par. 7.4.3)**

Desgewenst kan de Cgb hierover zelf in contact te treden met de rechterlijke macht.

**55. Evalueer regelmatig de werkbelasting van de Cgb. Breng de personele begroting en het budget daarmee in overeenstemming (I-7, par. 7.4.2.)**

Zie hoofdstuk 4 (Organisatie en beheer Cgb).

**56. Bereken tijdig de personele en budgettaire gevolgen bij nieuwe taken en bevoegdheden voor de Commissie en verwerk deze in het jaar van invoering in de Commissiebegroting (I-7, par. 7.4.2)**

Zie hoofdstuk 4 (Organisatie en beheer Cgb) van het kabinetsstandpunt.

**57. Steun de Commissie in een meer pro-actief gebruik van haar bevoegdheden (I-7, par. 7.5.2)**

Het is primair aan de Cgb om te bepalen hoe de Cgb invulling geeft aan de wettelijk opgedragen taken. Zie ook hoofdstuk 4 (Organisatie en beheer Cgb).

**58. Pas de begroting van de Cgb aan haar adviestaak (I-7, par. 7.5.3)**

Zie hoofdstuk 4 (Organisatie en beheer Cgb).