

Vergaderjaar 2003–2004

**28 770**

## **Wijziging van de Algemene wet gelijke behandeling en enkele andere wetten ter uitvoering van richtlijn nr. 2000/43/EG en richtlijn nr. 2000/78/EG (EG-implementatiewet Awgb)**

**B**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT<sup>1</sup>**

Vastgesteld 18 november 2003

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het stellen van de volgende vragen en het maken van de volgende opmerkingen.

De **CDA**-fractie deelden mee met belangstelling te hebben kennis genomen van dit wetsvoorstel.

De bedoeling van het wetsvoorstel is, naast wetsvoorstellen 28 169 en 28 170, uitvoering te geven aan 2 EG-richtlijnen inzake gelijke behandeling.

Alhoewel deze leden vonden dat door de implementatie in 3 aparte wetgevingstrajecten de implementatie van de richtlijnen gefragmenteerd en complex is geworden, hadden zij begrip voor het standpunt van de regering om verdere vertraging te vermijden. De leden van de CDA-fractie konden zich vinden in de meeste aanpassingen in de Algemene wet gelijke behandeling, zeker nadat ze zo uitgebreid in de Tweede kamer zijn behandeld. Toch wilden deze leden een aantal opmerkingen maken c.q. vragen stellen.

In overweging 16 van de Preambule van de rassenrichtlijn staat dat lidstaten in voorkomende gevallen ook rechtspersonen dienen te beschermen als deze gediscrimineerd worden op grond van ras of etnische afstamming van hun leden. De Awgb heeft echter uitsluitend betrekking op natuurlijke personen. De minister heeft gesteld dat een bedrijf/rechtspersoon bescherming kan inroepen als het gemaakte onderscheid inhoudt dat er tussen natuurlijke personen onderscheid is gemaakt. In andere gevallen vallen rechtspersonen buiten de werking van de Awgb en kunnen ze een actie uit onrechtmatige daad instellen. Is deze rechtsgang niet zwaarder dan beoogd door de richtlijn?

<sup>1</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Schuyer (D66), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD), Pastoor (CDA), Meindertsma (PvdA), Bemelmans-Vidéc (CDA) (*pl.v. voorzitter*), Dölle (CDA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA) (*voorzitter*), Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF), Kox (SP).

In artikel 7a wordt expliciet gesteld dat onderscheid op grond van ras verboden is «bij de toegang» tot de bedoelde diensten en goederen (omdat dit niet duidelijk staat in artikel 7 en de discriminatiewetgeving tot aanscherping noopt). Nadrukkelijk wordt in de memorie van toelichting gesteld dat deze bepaling niet voor de andere gronden wordt voorgesteld,

omdat een zodanige uitbreiding het bestek van het onderhavige wetsvoorstel – dat in beginsel uitsluitend strekt tot implementatie van de richtlijnen buiten gaat.

Houdt dit in dat wel voor de andere gronden onderscheid gemaakt mag worden bij sociale bescherming?

De minister merkt in de brief van 2 oktober aan de Tweede Kamer op dat de richtlijnen niet verplichten tot voorkeursbeleid, maar wel de mogelijkheid laten. Nadrukkelijk wordt gesteld dat de bestaande mogelijkheden voor voorkeursbeleid ten aanzien van de grond ras ook gaan gelden voor de terreinen van de sociale bescherming en sociale voordelen. Als de leden van de CDA-fractie onder andere lazen dat onder sociale voorzieningen bijvoorbeeld de Algemene bijstandswet en de Wet voorzieningen gehandicapten vallen, betekent de opmerking van de minister dan dat mensen die behoren tot een etnische minderheid een hogere uitkering krijgen of eerder een voorziening dan mensen die in Nederland niet tot een etnische minderheid behoren? Graag ontvangen deze leden een nadere toelichting van de minister.

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen de begrippen sociale bescherming, sociale zekerheid en sociale voordelen, bedoeld in het eerste lid worden omschreven.

Deze begrippen zijn nader uitgewerkt in de memorie van toelichting (blz.14). Waarom de huidige omschrijvingen zich niet lenen voor omzetting in een wettelijke definitie en wel voor een Amvb was de leden van de CDA-fractie niet duidelijk. In de Tweede kamer is het amendement Luchtenveld aangenomen in zake een voorhangprocedure om de Amvb eerst aan beide kamers voor te leggen. Wil de minister reeds nu een nadere definiëring geven van deze begrippen? Zou de minister nog eens kunnen toelichten waarom de begrippen niet vast verankerd kunnen worden in de wet?

Onder artikel 13 van de anti-rassendiscriminatie dienen de Lidstaten te voorzien in zogenoemde «specialized bodies» die onafhankelijke bijstand aan de slachtoffers verlenen, onderzoeken doen en verslagen publiceren. De commissie gelijke behandeling vervult voor een belangrijk deel deze taken. Daarnaast onderkent de regering het belang van organen als het LBR, en anti-discriminatiebureaus bij het verlenen van bijstand aan slachtoffers van discriminatie (deze instanties ontvangen dan ook subsidie). Is het feit dat de regering subsidie verleent en het belang onderkent voldoende om deze instantie te erkennen als «specialized bodies» of dient de regering deze instanties expliciet aan te wijzen?

Deze leden merkten tenslotte op te hebben gezien dat de regering de voorlichting ter hand gaat nemen, zodra de wetsvoorstellen zijn goedgekeurd. Zij vertrouwden erop dat de regering met alle betrokken partijen tot een snelle en goede voorlichting komt over een zo belangrijke wetsontwikkeling.

De leden van de **PvdA**-fractie merkten op met instemming te hebben kennis genomen van het wetsvoorstel dat immers beoogt binnen de daarvoor gestelde termijn de Algemene wet gelijke behandeling aan te passen aan twee Europese richtlijnen. Zij vonden dat de regering daarbij, in afwijking van de dringende adviezen van de Raad van State, een wel erg gecompliceerde weg heeft bewandeld door twee aparte wetgevings-trajecten in te stellen betreffende de nieuwe discriminatiegronden handicap en leeftijd en hiernaast de Awgb zelf aan de richtlijnen aan te passen (het onderhavige voorstel), terwijl meteen na deze wijzigingen het voornemen is de drie wetten, mogelijk met nog andere regelgeving ten aanzien van gelijke behandeling in de arbeid, tot een nieuwe Awgb te integreren. Deze methode stond, naar het oordeel van de aan het woord

zijnde leden, garant voor rechtsonzekerheid voor burgers en organisaties gedurende de periode waarin deze integratie in een nieuwe wet nog niet tot stand is gekomen. De kans dat in die tijd de uitvoering van de wetgeving betreffende leeftijd en handicap niet van de grond komt, is aanzienlijk. Daarbij moet bedacht worden dat intussen ook nieuwe Europese initiatieven in de maak zijn, dat ook daarbij weer de kwestie van de implementatie speelt, dat het uit elkaar lopen van de Europese en de Nederlandse wetssystematiek steeds klemmender wordt (bijvoorbeeld ten aanzien van het kernbegrip «onderscheid» versus «discriminatie») en dat er bovendien een nieuwe evaluatie van de gelijke behandelingswetgeving op stapel staat die uiteraard tot aanpassingen in de wetgeving zal kunnen leiden. Deelt de regering het oordeel dat de gevolgde wetgevingsstrategie niet bevorderlijk is voor de rechtszekerheid? Hoe denkt de regering over de kansen dat de op stapel zijnde wetgeving door deze rechtsonzekerheid minder goed zal functioneren in de rechtspraktijk? Ziet de regering mogelijkheden om de komende wetgevingstrajecten te vereenvoudigen, bijvoorbeeld door pas na de evaluatie tot de integratie over te gaan en Europese richtlijnen die nog in de pen zitten ook pas te implementeren als eerst de evaluatie heeft plaatsgevonden? Is het misschien mogelijk om de tienjaarsevaluatie wat te vervroegen als de Europese termijnen door deze andere aanpak onder druk zouden komen te staan? Kan de regering een overzicht opstellen van te ondernemen wetgevende activiteiten met daarbij liefst ook termijnen waarop de aanpassingen van de wetgeving hun beslag zullen krijgen?

Het leek de leden van de PvdA-fractie zinnig om de discussie over een aantal inhoudelijke kwesties rond de effectiviteit van gelijke behandelingswetgeving (zoals over positieve actie) uit te stellen tot een latere fase van het traject, maar zij maakten hierbij een uitzondering wat betreft de definitie van het aan het verbod van onderscheid toegevoegde verbod van intimidatie. Dit wordt gedefinieerd als «gedrag dat tot doel of gevolg heeft dat de waardigheid van de persoon wordt aangetast *en* dat een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende omgeving wordt gecreëerd». Het zou de voorkeur van de PvdA-fractie hebben om deze twee cumulatieve voorwaarden te vervangen door twee afzonderlijke voorwaarden die elk op zichzelf als intimidatie kunnen worden beschouwd (en dat uiteraard ook in combinatie zouden zijn). Bij de TK-behandeling achtte de regering dat niet wenselijk onder verwijzing naar de omstandigheid dat intimidatie een vorm van discriminatie is die, anders dan bij andere vormen van onderscheid het geval is, geen uitzonderingen kent en die daarom «stevig, scherp en zwaar» wordt geformuleerd in de richtlijn. (TK 2003–2004 28 770, nr. 10, p. 11) Maar zou niet veeleer moeten worden geredeneerd vanuit de leefwereld van betrokkenen dan vanuit de systematiek van wettelijke uitzonderingen? En is eigenlijk wel sprake van een scherpe omschrijving? De «waardigheid van de persoon» kan niet uitputtend in regels worden beschreven. Wat voor handelingen precies bedreigend, vernederend etcetera zijn, is evenmin precies te definiëren. De regering zei ook dat de twee voorwaarden eigenlijk in elkaar overgaan en dat het daarom niet zo erg is als ze cumulatief moeten gelden. Maar een criterium dat let op de persoon is toch iets anders dan een criterium dat let op de «omgeving» (alweer een vage term trouwens). De leden van de PvdA-fractie vreesden dat de cumulatie van twee niet erg heldere kenmerken van intimidatie ertoe zal leiden dat de praktijk er in het geheel niet mee uit de voeten kan. Graag vernamen zij nadere overwegingen van de regering op dit punt.

De leden van de fractie van **GroenLinks** merkten op dat van verschillende kanten – en op verschillende tijdstippen – is gewezen op de ongelijktijdige -en daardoor rommelige – manier waarop de verschillende wetten m.b.t. gelijke behandeling hun traject afleggen c.q. nog moeten afleggen,

waarbij de integratiewet het voorlopige, heldere eindpunt moet zijn. Is de regering bereid een overzicht te geven van deze verschillende trajecten en een planning op te stellen m.b.t. nog wat gaat komen?

Hoe staat het met de uitvoering van de door de Eerste Kamer aangenomen motie-Van Leeuwen (28 169-48e), aanvaard op 8 april 2003)?

Wordt bij de vervolgwetgeving, in het kader van de integratiewet, de gelijke behandeling gehandicapten ook uitgebreid naar de thema's publieke ruimten, publieke dienstverlening en wonen? (uitvoering motie Passtoors c.s.)

Welke opbouw krijgt de integratiewet? Wordt het een kaderwet, met uitwerkingen naar de verschillende discriminatiegronden?

Heeft de regering dit wetsvoorstel nog tegen het licht gehouden van de ontwerp-Europese Grondwet, zoals deze door de Conventie in juni 2003 is gepubliceerd? Zo ja, wat is daarvan de conclusie?

Heeft de regering inmiddels de Internationale Arbeidsorganisatie verzocht te bevestigen dat het gestelde in onderdeel I van de wet in overeenstemming is met Verdrag nr. 87? Wat is de reactie van de IAO?

Moet het begrip «sociale bescherming» in onderdeel L nu zo worden begrepen dat daar alle onderdelen onder vallen die in het «Nationale Actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting 2001» zijn begrepen?

Hoe beoordeelt de regering het begrip «vermeend onderscheid» dat de Commissie gelijke behandeling hanteert, in relatie met de begrippen direct en indirect onderscheid, waar in de wet sprake van is?

Het maken van onderscheid is, als deze leden het goed zagen, in de wet zo geformuleerd dat het een materieel gevolg heeft (uitsluiting, achterstelling, ongelijke beloning enz.). Daar waar het gaat om «intimidatie» is sprake van immaterieel gevolg in de zin van kwetsend, bedreigend enz. Ziet de regering dat hier het probleem kan ontstaan van een schemergebied tussen dit verbod op intimidatie en de vrijheid van meningsuiting? Waar eindigt het recht op vrije meningsuiting en waar begint intimidatie? Is het veralgemeniseren van gedragingen van een individu uit een bepaalde groep tot een – veronderstelde – eigenschap van die gehele groep en dus van andere individuen die van die groep deel uit maken te zien als een vorm van intimidatie? Met andere woorden: ziet de regering in dat in het huidige klimaat Marokkanen zich geïntimideerd kunnen voelen vanwege de – breed uitgemeten – criminele activiteiten van een kleine groep Marokkaanse jongeren?

In artikel 1 6a lid 2a wordt m.b.t. het lidmaatschap van werknemers- en werkgeverorganisaties de uitzonderingen genoemd, waarbij het onderscheid niet mag worden gemaakt op grond «van het enkele feit van..» enz. Moet, zo vroegen de leden van de GroenLinks-fractie tenslotte, deze geclausuleerde uitzondering nu zo worden verstaan dat het in strijd is met deze wet een vakvereniging op staatkundig-gereformeerde grondslag op te richten, die het lidmaatschap van vrouwen uitsluit?

De voorzitter van de commissie,  
Witteveen

De griffier van de commissie,  
Nieuwenhuizen