

Vergaderjaar 2005–2006

30 237

Wijziging van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en het Burgerlijk Wetboek ter uitvoering van Richtlijn 2002/73/EG

A

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID¹

Vastgesteld: 21 maart 2006

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

De leden van de **CDA**-fractie hebben met meer dan gewone belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij zijn verheugd over het feit, dat de op Europees niveau vastgestelde uitbreiding van de werking van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen expliciet in de Nederlandse wetgeving wordt opgenomen. Zij stellen tevens vast, dat is getracht op nauwkeurige wijze de Richtlijn 2002/73/EG in dit wetsvoorstel te implementeren. Toch blijkt de implementatie tot overlap te leiden van de Wgbm/v en de Awgb. Nu er inmiddels een hele serie Nederlandse wetten op het gebied van de gelijke behandeling is tot stand gekomen, waarin steeds specifieke onderwerpen zijn geregeld, komt het de leden van de CDAfractie voor spoed te zetten achter het streven om te komen tot een Awgb waarin al deze bijzondere wetten zoveel mogelijk zijn geïntegreerd. De implementatie van nieuwe Europese regelgeving op dit gebied zal – wanneer daarop overigens de subsidiariteitstoets zal zijn toegepast – dan ook in beginsel in de Awgb dienen plaats te vinden.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State over het gebruik in de wet van termen, die afwijken van overeenkomstige begrippen in de richtlijn, is aan de orde gesteld, dat in de Nederlandse wetgeving steeds wordt voortgegaan met het uitwerken van het beginsel van gelijke behandeling door middel van het begrip «onderscheid», terwijl in de richtlijnterminologie steevast het begrip «discriminatie» wordt gebruikt. Daarnaast heeft een afwijking plaatsgevonden in de definities van «intimidatie» en «seksuele intimidatie» met betrekking tot het element «ongewenst», dat wel in de definities van de richtlijn staat, maar niet in de Wgbm/v is opgenomen.

Voor wat betreft het element «ongewenst» kunnen de leden van de CDA-fractie zich vinden in het antwoord van de minister, waarin hij stelt, dat de toevoeging van dit woord een subjectief element vormt, dat tot

¹ Samenstelling:

Leden: Van den Berg (SGP), Van Leeuwen (CDA), plv. voorzitter, Swenker (VVD), De Wolff (GL), Kalsbeek-Schimmelpenninck, van der Oije (VVD), Meulenbelt (SP), Ten Hoeve (OSF), Van Driel (PvdA), voorzitter, Vedder-Wubben (CDA), V. Dalen-Schiphorst (CDA), Westerveld (PvdA) en Schouw (D66).

Plv. leden: Van Middelkoop (CU), Franken (CDA), Biermans (VVD), Thissen (GL), Van den Broek-Laman Trip (VVD), Slagter-Roukema (SP), Terpstra (CDA), Nap-Borger (CDA), Schuyer (D66), Noten (PvdA) en Leijnse (PvdA).

verwarring kan leiden. Overigens zijn deze leden van mening, dat klagen door een slachtoffer over een door hem/haar gewenst gedrag een contradictie is, terwijl toch niet kan worden ontkend, dat waar sprake is van seksuele intimidatie dat gedrag betreft, dat per definitie ongewenst is.

Het antwoord van de minister op de vraag met betrekking tot het voortgaan met het in de Nederlandse wetgeving hanteren van het begrip «onderscheid» in plaats van de in de richtlijn toegepaste term «discriminatie» komt deze leden niet overtuigend voor. Het moge zo zijn, dat de eerstgenoemde term een meer neutrale klank heeft, maar dat neemt niet weg, dat in art. 1 van de Grondwet ten aanzien van de diverse vormen van gedrag waaromtrent in de wetgeving de gelijke behandeling van personen wordt nagestreefd, het woord discriminatie wordt gehanteerd. Het zou dan ook voor de hand liggen in de Nederlandse wetgeving deze term te hanteren, zeker als deze naadloos aansluit bij de Europese regelgeving, die in Nederland moet worden geïmplementeerd.

In diverse parlementaire stukken en bij de mondelinge gedachtewisseling in de Tweede Kamer is uitgebreid stilgestaan bij het probleem van de «verschuivende bewijslast». Daarbij is enerzijds uitgegaan van het rechtsbeginsel «wie stelt, moet bewijzen», anderzijds is er ook gesproken van «omkering van de bewijslast», terwijl de «verschuiving van de bewijslast» een tussenweg zou betreffen, waarmee het slachtoffer van een – bijvoorbeeld seksuele – intimidatie uit de bewijsnood zou worden geholpen, die inderdaad in een één op één situatie veelvuldig zal voorkomen. Daarbij zou eveneens aan de processuele belangen van de wederpartij worden tegemoetgekomen voor wat betreft haar mogelijkheden zich tegen de vordering te verweren.

Zien de leden van de CDA-fractie het goed, dan zou het uitgangspunt moeten zijn, dat bij een beroep op de rechter met betrekking tot een onderscheid/discriminatie, zoals bedoeld in de Awgb en de Wgbm/v, de artikelen 10 Awgb, 6a Wgbm/v en art. 7:646 lid 12 (lid 8 oud) BW zo moeten worden uitgelegd, dat een klager/slachtoffer van een discriminerende handeling het feit van de discriminatie stelt en vervolgens minimaal feiten en/of omstandigheden stelt en bewijst waaruit de rechter het vermoeden kan putten (d.w.z. dat voor de rechter aannemelijk is gemaakt) dat er sprake is van een handelen in strijd met deze wet. Het stellen en bewijzen van deze «ondersteunende feiten» gaat verder dan het «motiveren» daarvan zoals de memorie van toelichting op blz.5 aangeeft. Tegen deze ondersteunende feiten zal ook tegenbewijs mogelijk zijn. In het geval dat de rechter deze vermoedens aanwezig acht, zal de verweerder daaromtrent tegenbewijs mogen leveren, d.w.z. mogen bewijzen, dat niet in strijd met de wet is gehandeld. (NB Er wordt hier alleen gesproken over de civiele rechter. Een veroordeling door de strafrechter kan niet naar aanleiding van de hier weergegeven bewijslastverdeling plaatsvinden. De situatie bij de Commissie gelijke behandeling is ook anders, aangezien deze zelf een onderzoek instelt).

De leden van de CDA-fractie zullen gaarne vernemen of deze lezing de juiste en actuele benadering vormt voor de interpretatie door de rechter van de artikelen 10 Awgb, 6a Gbm/v en 7:646 lid 12 (8 oud) BW bij discriminatie tussen mannen en vrouwen zoals in de betreffende wetten is bedoeld. In dat geval wordt immers – zo menen de leden van de CDA-fractie – het beste tegemoetgekomen aan zowel de bewijsnood van een slachtoffer van een discriminatoire handeling als de positie van de verweerder, die niet zonder meer met een negatief probandum wordt geconfronteerd.

De leden van de **PvdA**-fractie sluiten zich aan bij de hieronder opgenomen waarderende woorden van de SP-fractie, bij de vragen van die fractie en bij de vragen van de fractie van GroenLinks.

Met gemengde gevoelens hebben de leden van de **VVD**-fractie kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben behoefte nog enige vragen te stellen:

Kan de minister aangeven op welke punten dit wetsvoorstel verder gaat dan de Europese Richtlijn?

Kan de minister nog eens helder aangeven of en zo ja wanneer er een vertrouwenspersoon moet zijn in een bedrijf. Hoe werkt dat bij een klein bedrijf van bijv. 3 mensen.

In geval van seksuele intimidatie kan de bewijslast dat het gestelde niet heeft plaats gevonden op de verweerder worden gelegd (omkering bewijslast), indien de eisende partij de stellingen waaruit het vermoeden kan worden afgeleid in voldoende mate weet te motiveren. Kan de minister enige aanknopingspunten geven of wellicht zelfs een leidraad verschaffen waaraan deze motivering door de eisende partij dient te voldoen? De leden van de VVD-fractie stellen deze vraag, omdat het nogal eens een onmogelijke opgave zal kunnen zijn voor de verweerder, zoals ook de Raad van State in zijn advies stelt, om het overtuigende bewijs van zijn «onschuld» te bewijzen.

De definitie van het begrip «seksuele intimidatie» verschilt van die in de Arbeidsomstandighedenwet 1998. In de Algemene wet gelijke behandeling is geen definitie van seksuele intimidatie opgenomen. Aanpassing van de Arbowet 1998 en de AWGB dient derhalve plaats te vinden. Op welke termijn voorziet de minister die aanpassing? Op welke wijze stelt de minister zich voor mogelijke problemen op te lossen zolang aanpassing nog niet heeft plaats gevonden?

Het is de leden van de fractie van **GroenLinks** na lezing van p. 4 van de Nota n.a.v. het verslag (volgnummer 6) niet helemaal duidelijk wat de gang van zaken is indien een werknemer klaagt over intimidatie door een collega, niet zijnde een leidinggevende. Hebben deze leden het goed begrepen dat niet die collega, maar de werkgever de normadressaat is van art. 1 a WGB m/v? Hebben zij tevens goed begrepen dat de werkgever zich in zo'n geval kan «disculpereren» door slechts tijdig en adequaat op een melding van intimidatie te reageren? Of is ook de collega-werknemer (niet leidinggevende) de normadressaat in art. 1a Awgb m/v? Als dat het geval is, in hoeverre is dan van belang hoe de werkgever op de klacht van intimidatie heeft gereageerd, al dan niet tijdig en adequaat? Graag vragen deze leden een verduidelijking van de verantwoordelijkheden in deze driehoek van actoren: klager, collega en werkgever en van de vraag in welke verhouding(en) precies de voorgestelde verschuiving van de bewijslast een rol speelt en welke rol dat is.

De leden van de fractie van de **SP** vinden de wet feitelijk een verbetering, waar weinig aan toe te voegen valt. Ook de commissie gelijke behandeling en het FNV zijn positief over de wijziging. Wat blijft er dan over?

Voorkomen is beter dan genezen. Het is zeer positief dat er nu regels zijn indien er sprake is van intimidatie. De minister verwacht dat door implementatie van de richtlijn er een «grotere noodzaak zal ontstaan voor werkgevers tot het nemen van preventieve maatregelen ter voorkoming van intimidatie». Uit cijfers blijkt dat iets meer dan de helft van de bedrijven een vertrouwenspersoon heeft, 9% heeft een klachtencommissie. «Het kabinet vindt het wenselijk dat werknemers in geval van intimidatie eerst zich wenden tot een vertrouwenspersoon alvorens met een klacht naar de commissie gelijke behandeling dan wel burgerlijke rechter gaan»; Vertrouwenspersonen zijn van groot belang bij het ondersteunen van

werknemers die stappen wil ondernemen in geval van intimidatie. Nu heeft nog maar de helft van de bedrijven een vertrouwenspersoon. Bovendien is een deel van de werknemers niet bekend met het fenomeen vertrouwenspersoon. Gezien het belang van de vertrouwenspersoon in het kader van de nieuwe wet (oa. Laagdrempelig), hoe gaat de minister bewerkstelligen dat er meer vertrouwenspersonen in bedrijven worden aangesteld en de bekendheid en invloed van deze vertrouwenspersonen wordt vergroot? Hebben vertrouwenspersonen daadwerkelijk invloed? Voorkomen is beter dan genezen. Goed werkgeverschap is een belangrijke voorwaarde in de preventieve sfeer. Een cultuur op de werkvloer, waarbij gelijkheid hoog in het vaandel staat is nog niet altijd de gewoonste zaak van de wereld. Terwijl dit wel de basis is om intimidatie te voorkomen. Ziet de minister reden om in de voorlichting ook hier de nadruk op te leggen?

De minister heeft toegezegd om bij inwerkingtreding van de wet voldoende informatie te verstrekken. Tot nu toe is toegezegd deze voorlichting te verstrekken via media, huis aan huisbladen en bijeenkomsten van vertrouwenspersonen. Tevens zal de site van het ministerie als middel dienen.

Is deze voorlichting doeltreffend? Hoe gaat de minister ervoor zorgen dat werknemers voldoende geïnformeerd worden over de nieuwe situatie en hun (nieuwe) rechten). Welke rol krijgen werkgevers werknemersorganisaties? Is het een idee om ook ondernemingsraden aan te schrijven en hen bij de voorlichting te betrekken? Is het een idee om via Postbus 51 een landelijke TV-campagne te starten?

De fracties van **D66** en **OSF** hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. Deze fracties hebben enkele vragen.

De wetswijziging zorgt ervoor dat werkgevers meer plichten krijgen om seksuele intimidatie tegen te gaan. Hoe ver gaan deze plichten. In wat voor situaties kan een werkgever iets worden verweten?

Moet een werkgever bijvoorbeeld optreden tegen openlijke seksueel getinte uitingen zoals afbeeldingen aan de muur van de werkplek maar ook bijvoorbeeld screensavers met seksueel getinte afbeeldingen, e-mails die hij/zij zelf heeft gezien, opmerkingen waar de werkgever had moeten ingrijpen?

Of gaat de wet verder en moet de werkgever personeelsleden op een cursus «voorkomen van seksuele intimidatie» sturen? Kan de minister precies aangeven wat er van werkgevers wordt verwacht?

Kan er jaarlijks een overzicht worden gepubliceerd met daarin de nalatigheden van werkgevers die op grond van deze wetswijziging zijn veroordeeld. Het zou een hulpstuk kunnen zijn voor andere werkgevers om te weten waaraan zij precies moeten voldoen.

Er komt een voorlichtingscampagne voor werkgevers waarin volgens de minister volstrekte helderheid aan werkgevers en werknemers zal worden gegeven over de bedoelingen van de wet. Op welke manier zal deze campagne worden gevoerd en wie krijgt welke informatie?

Door deze wetswijziging moet straks ieder bedrijf een vertrouwenspersoon hebben. Hoe is dit geregeld voor bedrijven met erg weinig personeel? Daar zal dit weinig zin hebben?

De verwachting van de minister is dat de voorgestelde wetgeving geen uitbreiding van de werkzaamheden van de Commissie gelijke behandeling tot gevolg zal hebben. Verder verwacht hij ook niet dat de werklust van de rechterlijke macht zal toenemen.

De fracties van D66 en OSF vragen zich af waarop de minister deze veronderstelling baseert.

Er komt er toch een voorlichting waarbij de mogelijkheid om een klacht in te dienen over intimidatie of seksuele intimidatie bij deze commissie expliciet onder de aandacht zal worden gebracht? Bovendien is toch de bedoeling van de wet dat het voor slachtoffers makkelijker wordt om een klacht in te dienen of een rechtszaak aan te spannen? Hoe komt het dan de minister van te voren helemaal geen kwantitatief effect verwacht?

Andere EU-landen hebben de richtlijn al geïmplementeerd. Geen van deze landen heeft zich bij de Europese Commissie gemeld met problemen rond deze wet. Dit is natuurlijk bemoedigend maar zegt nog weinig over de gang van zaken in die landen. Deze fracties vragen zich af of de minister zich heeft vergewist van de gang van zaken in die landen. Ervaring bij anderen kan immers helpen om de richtlijn hier soepel te implementeren. Als dit nog niet is gebeurd willen de fracties van D66 en OSF de minister verzoeken dit alsnog te doen.

De eisende partij moet de stellingen waaruit het vermoeden kan worden afgeleid in voldoende mate te motiveren. Concrete voorbeelden van dit soort stellingen wil de minister niet geven. Kan hij misschien wel voorbeelden geven hoe het er in de praktijk aan toe gaat bij wetten die al met een verschoven bewijslast werken? Bijvoorbeeld bij de implementatie van de EU-richtlijn inzake de bewijslast in gevallen van discriminatie op grond van geslacht in de Algemene wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen, die in januari 2001 in werking is getreden?

Artikel 8 bevat een beleidsopdracht en behoeft geen implementatie. Door regelmatig overleg met de sociale partners wordt aan deze beleidsopdracht al invulling gegeven. De fracties van D66 en OSF vragen op welke manier hier invulling aan wordt gegeven en hoe frequent dit overleg plaatsvindt?

Alle waardering voor het wetsvoorstel, maar waarom is het Amerikaanse systeem niet overgenomen? Daar zijn werkgevers verantwoordelijk voor de schade die is aangericht door seksuele intimidatie van hun personeel. Bedrijven kunnen alleen deze aansprakelijkheid ontlopen als ze een heel goed en actief preventiebeleid hebben gevoerd, zelfs met videotrainingen in verschillende talen. Dit scheidt nog meer duidelijkheid, namelijk dat werknemers recht hebben op een veilige werkplek en het zou kunnen bijdragen aan een cultuuromslag. Graag ontvangen de leden van deze fracties een reactie van de regering.

De leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennis genomen van de wijziging van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en het Burgerlijk Wetboek. Deze wijziging vloeit voort uit een Europese richtlijn uit 2002 en is dus de implementatie daarvan in de Nederlandse wetgeving.

De aan het woord zijnde fracties laten er geen misverstand over bestaan dat zij voorstander zijn van de bestrijding van discriminatie. Discriminatie, het onderscheid maken waar geen onderscheid is, is onbijbels en moet alleen al daarom verboden zijn. Intimidatie en seksuele intimidatie moeten streng worden aangepakt. Hierover hebben deze fracties geen meningsverschil met de regering. Het doel van dit wetsvoorstel vinden de aan het woord zijnde leden positief. Toch hebben zij nog een aantal vragen.

De leden van de fracties van SGP en ChristenUnie hebben reeds in eerdere debatten aangegeven dat zij ongelukkig zijn met de verschuiving van de bewijslast. Juist bij een onderwerp als intimidatie of seksuele intimidatie kan deze juridische wijziging grote gevolgen hebben. Uiteraard

onderkennen de aan het woord zijnde leden de grote moeilijkheden die slachtoffers ondervinden wanneer ze een klacht willen indienen bij de rechter. Toch zijn deze leden van mening dat er wel hele goede gronden nodig zijn om de Nederlandse wetgeving en rechtspraak op dit punt aan te passen. De versterking van de ene partij kan ten koste gaan van de onterechte beschuldigde partij. Hoe ziet de regering de balans in dit wankele evenwicht?

De leden van de fracties van SGP en ChristenUnie vragen een nadere onderbouwing waarom is gekozen voor een aparte wet. Had niet kunnen worden volstaan met enkele aanpassingen in de arbowetgeving?

De leden van de fracties van SGP en ChristenUnie vragen wat nu precies verstaan wordt onder «feiten». De regering laat het aan de rechter over om te bepalen of de aangedragen feiten overtuigend zijn. Juist bij intimidatie en seksuele intimidatie kunnen «feiten» door beide partijen totaal anders worden geïnterpreteerd. Een boze blik van de één kan door de ander als zeer bedreigend worden ervaren. Een goedbedoelde hand op de schouder kan door de ander als zeer ongewenst worden ervaren. En tóch gaat het hier om dezelfde feiten.

De leden van de fracties van SGP en ChristenUnie vragen of de verschuiving van de bewijslast tot een verzwaring van de rechterlijke macht leidt.

De voorzitter van de commissie,
Van Driel

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen