

Vergaderjaar 2000–2001

**22 112**

## **Ontwerprichtlijnen Europese Commissie**

**Nr. 167**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 september 2000

Op 1 mei 2000 heeft het kabinet een notitie naar de Tweede Kamer gestuurd omtrent de Nederlandse inzet ten aanzien van drie voorstellen van de Europese Commissie ter uitvoering van artikel 13 EG-verdrag (Kamerstukken II, 1999–2000, 22 112, nr. 155). Het betrof de volgende drie voorstellen:

- een voorstel voor een richtlijn tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in werkgelegenheid en beroep (kader-richtlijn),
- een voorstel voor een richtlijn houdende tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (richtlijn tegen rassendiscriminatie)
- en een voorstel voor een besluit van de Raad tot vaststelling van een communautair actieprogramma ter bestrijding van discriminatie (actieprogramma).

De richtlijn tegen rassendiscriminatie (Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming) is inmiddels aanvaard.

De algemene commissie voor Europese Zaken, de Vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, de Vaste commissie voor Justitie, de Vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben tijdens een algemeen overleg op 30 mei 2000 een aantal vragen gesteld omtrent deze notitie.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft mij verzocht voor de beantwoording van deze vragen zorg te dragen, omdat het onderwerp gelijke behandeling onder mijn portefeuille valt.

Bijgaand zend ik u de beantwoording mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister voor Grote Steden-

en Integratiebeleid, de Minister van Justitie, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Met deze beantwoording wordt tevens een reactie gegeven op de belangrijkste punten uit de schriftelijke inbreng van organisaties op de hoorzitting van 25 mei 2000.

De nota is als volgt opgebouwd:

1. Algemene vragen over de richtlijnen
2. Specifieke vragen over de inhoud van de richtlijnen
3. Het actieprogramma op grond van artikel 13 EG-verdrag
4. De gevolgen voor de nationale regelgeving
5. Gang van zaken te Brussel
6. Overige onderwerpen
7. Informatieverschaffing aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A. E. Verstand-Bogaert

## 1. Algemene vragen over de richtlijnen

### *Verhouding met andere internationale verdragen*

Zowel de PvdA-fractie als de SGP-fractie stelden vragen over de verhouding tussen de richtlijnen en andere internationale instrumenten. Zo vroeg mevrouw Bussemaker (PvdA) in hoeverre er aansluiting wordt gezocht bij andere internationale verdragen, zoals het VN-verdrag en het Europees Sociaal Handvest. De heer Van der Staij van de SGP-fractie achtte de noodzaak en de meerwaarde van de richtlijnen – in het licht van andere internationale regelgeving – niet overtuigend aangetoond en verzocht om een nadere inhoudelijke reactie op het Europees Handvest Grondrechten. Als de richtlijnen bedoeld zijn om in andere lidstaten een minimumniveau tot stand te brengen, wilde hij graag weten in welke landen er dan met name problemen zijn.

In de overwegingen bij de richtlijnen wordt aansluiting gezocht bij andere internationale verdragen. Zo wordt in de tweede en derde overweging van de op 19 juli 2000 gepubliceerde richtlijn tegen rassendiscriminatie (Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming) verwezen naar het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, de Universele Verklaring van de rechten van de mens, het VN-verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie en de internationale verdragen van de Verenigde Naties inzake burgerrechten en politieke rechten, respectievelijk inzake economische, sociale en culturele rechten.

In de notitie omtrent de Nederlandse inzet van 1 mei 2000 is reeds aangegeven dat de (ontwerp)-richtlijnen een duidelijke meerwaarde hebben in vergelijking met de hierboven genoemde verdragen. De bepalingen in deze verdragen hebben een algemeen en grondrechtelijk karakter. De richtlijnen zijn veel concreter van aard. De onderhandelingen over het Europees Handvest Grondrechten zijn nog steeds gaande, zodat hierover nog geen inhoudelijke reactie kan worden gegeven.

Tot slot zij opgemerkt dat de richtlijnen tot doel hebben om in alle lidstaten een minimumniveau van bescherming tegen discriminatie tot stand te brengen en tevens te komen tot een harmonisatie van de regelgeving. Alle lidstaten kennen gelijke behandelingsregelgeving, zij het dat deze niet op alle genoemde non-discriminatiegronden betrekking heeft. Bovendien lopen de toepassings sfeer en de inhoud nationaal uiteen. Zo kennen alleen België, Spanje, Ierland en Finland wetgeving die discriminatie op grond van leeftijd verbiedt. Wetgeving tegen discriminatie op grond van seksuele gerichtheid bestaat alleen in Denemarken, Finland, Ierland en Nederland.

### *Subsidiariteit*

De CDA-fractie vroeg hoe het subsidiariteitsgehalte van de richtlijnen wordt vormgegeven.

Het subsidiariteitsgehalte komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het feit dat het richtlijnen met een minimumkarakter betreft. Uitdrukkelijk is vastgelegd dat de lidstaten bepalingen mogen vaststellen of handhaven die voor de bescherming van het beginsel van gelijke behandeling gunstiger zijn dan die van de richtlijnen. Verder is er in algemene zin naar gestreefd om waar mogelijk in de richtlijnen met algemene bepalingen te volstaan, die in de nationale wetgeving kunnen worden vastgelegd en geconcretiseerd op een wijze die past in de bij de onderscheiden landen heersende wetgevingstraditie. Zo is in de richtlijnen geen definitie van de verschil-

lende non-discriminatiegronden is opgenomen. Het wordt aan de lidstaten overgelaten deze gronden nader te definiëren.

#### *Overlapping van richtlijnen*

De afgevaardigde van de SGP-fractie wees erop dat de richtlijn tegen rassendiscriminatie de kaderrichtlijn voor een groot deel overlapt. Zal dit niet leiden tot juridische onzekerheid over inhoud en reikwijdte van deze richtlijn?

De overlap is inmiddels weggenomen door het schrappen van de grond ras of etnische afstamming in de concept-kaderrichtlijn. Dit is gebeurd na de publicatie van de inmiddels aanvaarde richtlijn tegen rassendiscriminatie. Verder is van belang dat bij de opstelling van de kaderrichtlijn wordt zorggedragen dat de bewoordingen van die richtlijn zo veel mogelijk overeenkomen met de redactie van de richtlijn tegen rassendiscriminatie om te voorkomen dat juridische onzekerheid over de inhoud en reikwijdte van beide richtlijnen zou kunnen ontstaan.

#### *Verschillen in materiële werkingsfeer en in niveau van bescherming*

Door een aantal Kamerleden zijn er vragen gesteld over de verschillen in materiële werkingsfeer van de richtlijnen en over de verschillen in niveau van bescherming. Zo vroeg mevrouw Bussemaker waarom alleen voor een ruime materiële werkingsfeer is gekozen voor de non-discriminatiegrond ras of etnische afstamming en niet voor de andere gronden. Verder vroeg zij of de regering bereid is zich in Europees verband in te zetten voor een brede werkingsfeer voor alle non-discriminatiegronden, met name voor geslacht. Mevrouw Schimmel was van mening dat de bescherming tegen de in artikel 13 genoemde non-discriminatiegronden gelijkwaardig behoort te zijn. Is dit ook het standpunt van de regering? Verder vroeg zij of de regering zich wil inzetten voor een kaderrichtlijn met alle non-discriminatiegronden en het allerhoogste niveau van bescherming. In antwoord hierop wordt het volgende opgemerkt. Er is gekozen voor een ruimere materiële werkingsfeer bij de grond ras of etnische afstamming omdat dit vanuit het perspectief van een effectieve bestrijding van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming noodzakelijk wordt geacht. In overweging 12 van de richtlijn tegen rassendiscriminatie wordt dit als volgt verwoord: «Om de ontwikkeling van democratische en verdraagzame samenlevingen te waarborgen, die de deelname van eenieder, ongeacht ras of etnische afstamming, mogelijk maakt moet een specifiek optreden op het gebied van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming verder gaan dan de toegang tot werk in loondienst of als zelfstandige en betrekking hebben op gebieden zoals onderwijs, sociale bescherming met inbegrip van sociale zekerheid en gezondheidszorg, sociale voordelen en de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten». Bovendien bestond er bij de lidstaten voldoende draagvlak voor deze ruime werkingsfeer voor de grond ras of etnische afstamming. Voor de overige – in de kaderrichtlijn genoemde – gronden bestaat een dergelijk draagvlak nog niet. Bovendien moet bedacht worden dat de non-discriminatiegrond «ras of etnische afstamming» een ander karakter heeft dan de gronden «leeftijd» en «handicap». Onderscheid op grond van ras is bij voorbaat verdacht, terwijl onderscheid op grond van leeftijd of handicap in veel gevallen wel gerechtvaardigd is. Dit maakt uitbreiding van de materiële werkingsfeer van de kaderrichtlijn tot een zeer ingewikkeld juridisch discours, dat thans tot ongewenste vertraging van onderdelen van het onderhandelingsproces te Brussel zou leiden. De voorkeur gaat er daarom naar uit om op dit moment geen uitbreiding in de materiële werkingsfeer van de kaderrichtlijn na te streven. Voor de lange termijn is echter een gelijkstelling van de werkingsfeer voor alle in artikel 13 genoemde non-discriminatiegronden wel denkbaar.

De non-discriminatiegrond geslacht is niet opgenomen in de kader-richtlijn. Voor deze grond is reeds een groot aantal richtlijnen tot stand gebracht, die behalve op arbeid ook betrekking hebben op de wettelijke sociale zekerheid. Een aantal terreinen waarop de richtlijn tegen rassendiscriminatie betrekking heeft, wordt hier echter niet onder gevat (zoals toegang tot en aanbod van goederen en diensten). Omdat het bij geslacht eveneens gaat om een algemeen erkende non-discriminatiegrond, wordt op dit moment nagegaan of een even ruime materiële werkingsfeer als voor de grond ras of etnische afstamming hiervoor meer op zijn plaats is en op welke wijze dit gerealiseerd zou kunnen worden. De Commissie is over deze kwestie om een reactie gevraagd. De Europese Commissie heeft hierop geantwoord dat het voornemen bestaat op termijn met een richtlijnvoorstel te komen voor de grond geslacht, gebaseerd op artikel 13 van het EG-verdrag, voor andere terreinen dan de arbeid.

Wat betreft de verschillen in beschermingsniveau zij opgemerkt, dat het kabinet van mening is dat dit voor alle in artikel 13 genoemde non-discriminatiegronden gelijkwaardig behoort te zijn. Het is ongewenst wanneer de bescherming tegen intimidatie en tegen victimisatie voor de grond geslacht ontbreekt of bijvoorbeeld geringer is. De Europese Commissie heeft inmiddels een voorstel gepubliceerd tot 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 eerste ambtelijke besprekingen op Europees niveau over dit voorstel zijn onlangs gestart. Het nieuwe voorstel van de Commissie wordt in het licht van bovenstaand uitgangspunt beoordeeld. Over de inzet van Nederland bij de onderhandelingen zult u nader, via de gebruikelijke weg (BNC-fiche), geïnformeerd worden.

## **2. Specifieke vragen over de inhoud van de richtlijnen**

### *Vragen over specifieke gronden en ontbreken van definities*

De PvdA-fractie heeft naar voren gebracht dat er een spanning bestaat tussen de tekst van de concept-kaderrichtlijn met betrekking tot homoseksualiteit en de Algemene wet gelijke behandeling. De fractie betreurt dat in de Nederlandse vertaling van de richtlijn gesproken wordt over seksuele geaardheid in plaats van seksuele gerichtheid. Voorkomen moet worden dat «je het wel mag zijn, maar niet mag doen». Mevrouw Schimmel (D66) benadrukte eveneens dat men moet kunnen uitkomen voor zijn seksuele geaardheid. Mevrouw Verburg (CDA) vond dat dit in de richtlijn tot uitdrukking moet worden gebracht door de term «seksuele gerichtheid».

In de Nederlandse vertaling van de concept-kaderrichtlijn komt inderdaad – in navolging van artikel 13 van het EG-Verdrag – de term seksuele geaardheid voor, terwijl de AWGB de term «hetero- of homoseksuele gerichtheid» hanteert. Omdat de lidstaten een zekere vrijheid behouden bij de nadere omschrijving van de non-discriminatiegronden voorziet de regering op dit punt geen problemen bij de implementatie van de richtlijn. Uit de Kamerbehandeling van de AWGB (Kamerstukken II, 1991–1992, nr. 3, p. 13, nr. 5, p. 21) moge blijken dat het begrip «hetero- of homoseksuele gerichtheid» niet alleen ziet op het hebben van gevoelens en voorkeuren, maar ook op concrete uitingen en daarmee op gedrag. De wetgever heeft destijds gekozen voor het begrip «hetero- of homoseksuele gerichtheid». Het kabinet gaat ervan uit dat de rechtsbescherming die de AWGB op het punt van de concrete uitingen van homoseksuele gerichtheid biedt, niet zal worden ingeperkt door de kaderrichtlijn.

De SGP-fractie vroeg naar een oordeel over de in publicaties naar voren gebrachte stelling, dat de richtlijn ten aanzien van gelijke behandeling

ongeacht ras of etnische afstamming ook aanknopingspunten biedt voor zaken waarin religie een rol speelt en dat de gronden ras, etnische afstamming en geloofsovertuiging niet duidelijk te scheiden zijn.

De richtlijn tegen rassendiscriminatie beperkt zich tot de non-discriminatiegrond ras of etnische afstamming. Ingevolge overweging nr. 2 van deze richtlijn worden onder meer de grondrechten gewaarborgd en eerbiedigd. Daarmee is ook de vrijheid van godsdienst gegarandeerd. In de concept-kaderrichtlijn wordt het verbod op discriminatie naar godsdienst en levensovertuiging opgenomen. In verschillende overwegingen bij deze richtlijn worden de verschillende grondrechten eveneens gegarandeerd. Voorts bevat de concept-kaderrichtlijn in artikel 4, eerste lid, een algemene uitzonderingsbepaling in geval het om een wezenlijke en bepalende beroepskwalificatie gaat en wordt in het tweede lid van artikel 4, een specifieke voorziening getroffen voor publieke en private organisaties die gebaseerd zijn op een godsdienst of levensovertuiging. Het kabinet gaat ervan uit dat de tot stand te komen kaderrichtlijn voldoende waarborg zal bieden in geval zich zaken voordoen waarin religie een (zwaarwegende) rol speelt, ook in relatie met de grond ras of etnische afstamming.

Mevrouw Schimmel (D66) en mevrouw Verburg (CDA) pleitten voor een definitie van het begrip ras of etnische afstamming conform de definitie in het VN-verdrag tot uitbanning van rassendiscriminatie. Waarom is geen aansluiting gezocht bij de definitie uit dit verdrag?

Tijdens de onderhandelingen over de richtlijn tegen rassendiscriminatie is dit punt aan de orde geweest doch is bewust ervoor gekozen geen definitiebepaling in de richtlijn op te nemen ter voorkoming van uitvoerige discussies. Dit temeer omdat alle lidstaten partij zijn bij het CERD-verdrag en in overweging 3, bij de richtlijn, reeds verwezen wordt naar dit verdrag. Ook in de AWGB wordt voor de betekenis van het begrip ras aangeknoopt bij de omschrijving van het begrip rassendiscriminatie zoals neergelegd in het CERD-verdrag, doch wordt geen definitie gegeven van ras (Kamerstukken II, 1990–1991, 22 014, nr. 3, p. 13).

#### *Personen versus groepen*

Mevrouw Verburg (CDA) vroeg of er gekozen is voor personen of voor groepen personen.

De definitie van discriminatie in de onlangs in werking getreden richtlijn tegen rassendiscriminatie heeft betrekking op alle personen die op grond van ras of etnische afstamming ongunstiger worden behandeld dan een ander.

#### *Intimidatie*

Mevrouw Verburg (CDA) wees erop dat in de Arbeidsomstandighedenwet maatregelen zijn opgenomen tegen intimidatie. Zij vroeg of dit zo blijft en wat de consequenties zijn op Europees niveau.

De bepalingen over intimidatie in de richtlijnen vormen geen aanleiding om artikel 4 lid 2 van de Arbeidsomstandighedenwet, dat de werkgever onder meer verplicht om de werknemer tegen seksuele intimidatie en tegen agressie en geweld te beschermen, te laten vervallen. De begrippen «agressie en geweld» in deze bepaling duiden niet alleen op fysieke intimidatie, maar ook op voorvallen waarbij een werknemer psychisch wordt lastig gevallen, bedreigd of aangevallen onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met het verrichten van de arbeid. Bij de begrippen «agressie en geweld» wordt geen relatie gelegd met de verschillende non-discriminatiegronden. Dit brengt met zich mee dat er ook bescherming geboden moet worden tegen agressie en geweld, dat volledig losstaat van discriminatie op basis van een van de gronden. De

implementatie van dit onderdeel van de richtlijn zal overigens naar verwachting wel leiden tot een aanvulling van de AWGB op dit punt. Voor wat betreft de consequenties op Europees niveau, zij opgemerkt dat het recente voorstel van de Commissie tot wijziging van Richtlijn 76/207/EEG tevens een bepaling bevat omtrent (seksuele) intimidatie.

Zowel de CDA- als de PvdA-fractie hebben gevraagd naar het standpunt van de regering over de plaats waar het onderwerp «intimidatie» in de richtlijnen moet worden geregeld.

Tijdens de onderhandelingen heeft Nederland het studievoorbehoud met betrekking tot de plaats van intimidatie ingetrokken. Inmiddels is de richtlijn tegen rassendiscriminatie aanvaard. Intimidatie is daarin als onderdeel van de definitiebepaling van het begrip discriminatie opgenomen. Dit zal tot uitdrukking worden gebracht in de implementatiewetgeving. Omdat het onwenselijk is dat de kaderrichtlijn op dit punt van de richtlijn tegen rassendiscriminatie afwijkt, streeft het kabinet ernaar intimidatie in de kaderrichtlijn eenzelfde plaats te geven.

#### *Beroepskwalificaties*

Mevrouw Bussemaker (PvdA) was van mening dat de uitzonderingsgronden in de richtlijnen voor beroepskwalificaties ruimer lijken dan in de Nederlandse wetgeving. Is de regering bereid om hiertegen actie te ondernemen?

Naar verwachting zal de uitzonderingsbepaling in de kaderrichtlijn de lidstaten een ruimere mogelijkheid bieden dan de AWGB om af te wijken van het verbod tot het maken van onderscheid ten aanzien van beroepskwalificaties, mits zij dit in een concreet geval kunnen rechtvaardigen. Op de naleving van deze bepaling zal het EG-Hof van Justitie toezien. Dit laat onverlet dat de lidstaten in hun nationale wetgeving een verdergaande rechtsbescherming kunnen opnemen. De in de AWGB gegeven rechtsbescherming op dit punt is toegespitst op de Nederlandse samenleving en wordt vooralsnog passend geacht.

De heer Van der Staaij (SGP) ging in op de problematiek van de afbakening met de grondrechten. Zal de minister erop aandringen om lidstaten via artikel 4, tweede lid, van de kaderrichtlijn de bevoegdheid te geven om arbeidsverhoudingen binnen kerkgenootschappen en het geestelijk ambt uit te zonderen van de werkingssfeer van de richtlijnen? Hoe ziet de minister anders de verhouding tussen deze richtlijn en artikel 3 van de Algemene wet gelijke behandeling op dit punt?

Het kabinet heeft tijdens de onderhandelingen steeds de inzet gehad de waarborgen die in artikel 3 van de AWGB gegeven zijn, te handhaven. Dit heeft naast de bepaling in artikel 4, tweede lid van de conceptrichtlijn mede geleid tot verschillende verwijzingen in de overwegingen naar de grondrechten en fundamentele vrijheden uit verschillende mensenrechtenverdragen. In overweging 17 van de concept-kaderrichtlijn wordt voorts expliciet aandacht besteed aan de eerbiediging van de status, die kerkelijke organisaties en organisaties gebaseerd op een levensovertuiging volgens het nationale recht in de lidstaten hebben. Het kabinet gaat ervan uit dat de waarborgen die aan deze instellingen en hun geestelijke ambtsdragers in de nationale wetgeving zijn gegeven, onverkort kunnen worden gecontinueerd.

#### *Positieve actie*

De PvdA-fractie wees erop dat het voorstel voor de kaderrichtlijn positieve actie niet in de weg staat. In hoeverre en voor welke non-discriminatiegronden acht de regering positieve actie ook adequaat?

De Algemene wet gelijke behandeling staat op dit moment voorkeursbe-



handeling onder bepaalde voorwaarden toe ten behoeve van vrouwen en personen behorende tot een bepaalde etnische of culturele minderheidsgroep. De concept-kaderrichtlijn zal de lidstaten de bevoegdheid geven om ten aanzien van de andere non-discriminatiegronden voorkeursbeleid te voeren. Dit houdt voor de lidstaten geen verplichting in tot het voeren van voorkeursbeleid. Het kabinet zal nadat de richtlijn is vastgesteld, bezien in hoeverre uitbreiding van het nationale voorkeursbeleid voor andere non-discriminatiegronden noodzakelijk is en op welke wijze daaraan invulling wordt gegeven.

#### *Bewijslast*

De heer Van der Staaij (SGP) vroeg waarom verschuiving van de bewijslast geboden is.

Het leveren van adequaat bewijs is bij iedere vorm van discriminatie problematisch. Regelmatig doet zich het probleem voor dat een rechtzoekende (meestal de werknemer) niet beschikt over informatie en gegevens waarmee hij zijn vordering kan adstrueren omdat die gegevens, naar hun aard, onder de wederpartij (veelal de werkgever) rusten. Als gevolg hiervan loopt die rechtzoekende het risico verstoken te blijven van bescherming tegen schending van het beginsel van gelijke behandeling.

Mevrouw Verburg van de CDA-fractie vroeg waarom in de huidige voorstellen wordt afgeweken van de bewijslastrichtlijn.

In reactie hierop op zij opgemerkt dat de belangrijkste bepalingen uit de bewijslastrichtlijn ook in de twee richtlijnen ter uitwerking van artikel 13 EG-verdrag zijn opgenomen. Alleen de definitie van indirect onderscheid uit de bewijslastrichtlijn is niet overgenomen. In de notitie van 1 mei 2000 over de Nederlandse inzet bij de Europese voorstellen voor antidiscriminatiemaatregelen (22 112, nr. 155) is reeds aangegeven dat voor een andere formulering is gekozen omdat, anders dan bij geslacht, voor bepaalde andere non-discriminatiegronden geen statistisch bewijsmateriaal aanwezig is.

Mevrouw Bussemaker (PvdA) is positief ten aanzien van de verschuiving van de bewijslast. Er ligt inmiddels een wetsvoorstel over de verschuiving van de bewijslast bij discriminatie op grond van geslacht. Is de regering bereid zich ervoor in te zetten dat dit in Nederland snel voor andere gronden zal worden ingevoerd?

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (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 is aangegeven dat in het kader van de evaluatie van de Algemene wet gelijke behandeling zal worden bezien of opname van een vergelijkbare bewijsrechtelijke bepaling in de AWGB ten behoeve van de in die wet opgenomen non-discriminatiegronden mogelijk en wenselijk is. Het kabinetsstandpunt over de AWGB-evaluatie zal naar verwachting eind 2000 gereed zijn.

De standpuntbepaling over dit onderwerp is door de onderhandelingen over de ontwerprichtlijnen in versnelling geraakt. Mede op basis van het advies van de Interdepartementale Werkgroep Europees Recht (ICER) over de ontwerprichtlijnen op grond van artikel 13 EG-verdrag en de inbreng van de Tweede Kamer heeft Nederland de ingebrachte studievoorbeholden bij de bepalingen in deze richtlijnen omtrent de verschuiving van de bewijslast laten vallen. Zoals gezegd is inmiddels de richtlijn tegen rassendiscriminatie in werking getreden. Implementatie van deze richtlijn zal leiden tot opname van een dergelijke bewijsrechtelijke bepaling in de AWGB. Gelet op het voorgaande ligt het niet voor de hand deze te beperken tot de grond ras.



Mevrouw Bussemaker (PvdA) wees erop dat de richtlijnen niet alleen verplichten degene die een beroep doet op gelijke behandeling te beschermen tegen represailles, maar ook degene die de werknemer bijstaat of als getuige optreedt. Wordt dit ondersteund, zo vroeg zij. Het kabinet staat hier positief tegenover en heeft het eerder tijdens de onderhandelingen ingebrachte studievoorbehoud bij dit onderwerp laten vallen (verwezen zij naar het ICER-advies dat gevoegd is bij de brief van 1 mei 2000). Een bepaling met deze inhoud heeft inmiddels een plaats gekregen in de richtlijn tegen rassendiscriminatie.

### **3. Het actieprogramma op grond van artikel 13 EG-verdrag**

Mevrouw Verburg (CDA) vroeg wat de inzet van het kabinet bij het actieprogramma is. Verder stelde zij vragen over de verdeelsleutel voor de projectaanvragen, het toezicht op een rechtvaardige toekenning aan ngo's, sociale partners en zelforganisaties, de besluitvorming inzake toetreding van kandidaat-lidstaten en het moment waarop zij voor deelname aan het actieprogramma in aanmerking komen.

Het programma beoogt transnationale projecten te steunen. Dit betekent dat in de praktijk met name die organisaties in aanmerking komen, die over voldoende personele en financiële middelen en over de infrastructuur beschikken om deel te nemen aan dergelijke projecten. Van belang is dat ook kleinere organisaties die over praktische kennis beschikken en bij uitstek geschikt zijn om als spreekbuis van slachtoffers van discriminatie op te treden kansen moeten krijgen om aan transnationale projecten die voor financiering uit het actieprogramma worden voorgedragen deel te nemen. Mede hierop is de inzet van het Kabinet dan ook gericht. Met name het in te stellen comité zal bij de toekenning van projecten een belangrijke rol kunnen spelen, afhankelijk van de bevoegdheden die het comité zal krijgen.

De uiteindelijke toekenning van de subsidie geschiedt echter door de Commissie en zal geschieden op een 80:20 basis, waarbij de financiering door de Europese Commissie tot maximaal 80% zal bedragen. Belangrijke criteria daarbij zullen zijn meervoudige discriminatie en het oppakken van aspecten die betrekking hebben op en doorwerken naar meerdere discriminatiegronden en naar verschillende actoren die betrokken zijn bij het tegengaan en bestrijden van discriminatie. Dit sluit niet uit dat ook transnationale projecten die betrekking hebben op een enkele discriminatiegrond voor subsidiëring in aanmerking komen, als daarvoor goede gronden worden aangevoerd.

Kandidaat-lidstaten moeten voldoen aan het acquis bij toetreding. De richtlijnen op grond van artikel 13 EG-verdrag zijn – na aanvaarding – onderdeel daarvan. In Overweging 12 van het concept-actieprogramma wordt aangegeven dat het programma zal worden opengesteld voor:

- deelneming van de kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa, overeenkomstig de voorwaarden die zijn vastgesteld in de Europa-overeenkomsten en de aanvullende protocollen daarbij en in de besluiten van de respectieve associatieraden,
- voor deelneming van Cyprus en Malta, op basis van aanvullende kredieten volgens met die landen overeen te komen procedures,
- alsmede voor deelneming van Turkije, op basis van aanvullende kredieten volgens met dat land overeen te komen procedures.

#### **4. De gevolgen voor de nationale regelgeving**

##### *Algemeen*

Mevrouw Örgü (VVD) vroeg het kabinet om een notitie waarin de uiteindelijke Europese voorstellen worden vergeleken met de nationale regelgeving. Ook mevrouw Verburg (CDA) vroeg naar de consequenties voor bestaande wetgeving.

De notitie van 1 mei 2000 omtrent de Nederlandse inzet met betrekking tot de Europese antidiscriminatievoorstellen bevat een apart hoofdstuk over de consequenties voor de nationale regelgeving. Tevens is bij deze notitie het advies van de ICER gevoegd. Hierin wordt uitgebreid ingegaan op een aantal gevolgen van de ontwerprichtlijnen voor de nationale regelgeving. De richtlijn tegen rassendiscriminatie schrijft voor dat implementatie daarvan op 19 juli 2003 moet zijn gerealiseerd. Naar verwachting zal deze implementatietermijn ook gelden voor de kaderrichtlijn. De implementatiewetgeving zal voor een belangrijk deel worden opgenomen in de AWGB. Het kabinet is voornemens de implementatie van de Europese gelijke behandelingsrichtlijnen in de AWGB en de wijzigingen die zullen voortvloeien uit de evaluatie van de AWGB zoveel mogelijk in een gezamenlijk wetgevingstraject te behandelen voor zover er een overlap zit tussen de onderwerpen. In het verslag omtrent de evaluatie van de AWGB zal hierop nader worden ingegaan.

##### *AWGB*

De heer Van der Staaij (SGP) vroeg of door de richtlijnen geen afbreuk wordt gedaan aan de uitzonderingen in de artikelen 3, 5 en 7 van de Algemene wet gelijke behandeling.

Naar verwachting zal de kaderrichtlijn materieel geen afbreuk doen aan de uitzonderingsbepalingen in de AWGB. Bij de voorbereiding van de uitvoeringswetgeving zal zorgvuldig worden geanalyseerd of de redactie van de desbetreffende bepalingen aanpassing behoeft.

De heer Van der Staaij (SGP) wees erop dat het begrip «indirecte discriminatie» in de richtlijnen niet spoort met de definitie in de Algemene wet gelijke behandeling. Wat zijn de consequenties daarvan en wat zijn de verschillen met de Nederlandse toepassingspraktijk?

De definitie van indirect onderscheid, zoals opgenomen in de richtlijn tegen rassendiscriminatie komt inderdaad niet overeen met die van indirect onderscheid op grond van de AWGB. Naar verwachting zal dit ook het geval zijn met de definitie uit de kaderrichtlijn. Uit het onderzoek «Gelijke behandeling: regels en realiteit» dat op 23 november 1999, in het kader van de Evaluatie van de AWGB aan de Tweede Kamer is aangeboden, blijkt voorts dat er bij de Nederlandse justitiabelen behoefte bestaat aan verduidelijking van het begrip «indirect onderscheid» ten behoeve van de rechtspraktijk. Bij de voorbereiding van de uitvoeringswetgeving van de richtlijnen zal zorgvuldig worden geanalyseerd op welke wijze deze bepaling van de AWGB ten behoeve van de rechtspraktijk kan worden aangepast.

##### *Leeftijd*

Mevrouw Verburg (CDA) vroeg naar de consequenties van de Europese voorstellen op de wetgeving die in ontwikkeling is. Ze wees erop dat in de ontwerprichtlijn een open systematiek inzake leeftijdsdiscriminatie wordt gehanteerd en in de Algemene wet gelijke behandeling een gesloten systeem met een hoger beschermingsniveau.

De definitieve inhoud van de kaderrichtlijn staat nog niet vast. Dit betekent dat nog niet precies kan worden aangegeven wat de consequenties van

de kaderrichtlijn zullen zijn voor het wetsvoorstel Verbod op leeftijdsdiscriminatie bij de arbeid. De verwachting is wel dat het wetsvoorstel ingrijpend gewijzigd zal moeten worden. Zo zijn de terreinen arbeidsvoorwaarden en ontslag niet opgenomen in het wetsvoorstel, maar wel in de concept-richtlijn. Naast een uitbreiding van het wetsvoorstel met de terreinen arbeidsvoorwaarden en ontslag zou bovendien een wijziging in de systematiek van het wetsvoorstel noodzakelijk kunnen zijn.

Mevrouw Bussemaker (PvdA) constateerde dat de voorgestelde kader-richtlijn verder gaat dan de voorliggende Wetsvoorstel verbod op leeftijdsdiscriminatie bij de arbeid. Zo heeft het voorliggende wetsontwerp geen betrekking op arbeidsvoorwaarden en ontslag en de richtlijn wel. Het zou vreemd zijn een wet te aanvaarden die direct daarna op grond van een Europese richtlijn weer aangepast dient te worden. Wat gaat de regering daaraan doen?

Zoals door deze afgevaardigde is opgemerkt bestaat er een nauwe samenhang tussen de concept-kaderrichtlijn en het wetsvoorstel Verbod op leeftijdsdiscriminatie bij de arbeid. Met het oog op het streven van het Franse voorzitterschap van de Europese Unie om nog voor het eind van het jaar 2000 een akkoord over de concept-kaderrichtlijn te sluiten, en gezien de ingrijpende implicaties die een akkoord naar verwachting zal hebben voor het wetsvoorstel, is het verstandig om de beantwoording van de vragen gesteld in het nader verslag over het wetsvoorstel vooralsnog uit te stellen tot meer zekerheid bestaat over de inhoud van de richtlijn. De Tweede Kamer is hier separaat over geïnformeerd door middel van de bij deze notitie gevoegde brief.

#### *Handicap*

Mevrouw Verburg (CDA) vroeg naar de consequenties van de Europese voorstellen op de wetgeving die in ontwikkeling is. Mevrouw Bussemaker (PvdA) constateerde een spanning wat betreft de grond handicap tussen de ontwerprichtlijn en de proeve van wet. Zij vroeg hoe het een en ander zich tot elkaar verhoudt en wat een redelijke aanpassing is met betrekking tot toegang tot werk.

In de brief van 29 juni 2000 (TK 24 170 nr. 55) betreffende de Voortgang van de ontwikkeling van de Wet Gelijke Behandeling Gehandicapten en chronisch zieken (WGBG) wordt ingegaan op de relatie tussen deze in voorbereiding zijnde wet en de concept-kaderrichtlijn voor zover het gaat om mensen met een handicap. In deze brief wordt het Nederlandse standpunt weergegeven, dat in de onderhandelingen met de Europese Commissie en de andere landen is ingenomen. De uitkomsten van de besprekingen in de Europese Unie zijn nog niet duidelijk. Dat de invulling van het begrip redelijke aanpassingen zorgvuldig moet plaatsvinden wordt onderkend in bovengenoemde brief. Aangegeven is dat bij de toetsing door de rechter en de Commissie Gelijke Behandeling wegingsfactoren een rol zullen spelen welke ontleend zullen worden aan de jurisprudentie inzake goed werkgeverschap op het punt van de plicht tot reïntegratie van arbeidsgehandicapte werknemers.

Mevrouw Verburg (CDA) vroeg waarom de Europese Commissie niet gekozen heeft voor een «verbod op aanpassingsdiscriminatie», dat blijkbaar geldt in de Verenigde Staten en Canada.

In de concept-kaderrichtlijn is deze norm geformuleerd als een verplichting om waar nodig in redelijke werkaanpassingen te voorzien. Het gaat daarbij om aanpassingen die geschikt en noodzakelijk zijn met het oog op het doel van gelijkwaardige participatie en integratie en die redelijkerwijs van de werkgever kunnen worden verlangd. Wanneer de belasting voor de werkgever in voldoende mate kan worden opgeheven door maatregelen in het kader van het gehandicaptenbeleid van de lidstaat, mag deze

niet als onredelijk worden beschouwd. Deze vormgeving van de norm past bij het feit dat veel Europese landen een systeem van voorzieningen kennen, gefinancierd door overheden om de arbeidsmogelijkheden van mensen met een handicap of chronische ziekte te verbeteren. Er kan daardoor een wisselwerking ontstaan tussen door de overheid verstrekte voorzieningen, de behoeften van de werknemers en de verantwoordelijkheid van de werkgevers voor werk-aanpassingen.

In de Verenigde Staten is een veel minder ver doorgevoerd systeem van verstrekkingen op basis van verzekeringen en overheidsmaatregelen beschikbaar. De verantwoordelijkheid voor goede werkaanpassingen ligt daardoor duidelijker bij de werkgever. In die sfeer past een verbod op aanpassingsdiscriminatie beter.

Mevrouw Bussemaker (PvdA) vroeg of het inmiddels geen tijd is om de Proeve in aangepaste vorm als wetsvoorstel in te dienen. Is de regering bereid zich uit te spreken voor een brede werkingsfeer en systematiek zoals voorgesteld in de ontwerp-kaderrichtlijn?

Na het algemeen overleg van 30 mei 2000 heeft het kabinet in een brief van 29 juni 2000 gerapporteerd over de voorbereiding van het voorstel van een Wet Gelijke Behandeling Gehandicapten en chronisch zieken (TK 24 170, nr. 55). De dilemma's en keuzes van het kabinet worden daarin beschreven.

## **5. Gang van zaken te Brussel**

### *Algemeen*

Mevrouw Schimmel (D66) vroeg waarom op 6 juni 2000 alleen een politiek en inhoudelijk akkoord kon worden gesloten over de richtlijn ter bestrijding van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming. Welke rol vervult de Nederlandse regering daarin? Wat is de consequentie hiervan voor het geheel? Zou er in het najaar wel een politiek en inhoudelijk akkoord over het geheel kunnen worden bereikt?

Op 6 juni 2000 kon er alleen over de richtlijn tegen rassendiscriminatie een akkoord worden gesloten omdat het Europees parlement alleen hierover een advies had uitgebracht. Bovendien bestond en bestaat er op dit moment nog geen overeenstemming over alle onderdelen van de kaderrichtlijn. Over de consequenties voor het geheel zij het volgende opgemerkt: eerder is reeds vermeld dat de overlap tussen beide richtlijnen is weggenomen door het schrappen van de grond ras of etnische afstamming in het voorstel voor de kaderrichtlijn. Het Franse voorzitterschap streeft ernaar nog dit jaar een akkoord te bereiken over de kaderrichtlijn.

### *Inzet Nederland*

Mevrouw Bussemaker (PvdA) vroeg hoe Nederland omgaat met de oorspronkelijk gemaakte voorbehouden, bijvoorbeeld inzake intimidatie, omgekeerde bewijslast en victimisatie. Mevrouw Verburg (CDA) vroeg het kabinet inzicht te verschaffen in de huidige stand van onderhandelingen en een overzicht van de door het kabinet ingediende amendementen. Nederland heeft de oorspronkelijk gemaakte voorbehouden bij onderwerpen als «indirect onderscheid», «intimidatie», «verschuiving van de bewijslast», «bescherming tegen victimisatie» en «naleving van de richtlijn», mede naar aanleiding van de inbreng van de Tweede Kamer, laten vallen. Hierboven is op verschillende onderwerpen reeds ingegaan. Zoals gezegd is de richtlijn tegen rassendiscriminatie reeds aanvaard. Op dit moment wordt er onderhandeld over de kaderrichtlijn. De inzet van Nederland daarbij is om bepalingen over hetzelfde onderwerp in formulering zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de formulering zoals gehanteerd in de richtlijn tegen rassendiscriminatie. Er zijn op dit moment nog

studievoorbehouden ten aanzien van de voorstellen gedaan door andere lidstaten met betrekking tot de definitiebepaling in artikel 2 en de uitzonderingsbepalingen in artikel 4. Ook heeft Nederland studievoorbehouden ten aanzien van de onderwerpen leeftijd en handicap. Het gaat hierbij met name om de onderdelen arbeidsvoorwaarden en sociaal beleid ten behoeve van gehandicapten.

Mevrouw Bussemaker (PvdA) vroeg of Nederland zich sterk gaat maken voor een snelle, maar goede invoering van de richtlijnen alsmede voor een uitgebreid actieprogramma.

In de notitie van 1 mei 2000 is reeds naar voren gebracht dat het kabinet een spoedige totstandkoming van de richtlijnen en het actieprogramma wenselijk acht. Uiteraard mag dit niet ten koste gaan van de inhoud van de richtlijnen en het actieprogramma. Ook voor het tempo van de invoering in de nationale regelgeving geldt dat dit niet ten koste mag gaan van de kwaliteit van de implementatiewetgeving.

De heer Van der Staaij (SGP) vroeg of uit het feit dat Nederland als enige lidstaat op 8 mei 2000 het woord vroeg om de voorzitter in zijn streven naar een snel politiek akkoord te steunen, kan worden opgemaakt dat de meerderheid van de lidstaten een andere mening was toegegaan. Uit het feit dat er op 6 juni 2000 een akkoord totstandkwam over de richtlijn tegen rassendiscriminatie kan niet worden afgeleid dat Nederland alleen stond in zijn opvatting. Het feit dat de richtlijn tegen rassendiscriminatie op 29 juni 2000 is vastgesteld, geeft aan dat de andere lidstaten dezelfde inzet hadden als Nederland.

## **6. Overige onderwerpen**

### *Discriminatie bestrijden*

Mevrouw Bussemaker (PvdA) vroeg of de regering bereid is om in aanvulling op het actieprogramma zelf extra actie te ondernemen om discriminatie zowel in Nederland als daarbuiten te bestrijden en welke concrete voornemens ze daartoe heeft.

Bestrijding van discriminatie is en blijft een belangrijk beleidsterrein van dit kabinet. Concrete voornemens zijn in tal van stukken te vinden. Verwezen zij onder meer naar het plan van aanpak gelijke beloning, het informatiepunt gelijke behandeling m/v, het wetsvoorstel Verbod van leeftijdsdiscriminatie bij de arbeid en de voorgenomen wetgeving ter bestrijding van discriminatie van personen met een handicap of chronische ziekte. Verder heeft Nederland het voornemen actief deel te nemen aan het communautair initiatief Equal, dat de bestrijding van arbeidsmarktgerelateerde discriminatie tot doel heeft. In de nota «Kansen krijgen, kansen pakken» is een aparte paragraaf gewijd aan de voornemens van de regering om rassendiscriminatie verder te bestrijden. Het kabinet heeft in voorbereiding een wetsvoorstel «Verhoging strafmaat bij structurele vormen van discriminatie». Voorts wordt er gewerkt aan een stimuleringsregeling voor de professionalisering van antidiscriminatiebureaus en is Nederland actief betrokken bij de voorbereidingen voor de antirascismeconferenties van de Raad van Europa en de Verenigde Naties. Internationaal bestaat veel aandacht voor het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie van het Openbaar Ministerie. Ook hebben andere landen veel belangstelling voor de opzet en werkmethoden van het Nederlandse Meldpunt Discriminatie Internet, dat subsidie ontvangt van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Justitie.

Mevrouw Schimmel (D66) vroeg waarom het kabinet het COC niet heeft geconsulteerd. Mevrouw Verburg (CDA) vroeg hoe NGO's en belangenorganisaties als het COC een rol kunnen spelen bij de maatwerkafspraken die tussen sociale partners gemaakt moeten worden bij de implementatie van de richtlijnen.

Er zijn een groot aantal NGO's en belangenorganisaties die zich betrokken voelen bij de richtlijnen op grond van artikel 13 van het EG-verdrag. Ook de sociale partners hebben aangegeven ook in het onderhandelingsstadium actief betrokken te willen zijn. Zowel NGO's als sociale partners hebben een belangrijke rol bij de implementatie van de richtlijnen, zo blijkt onder meer uit artikel 11 en 12 van de richtlijn tegen rassendiscriminatie.

De regering acht het van belang regelmatig met deze organisaties van gedachten te wisselen. Op 29 mei 2000, kort voor de definitieve besluitvorming over de richtlijn tegen rassendiscriminatie, is een bijeenkomst georganiseerd voor deze groepen waar ook het COC bij aanwezig was. Op 27 september 2000 zal een tweede bijeenkomst plaatsvinden waarvoor NGO's, belangenorganisaties en sociale partners zijn uitgenodigd. Deze bijeenkomst heeft tot doel het verstrekken van informatie over de stand van zaken met betrekking tot de onderhandelingen in Brussel alsmede het toelichten van de Nederlandse positiebepaling. Voorts is er gelegenheid voor het uitwisselen van standpunten.

Bij de implementatie van de richtlijn tegen rassendiscriminatie zal verder bezien worden op welke wijze concreet uitvoering kan worden gegeven aan artikel 12 van deze richtlijn. Dit artikel verplicht de lidstaten de dialoog met aangewezen niet-gouvernementele organisaties te bevorderen met het oog op gelijke behandeling op grond van ras of etnische origine.

#### *Europese sociale dialoog*

Mevrouw Schimmel (D66) vroeg welke rol is weggelegd voor de Europese sociale dialoog.

De Europese Commissie heeft in de periode voorafgaand aan de indiening van haar definitieve voorstellen, 25 november 1999, de Europese sociale partners geconsulteerd. Op nationaal niveau zijn de sociale partners door de lidstaten zelf benaderd.

#### *Mainstreaming*

Mevrouw Bussemaker (PvdA) wijst erop dat Europa een traditie heeft in mainstreaming. Is de regering bereid zich in te zetten voor de concrete uitwerking hiervan?

Hoewel de richtlijn tegen rassendiscriminatie en de kaderrichtlijn geen betrekking hebben op de non-discriminatiegrond geslacht, wordt het belang van mainstreaming onderkend. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in overweging 14 van de richtlijn tegen rassendiscriminatie, die als volgt luidt: Bij de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling, ongeacht ras of etnische afstamming, dient de Gemeenschap overeenkomstig artikel 3, lid 2, van het EG-verdrag te trachten ongelijkheden weg te nemen en de gelijkheid tussen mannen en vrouwen te bevorderen, met name omdat vrouwen vaak het slachtoffer zijn van meervoudige discriminatie. Nederland is voorstander van opname van een vergelijkbare overweging in de kaderrichtlijn.

## **7. Informatieverschaffing aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal**

Mevrouw Bussemaker (PvdA) vroeg om een voortgangsnotitie en pleitte voor tweejaarlijkse monitoring van de implementatie, analoog aan de verslaglegging in het kader van de werkgelegenheidsrichtsnoeren. In deze brief, waarin de vragen die tijdens het Algemeen Overleg van 30 mei zijn gesteld, uitvoerig worden behandeld, wordt de voortgang van de totstandkoming van de richtlijnen in globale termen geschetst. Ingevolge artikel 17 van de richtlijn tegen rassendiscriminatie dient het kabinet op uiterlijk 19 juli 2005 (en vervolgens om de vijf jaar) aan de Europese Commissie een verslag uit te brengen omtrent de toepassing van deze richtlijn. De kaderrichtlijn zal een soortgelijke bepaling bevatten. Het kabinet zal voorafgaand aan de indiening van deze verslagen bij het Europese Commissie, de desbetreffende verslagen aan de Tweede Kamer voorleggen.