



Factsheet

Algemene wet gelijke behandeling

een update

April 2010
Platform Artikel 19





ALGEMENE WET GELIJKE BEHANDELING EEN UPDATE

De evaluatie van de Algemene wet gelijke behandeling is controversieel verklaard. In de aanloop naar de verkiezingen zal het onderwerp echter ongetwijfeld in debatten naar voren komen. De zogenaamde 'enkele feit' constructie zal daarbij het meest aan de orde komen. Het Platform Artikel 19 heeft daar eerder al een factsheet over gepubliceerd (september 2009). In deze notitie gaan we op enige andere van belang zijnde zaken in. Ter ondersteuning van de debatten.

De Tweede evaluatie Algemene wet gelijke behandeling beslaat de periode 1999 – 2004¹. In 2010 wordt door de CGB gewerkt aan de derde evaluatie over de periode 2005-2009. Het valt te hopen dat die evaluatie sneller besproken wordt!

Bij de behandeling van de evaluatie Awgb zijn een aantal documenten relevant:

- de eigen evaluatie van CGB "het verschil gemaakt"
- het in opdracht van de regering verrichte onderzoek door de Universiteiten van Tilburg en Groningen
- de ingebrekestelling van de Europese Commissie
- de reactie van de CGB op de ingebrekestelling
- Het kabinetsstandpunt van 19 december 2008
- Brief van de regering aan de Tweede Kamer, 29 september 2009

Het Platform Artikel 19 is het met het kabinet eens dat de term 'onderscheid' nu vervangen wordt door 'discriminatie' en dat de definities van direct en indirect onderscheid aangepast worden aan de Europese regelgeving. Daar gaan wij verder niet op in.

In deze factsheet wordt stilgestaan bij:

- Positie van klagers
- Discriminatie op grond van zwangerschap
- Uitbreiding verbod op onderscheid bij sociale zekerheid
- Meervoudige discriminatie
- Discriminatie door vereniging (by association)
- Nieuwe integratiewet

¹ Kamerstukken 28 481

Positie van klagers

In het evaluatierapport "Het verschil gemaakt" van de CGB stelt zij:

"Sinds 1 april 2004 biedt de AWGB slachtoffers van discriminatie die een juridische procedure beginnen bescherming tegen victimisatie. Het is wenselijk de mate waarin victimisatie voorkomt periodiek te onderzoeken, te beginnen met een nulmeting."

In de discussies anno 2010 kan niet voorbijgegaan worden aan nieuw onderzoek en nieuwe feiten. Begin 2010 is ook het onderzoeksrapport 'Dubbel de Dupe'² verschenen, in opdracht van de CGB. Dat onderzoek bevestigt eerdere vermoedens dat victimisatie een groot probleem is. In 90% van de bij de CGB aangebrachte zaken is de verzoeker blij deze stap gezet te hebben. Van degenen die aan de bel trokken krijgt 60% echter uiteindelijk niet voor elkaar wat ze gehoopt hadden. Slechts een derde van de CGB-verzoekers zegt geen enkel nadeel te hebben ondervonden van het aan de orde stellen van ongelijke behandeling op het werk. De rest stelt op één of meer manieren te zijn gedupeerd, variërend van relatief mild tot zeer ernstig. De onderzoekers concluderen onder meer:

"De inzichten uit de verschillende deelonderzoeken laten al met al zien dat het ter sprake brengen van ongelijke behandeling op het werk vaak belangrijke positieve gevolgen heeft. Het aan de orde stellen van ongelijke behandeling leidt in veel gevallen tot een verbetering van de situatie. Daarnaast biedt het aan de orde stellen meestal ook aanvullende baten, zoals aandacht voor de situatie en erkenning. Dit neemt echter niet weg dat er veel gevallen zijn waarin ongelijke behandeling (deels) negatieve consequenties heeft in de vorm van een verslechterde werksituatie en sociale en/of werkgerelateerde victimisatie. Dit leidt concluderend tot een somber oordeel over de bestaande bescherming tegen victimisatie".

In het uitbreiden van het wettelijke instrumentarium zien de onderzoekers weinig heil. Zij stellen een aantal andere maatregelen voor die door het Platform Artikel 19 worden onderschreven.

- *advisering aan zowel werknemers als werkgevers, over het creëren en benutten van laagdrempelige wijzen van het aan de orde stellen van ongelijke behandeling (bijvoorbeeld door het benoemen van vertrouwenspersonen in de organisatie).*
- *advisering aan diverse intermediaire partijen (zoals vertrouwenspersonen, Art.1 en het Juridisch Loket) over de hoge incidentie van victimisatie in de praktijk, over de noodzaak om hierop alert te zijn, en over de wijze waarop victimisatie kan worden teruggedrongen.*
- *advisering aan beleidsmakers, aan rechters en ook aan de Arbeidsinspectie over de aard en omvang van de problematiek van victimisatie en over de wenselijkheid van een meer integraal handhavingsbeleid.*

Discriminatie bij zwangerschap

De CGB heeft nader onderzoek laten doen naar de aard van 'discriminatie op grond van geslacht'. Uit dat onderzoek – uitgevoerd door de Universiteit van Utrecht – blijkt bijvoorbeeld dat een derde van de aangebrachte zaken in het jaar 2007 te maken hebben met zwangerschap. In 2008 blijkt zelfs de helft over zwangerschapszaken te gaan. Uit het onderzoek blijkt ook dat werkgevers wel op de hoogte zijn van het wettelijk verbod om vrouwen te benadelen op grond van zwangerschap en zwangerschapsverlof. Ze vinden echter altijd wel een weg om het toch te doen. Mensen in kwetsbare posities hebben het overduidelijk moeilijker op de arbeidsmarkt. Bovenstaand onderzoek gaat over zwangere vrouwen, maar soortgelijke tendensen zijn waar te nemen bij bijvoorbeeld mensen die bezig zijn met geslachtsverandering (of waar de geslachtsverandering al is afgerond). Het Platform Artikel 19 stelt voor dat de overheid hier adequate maatregelen neemt, waaronder een zeer gerichte voorlichtingscampagne. Alle maatregelen die genomen worden om de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt te verbeteren worden immers tegengewerkt

² Dubbel de dupe? Een studie naar de benadeling van werknemers die gelijke behandeling aan de orde stellen, van de Universiteit Twente, Marieke van Genugten en Jörgen Svensson, 2010.

door deze vorm van discriminatie. Alle maatregelen om mensen die op de een of andere manier extra kwetsbaar zijn worden teniet gedaan door vooroordelen. Kortom: extra maatregelen: prima. Maar zonder voorlichtingscampagnes gericht op houding en vooroordelen zullen deze maatregelen hun doel voorbij schieten.

De actuele trends op de arbeidsmarkt wijzen naar een toenemende belangstelling voor betere combinatie werk en zorg, of meer flexibiliteit (zoals thuiswerken, mobiel werken en zelfroosteren).³ Dat wil zeggen dat een toenemend aantal werknemers met (nieuwe) eisen met betrekking tot hun functie en werk op de markt komen en zich daardoor extra kwetsbaar maken op de arbeidsmarkt in vergelijking met "traditionelere" werknemers die zulke eisen niet hebben. Het gaat om vrouwen met kinderen of mantelzorg taken, maar ook om mannen en jonge vaders. Misschien kan wel gezegd worden: om mensen van alle leeftijden die mantelzorgtaken uitvoeren. Het is goed denkbaar dat al die mensen met discriminatie geconfronteerd worden op een wijze die lijkt op discriminatie bij zwangerschap: er wordt gediscrimineerd als blijkt dat kandidaten kinderen hebben of mantelzorger zijn.

Uitbreiding verbod op onderscheid bij sociale zekerheid

De CGB is op grond van artikel 7a AWGB bevoegd om eenzijdig overheidshandelen te toetsen aan de gelijkheidswetgeving op de grond ras of etnische afstamming daar waar het gaat om sociale bescherming. De CGB heeft in haar evaluatie onder andere aanbevolen om dit uit te breiden naar alle andere non-discriminatiegronden uit de gelijke behandelingswetgeving en om meer soorten overheidshandelen er onder te laten vallen. De regering wijst dit in het eerste kabinetsstandpunt (19 december 2008) af. Ze verwijst onder meer naar internationale verdragen, de Algemene wet bestuursrecht en de actieve opstelling van de sociale zekerheidsrechter in Nederland. Het Platform Artikel 19 is van mening dat deze redenering geen stand houdt. Artikel 7a is immers niet alleen tot stand gekomen omdat Europese regelgeving daartoe aanspoorde noopte – zo hopen we – , maar juist ook omdat de internationale verdragen (en de toetsing daaraan door de nationale rechter) onvoldoende rechtszekerheid geven. Het is daarbij voor de burger onbegrijpelijk dat mensen die menen gediscrimineerd te zijn op grond van hun ras of etniciteit (op het terrein van sociale zekerheid) wel bij de laagdrempelige CBG terecht kunnen, maar op andere gronden niet.

Meervoudige discriminatie

Noch in 'Het verschil gemaakt' van de CGB noch in het onderzoek van de twee Universiteiten 'Gelijke behandeling: principes en praktijken' wordt aandacht besteed aan meervoudige discriminatie. Het Platform Artikel 19 betreurt dat zeer en wil er hier op wijzen dat bij de behandeling van de richtlijn gelijke behandeling buiten de arbeid in het Europees Parlement in het voorjaar van 2009 met grote meerderheid een amendement ter zake is opgenomen. Het Platform Artikel 19 is daarover zo verheugd omdat het een erkenning inhoudt van het feit dat een mens meerdere kenmerken heeft en op meerdere gronden tegelijk kan worden gediscrimineerd. In de Raads-werkgroep die het voorstel verder uitwerkt, is momenteel de volgende tekst voor een overweging opgenomen welke is aanvaard door de meeste lidstaten aldus de tekstversie van het voorstel van 11 februari:

"In implementing the principle of equal treatment irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation, the European Union should, in accordance with Article 8 of the Treaty on the Functioning of the European Union, aim to eliminate inequalities, and to promote equality between men and women, especially since women are often the victims of multiple discrimination."

Het onderwerp 'meervoudige discriminatie' komt meer en meer op de voorgrond te staan. De Europese Commissie heeft in 2007 een onderzoek laten verrichten: 'Tackling multiple discrimina-

³ Bronnen: Taskforce DeeltijdPlus (Maart 2010) De discussie voorbij. Eindrapport Taskforce Deeltijd Plus. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en RWI Najaarscongres 2009 De flexibele arbeidsmarkt

tion: Practices, policies and laws'. Dit rapport signaleert de gevolgen van discriminatie op meervoudige gronden, biedt een analyse over hoe die door verschillende belanghebbenden wordt aangepakt, benadrukt goede praktijken en doet aanbevelingen.⁴

Bij de CGB komen regelmatig zaken aan de orde waar meervoudige discriminatie een rol speelt. Ook bij veel verzoeken om informatie of bij verzoeken om een oordeel die uiteindelijk niet tot een oordeel leiden worden meer dan een grond genoemd. Dit betekent echter niet altijd dat er werkelijk meerdere gronden in het geding zijn of dat er sprake is van meervoudige discriminatie. Soms weten mensen niet goed wat ze nu moeten aanvoeren (krijg ik minder loon omdat ik vrouw ben of omdat ik Turkse ben?), soms wordt slechts een grond aangevoerd, maar zijn er bij nadere beschouwing meerdere van toepassing. Soms worden wel meerdere gronden aangevoerd, maar kan er maar op een (of geen) grond onderscheid worden vermoed.

Van belang is het ook om goed te bekijken of de ene grond de andere verzwaard (dat wordt wel 'compound discrimination' genoemd). Tot slot kan er sprake zijn van 'intersectionele discriminatie', discriminatie waar twee of meerdere gronden van belang zijn, maar wel zodanig dat ze eigenlijk niet uit elkaar te trekken zijn.

Gezien bovenstaande zou het Platform Artikel 19 het een goede zaak vinden als al nu besloten wordt om in de AWGB een artikel op te nemen waarin de CGB expliciet de rechtsgrond wordt geboden bevoegd te zijn de meervoudigheid in ogenschouw te nemen.

Discriminatie door vereniging (by association)

"Discriminatie door vereniging" verwijst naar een situatie waarin een individu wordt gediscrimineerd door associatie met een ander persoon of groep van personen. Zo kan een individu worden onderworpen aan de intimidatie door collega's omdat zo iemand een partner heeft met HIV.

Een bekend voorbeeld is de zaak Coleman: Mevrouw Coleman is de voornaamste verzorger van haar gehandicapte zoon. Ze meent door haar werkgever slechter behandeld te worden dan ouders van niet gehandicapte kinderen en spant een procedure aan. Het Hof is niet op de feitelijkeheden ingegaan, maar heeft eerst prejudiciële vragen gesteld. Die komen er op neer of het in de Richtlijn 2000/78/EG neergelegde discriminatieverbod ook betrekking heeft op gevallen waarin een werknemer zelf geen handicap heeft, maar op grond van een band met de gehandicapte minder gunstig wordt behandeld dan collega's. Het Hof beantwoordt die vraag bevestigend.' De motivering van het Hof komt er kort gezegd op neer dat de bepalingen van Richtlijn 2000/78 geen beperking bevatten tot personen die zelf een handicap hebben in de zin van de richtlijn. In tegendeel, aldus het Hof, de richtlijn richt zich juist op de bestrijding van 'alle vormen van discriminatie op grond van handicap'.

Voor mantelzorgers is dit uiteraard geweldig nieuws. Maar er is meer aan de hand, dit zal niet beperkt blijven tot mantelzorgers van gehandicapten, het gaat natuurlijk even goed op voor andere gronden als leeftijd of geslacht.

Het Platform Artikel 19 is van mening dat discriminatie door vereniging expliciet in de AWGB en enige andere wetten moet worden opgenomen en in ieder geval duidelijk naar voren moet komen in voorlichtingscampagnes.

Nieuwe integratiewet

Veel tijd is verstreken sinds het opstellen van de diverse evaluaties over de tweede periode. Er zijn in de periode 1999-2004 – en ook daarna – nogal wat nieuwe wetten en besluiten tot stand gekomen met name op grond van enkele EU-richtlijnen (2000/43/EG; 2000/78/EG; 2002/73/EG; 2004/113/EG; 2006/54/EG). Mede hierdoor is de Awgb aangepast en zijn in 2003 twee wetten tot stand gekomen, de Wet gelijke behandeling op grond van chronische ziekte en de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid. Momenteel wordt in Brussel gewerkt aan een nieuwe richtlijn gelijke behandeling buiten de arbeid, op 11 maart is een hoorzitting in de Tweede Kamer geweest over die 'brede richtlijn'. In de loop van mei zal de Tweede Kamer een Algemeen

⁴ Tackling Multiple Discrimination, Practices, policies and laws, ISBN 978-92-79-06953-6, European Communities, 2007.

Overleg hebben waar onder meer conclusies getrokken kunnen worden naar aanleiding van de hoorzitting. Ook zal de Tweede Kamer zich uitspreken over de wijze waarop de regering zich dient op te stellen.

De vaststelling van de richtlijn kan echter nog wel enige tijd op zich laten wachten. Daarnaast vergt de implementatie van een dergelijke richtlijn ook de nodige tijd. Gelijkebehandelingswetgeving in Nederland is nu zeer versnipperd.

Het Platform Artikel 19 adviseert om reeds nu de bestaande Nederlandse wetten op het gebied van gelijke behandeling te stroomlijnen zodat zoveel als mogelijk alle gronden in één gelijke behandelingswet opgenomen zijn. Een voorstel voor een dergelijke Integratiewet wordt momenteel uitgewerkt door het Ministerie van BZK. Een spoedige indiening bij en behandeling door de Tweede Kamer kan tot meer duidelijkheid leiden over de reikwijdte en grenzen van de gelijke behandeling.

Colofon:

Dit is een uitgave van het Platform Artikel 19, april 2010

Platform Artikel 19 is een samenwerkingsverband van de ANBO, Art.1, Chronisch zieken en Gehandicapten Raad, E-Quality en Movisie lesbisch en homo-emancipatiebeleid.

Auteur: Willemien Ruygrok

www.platform-artikel19.eu

info@platform-artikel19.eu