

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)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 12 januari 2004

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de verschillende fracties van de Eerste Kamer. Het verheugt mij dat de bijdragen van de fracties over het algemeen instemmend van aard zijn. Toch hebben de verschillende leden nog enige vragen over het wetsvoorstel. In deze memorie van antwoord wil ik, mede namens de Minister van Justitie, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de gerezen vragen beantwoorden.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat in overweging 16 van de preambule van de anti-rassendiscriminatie-richtlijn staat dat lidstaten ook rechtspersonen dienen te beschermen als deze gediscrimineerd worden op grond van ras of etnische afstamming van hun leden. Omdat rechtspersonen niet rechtstreeks onder de werking van de Awgb vallen, zijn zij voor bepaalde gevallen van discriminatie aangewezen op de onrechtmatige daadsactie. De genoemde leden vroegen zich af of deze rechtsgang niet zwaarder is dan beoogd door de richtlijn. De formulering van het begrip discriminatie in artikel 2 van de richtlijn heeft, net als het begrip onderscheid in de Algemene wet gelijke behandeling, alleen betrekking op natuurlijke personen. De tekst van de richtlijn dwingt Nederland dan ook niet rechtspersonen expliciet onder de werking van de Awgb te brengen. Uitgangspunt bij implementatiewetgeving is dat er in beginsel niet méér geregeld dient te worden dan strikt noodzakelijk is om te voldoen aan de vereisten voor implementatie van richtlijnen op dit gebied. Hoewel de overwegingen uit de preambule geen deel uitmaken van het lichaam van de richtlijn, zijn deze overwegingen wel degelijk van belang bij het bepalen van de doelstelling van de richtlijn. Overweging 16 van de preambule van de anti-rassendiscriminatie-richtlijn bepaalt dat de lidstaten rechtspersonen overeenkomstig hun nationale regels en praktijk dienen te beschermen in geval van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming. Ongelijke behandeling van organisaties zoals bijvoorbeeld een joodse studentenvereniging zal in bijna alle gevallen ook leiden tot ongelijke behandeling van de leden van deze organisaties. Als de rechtspersonen namens hun leden een discriminerende praktijk aan de orde willen stellen, dan hebben zij daartoe de mogelijkheid in de vorm

van de groepsactie die op grond van artikel 12, tweede lid, onderdeel e, kan worden ingesteld bij de Commissie gelijke behandeling. Ook kan op grond van artikel 3:305a van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek door een stichting of vereniging een rechtsvordering worden ingesteld die strekt tot bescherming van belangen van anderen. Als de organisatie zelf schade heeft ten gevolge van ongelijke behandeling dan staat de weg van de actie uit onrechtmatige daad open. Het Nederlandse stelsel doet, wat betreft de bescherming van de betreffende rechtspersonen, door middel van de hierboven genoemde instrumenten afdoende recht aan de doelstellingen van de richtlijn. Tijdens het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer over het onderhavige wetsvoorstel heb ik toegezegd dat deze materie ook aan de orde zal komen bij de algemene evaluatie van de Awgb in 2004. Dan kan worden bekeken of er redenen zijn rechtspersonen toe te voegen als rechtssubject in de Awgb.

De leden van de CDA-fractie vroegen of voor andere gronden dan de grond ras wel onderscheid mag worden gemaakt bij sociale bescherming, aangezien het nieuwe artikel 7a zich tot de grond ras beperkt. Zoals de genoemde leden zelf al opmerkten gaat een eventuele uitbreiding van het nieuwe artikel 7a het bestek van het onderhavige implementatiewetsvoorstel te buiten. Dit kan echter niet worden gezien als een vrijbrief om op andere gronden dan de grond ras wel onderscheid te maken bij sociale bescherming. Artikel 1 van de Grondwet biedt op dit punt bescherming, het verbiedt discriminatie door de overheid. Daarnaast zal het bestuur de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht moeten nemen bij de uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving. Het gelijkheidsbeginsel is een van die beginselen. Op andere gronden dan ras mag dan ook niet zonder meer onderscheid worden gemaakt bij sociale bescherming. Het gelijkheidsbeginsel is vastgelegd in internationale verdragen. Hierbij kan in het bijzonder worden gedacht aan artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens. De sociale zekerheidsrechter stelt zich actief op bij de toetsing aan deze internationale gelijke behandelingsnormen. Wat betreft de grond geslacht dient nog opgemerkt te worden dat de gelijke behandeling op het gebied van de sociale zekerheid al sinds lange tijd in Richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 is voorgeschreven. Naar aanleiding van deze richtlijn zijn de diverse socialezekerheidswetten in de loop der jaren aangepast.

Zoals in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2002/03, 28 770, nr. 3, p. 14) en de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2002/03, 28 770, nr. 5, p. 31) al is uiteen gezet, is gekozen voor de huidige opzet van artikel 7a op grond van het hierboven al genoemde beginsel dat implementatiewetgeving niet verder moet gaan dan noodzakelijk.

De leden van de CDA-fractie merkten voorts op dat de richtlijnen de mogelijkheid tot voorkeursbeleid ten aanzien van de grond ras voor de terreinen van de sociale bescherming en sociale voordelen openlaten. Deze leden vroegen of dit betekent dat mensen die behoren tot een etnische minderheid een hogere uitkering krijgen of eerder een voorziening ontvangen dan mensen die in Nederland niet tot een etnische minderheid behoren.

Zoals de genoemde leden reeds opmerkten verplichten de richtlijnen niet tot het voeren van voorkeursbeleid. De wet biedt weliswaar de mogelijkheid daartoe, maar de regering is niet voornemens voorkeursbeleid te gaan voeren op het terrein van de sociale zekerheid. Daarnaast moet opgemerkt worden dat de mogelijkheden om voorkeursbeleid te voeren aan strikte voorwaarden zijn gebonden. Deze voorwaarden zijn opgenomen in artikel 2, derde lid, van de Awgb. Het moet gaan om een specifieke maatregel die tot doel heeft personen behorende tot een

etnische of culturele minderheidsgroep een bevoorrechte positie toe te kennen ten einde feitelijke nadelen verband houdende met de grond ras op te heffen of te verminderen en het gemaakte onderscheid in een redelijke verhouding staat tot het doel. Op het terrein van het voorkeursbeleid voor vrouwen heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen een gedetailleerde invulling gegeven van de grenzen aan het voorkeursbeleid. Op het gebied van mogelijk te voeren voorkeursbeleid bij sociale zekerheid voor de grond ras bestaat een dergelijke invulling door de jurisprudentie nog niet. De door de leden van de CDA-fractie gesuggereerde vormen van voorkeursbeleid lijken mij evenwel de toets aan de geldende voorwaarden niet te kunnen doorstaan.

Bij de leden van de CDA-fractie bestond de vraag waarom de huidige omschrijvingen van de begrippen sociale bescherming, sociale zekerheid en sociale voordelen zich niet lenen voor omzetting in een wettelijke definitie en wel voor een amvb. Wil de minister een nadere definiëring geven van deze begrippen, zo vroegen deze leden. Ook vroegen zij of de minister nog eens zou kunnen toelichten waarom de begrippen niet vast verankerd kunnen worden in de wet.

In reactie op de vragen van de CDA-fractie wordt opgemerkt dat de huidige omschrijvingen van de begrippen sociale bescherming, sociale zekerheid en sociale voordelen zich op dit moment niet alleen niet lenen voor omzetting in een wettelijke definitie, maar ook niet in een definitie voor een amvb. De begrippen zijn te weinig omlijnd en nog onvoldoende ingevuld en gepreciseerd door de Europese jurisprudentie, om in regelgeving te kunnen worden neergelegd. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer (p.30) al is aangegeven zijn de genoemde begrippen in de memorie van toelichting omschreven voor zover dit op dit moment mogelijk is. Een nadere precisering kan ik derhalve op dit moment niet geven. Zodra Europeesrechtelijke ontwikkelingen, zoals uitspraken van het Hof, daartoe aanleiding geven, kan een amvb worden voorbereid. Een dergelijke amvb zal ingevolge de gewijzigde tekst van artikel 7a, tweede lid, slechts worden vastgesteld na een voorhangprocedure bij de Tweede Kamer. Omschrijving in een amvb geniet in dat geval de voorkeur boven een omschrijving in de Awgb, opdat in de toekomst sneller gereageerd kan worden op eventuele Europeesrechtelijke ontwikkelingen.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het feit dat de regering subsidie verleent en het belang onderkent van organen als het Landelijk Bureau Rassendiscriminatie en anti-discriminatiebureaus voldoende is om deze instanties te erkennen als «specialised bodies» of dat deze instanties expliciet moeten worden aangewezen.

Artikel 13, tweede lid, van de anti-rassendiscriminatie richtlijn legt voor de onafhankelijke organen, de zogenaamde specialised bodies, een aantal minimumvereisten vast. Het staat de lidstaten vervolgens vrij de structuur en de werking van die organen te bepalen in overeenstemming met hun juridische tradities en beleidskeuzes. Dit betekent dat de lidstaten de verplichting om een «specialised body» in te stellen op verschillende manieren hebben ingevuld. In Nederland vervult de Commissie gelijke behandeling in belangrijke mate de rol van «specialised body». Als het gaat om de taak van het verlenen van bijstand aan slachtoffers spelen ook andere organisaties, zoals het LBR en anti-discriminatiebureaus, een belangrijke rol. Deze organisaties worden dan ook van overheidswege financieel ondersteund. De regering meent dat met deze praktijk op een juiste wijze invulling wordt gegeven aan de verplichtingen van de richtlijn en dat een expliciete aanwijzing van deze instanties als «specialised body» niet nodig is.

De leden van de PvdA-fractie waren van mening dat de gehanteerde wetgevingsstrategie, waarin werd gekozen voor twee aparte wetgevingstrajecten voor de gronden leeftijd en handicap en daarnaast afzonderlijke aanpassing van de Awgb met daaropvolgend een integratie van alle relevante wetgeving in een nieuwe Awgb niet bevorderlijk is voor de rechtszekerheid ter zake van gelijke behandeling. Zij vroegen hoe de regering denkt over de kansen dat de op stapel zijnde wetgeving door deze rechtsonzekerheid minder goed zal functioneren in de rechtspraak. De vraag of de verschillende wetgevingstrajecten een negatief effect hebben op de rechtszekerheid, beantwoord ik ontkennend. De keuze voor drie verschillende wetgevingstrajecten is in het nader rapport, de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer uitvoerig toegelicht (Kamerstukken II 2001–2002, 28 770, nrs. A, 3 en 5). De opmerking van de aan het woord zijnde leden over de complexiteit van de wetgeving onderschrijf ik. In het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer van 6 oktober 2003 over dit wetsvoorstel heb ik al opgemerkt dat de gelijkebehandelingswetgeving als geheel vanuit wetgevingstechnisch oogpunt niet iets is om trots op te zijn (Kamerstukken II, 2003/04, 28 770, nr. 10, p. 9). Aan de andere kant zijn de verschillende wetgevingstrajecten niet zonder reden ingeslagen en op nadrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer voortgezet. De rechtszekerheid is niet in het geding, nu in de verschillende wetten duidelijk het beginsel van gelijke behandeling op de relevante terreinen wordt uitgewerkt. Ik deel niet de angst van de leden van de PvdA-fractie, dat de kans groot is dat de uitvoering van de wetgeving betreffende leeftijd en handicap niet van de grond komt vóór de integratie in de Awgb. De integratie van de gronden leeftijd en handicap in de Awgb is een technische operatie. Materieel worden geen wijzigingen beoogd. De rechter en de Commissie gelijke behandeling zullen dus voor en na de integratie met dezelfde rechtsnormen te maken hebben. Wel leidt de integratie ertoe dat deze regels in één wet worden samengevoegd, hetgeen de kenbaarheid en toegankelijkheid van het recht bevordert. Aangezien over de totstandkoming van de verschillende implementatiewetten actieve voorlichtingscampagnes gevoerd worden, zal ook voor de leden van de doelgroepen duidelijk zijn welke bescherming zij genieten.

De leden van de PvdA-fractie suggereerden om te wachten met de integratie van de gronden handicap en leeftijd in de Awgb alsook met de implementatie van nog komende Europese richtlijnen totdat de evaluatie heeft plaatsgevonden. Hieraan werd gekoppeld de vraag of de evaluatie van de Awgb kan worden vervroegd.

De voorbereidingen voor de evaluatie in 2004 worden op dit moment getroffen. Verwacht wordt dat het evaluatieonderzoek in het eerste kwartaal van 2005 wordt afgerond. Uitstel van de integratie van de gronden leeftijd en handicap tot na de evaluatie lijkt mij niet juist. In reactie op de motie Mosterd (Kamerstukken II 2001/02, 28 169, nr. 23), waarin de Tweede Kamer zich uitsprak voor een spoedige integratie, heeft de regering in de brieven aan de Tweede Kamer van 11 en 12 december 2002 (Kamerstukken II 2001/02, 28 169, nr. 30 en Kamerstukken II 2001/02, 28 170, nr. 12) toegezegd dat met de integratiewetgeving gestart zou worden binnen 6 maanden na de voltooiing van de implementatietrajecten. Wachten met integratie tot na de evaluatie zou deze toezegging onuitvoerbaar maken, zoals uit bovenstaand tijdschema voor de evaluatie blijkt. Over de uitkomsten van de evaluatie en de daaropvolgende besluitvorming is op dit moment nog niets te zeggen. De integratiewetgeving zou daardoor al te zeer vooruit worden geschoven.

Uitstel van de implementatie van Europese regelgeving die op dit moment in voorbereiding is, lijkt mij niet aan de orde. De implementatie van Richtlijn 2002/73/EG tot wijziging van Richtlijn 76/207/EEG (Herziene tweede Richtlijn) moet uiterlijk op 5 oktober 2005 voltooid zijn. Om aan

deze implementatietermijn te kunnen voldoen, kan de voorbereiding van de implementatiewetgeving niet uitgesteld worden tot na de afronding van de evaluatie. De ontwerprichtlijn voor gelijke behandeling op grond van geslacht bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten is onlangs, op 5 november 2003, door de Europese Commissie gepubliceerd. Het moment van vaststelling van deze richtlijn is nu nog niet te voorspellen.

De leden van de fracties van CDA, PvdA en GroenLinks wezen op de wijze van implementatie van de anti-rassendiscriminatie-richtlijn en de kader-richtlijn via drie afzonderlijke wetgevingstrajecten. De fracties van PvdA en GroenLinks vroegen in dat kader om een overzicht van de verschillende nog te ondernemen wetgevende activiteiten op het terrein van de gelijke behandeling.

Op dit moment bestaan de volgende voornemens op het terrein van de gelijkebehandelingswetgeving:

- Een wetsvoorstel voor een Evaluatiewet Awgb is onlangs ingediend bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2003/04, 29 311, nrs. 1-2). Dit wetsvoorstel geeft uitwerking aan een aantal toezeggingen die aangekondigd zijn in het kabinetsstandpunt uit 2002 naar aanleiding van de eerder uitgevoerde evaluatie van de Awgb;
- Een wetsvoorstel tot implementatie van de herziene Tweede richtlijn zal in de eerste helft van 2004 ter advisering aan de Raad van State worden voorgelegd;
- Een wetsvoorstel tot integratie van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap en chronische ziekte en het wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid in de Algemene wet gelijke behandeling. Dit wetsvoorstel zal volgens planning binnen zes maanden na aanvaarding van de implementatiewetgeving door de Eerste Kamer ter advisering aan de Raad van State worden voorgelegd;
- Uitbreiding van de WGBH/CZ wordt voorbereid. Naar aanleiding van de moties Passtoors c.s. (Kamerstukken II, 2000/01, 24 170, nr. 68) en Bussemaker c.s. (Kamerstukken II, 2001/02, 28 169, nr. 15) wordt bekeken of uitbreiding van de wet met de terreinen wonen, primair en voortgezet onderwijs, goederen en diensten en stedelijke ruimte mogelijk en wenselijk is. Zodra het onderzoek op een van deze terreinen is afgerond zal de Tweede Kamer daarover geïnformeerd worden. Concreet betekent dit dat er steeds één terrein aan de wet kan worden aangebouwd;
- De Tweede Kamer ontvangt aan het einde van het kerstreces een gemotiveerde reactie op de vraag of en zo ja hoe onderzoek wordt uitgevoerd naar de wenselijkheid van uitbreiding van de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid naar de terreinen goederen en diensten, wonen en onderwijs;
- De tweede evaluatie van de Algemene wet gelijke behandeling zal in 2005 beschikbaar komen. Vervolgens zal beoordeeld moeten worden of deze evaluatie aanleiding geeft tot wetswijzigingen;
- De Europese Commissie heeft onlangs het ontwerp voor een richtlijn voor gelijke behandeling op grond van geslacht bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten gepubliceerd. Op 5 december 2003 is dit voorstel voor het eerst in de Sociale Raadswerkgroep gepresenteerd. Mogelijk zal de eventuele totstandkoming van deze richtlijn op termijn leiden tot wetswijziging in Nederland. Hierbij zij opgemerkt dat de Awgb zich voor de grond geslacht ook nu al uitstrekt over de terreinen goederen en diensten.

De leden van de fractie van de PvdA gaven er de voorkeur aan de twee cumulatieve voorwaarden die in de definitie van het begrip intimidatie

voorkomen te vervangen door twee afzonderlijke voorwaarden die elk op zichzelf als intimidatie kunnen worden beschouwd. Deze leden vreesden bovendien 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.

Zowel de cumulatie van de voorwaarden als de omschrijving ervan, vloeien rechtstreeks voort uit de Europese richtlijnen. Deze implementatiewet blijft dan ook zo dicht mogelijk bij de formulering van de richtlijnen. Bij intimidatie, zoals het in de richtlijn is geformuleerd, gaat het om ernstige gevallen waarbij niet alleen de aantasting van de waardigheid van een persoon in het geding is maar ook een vijandige of bedreigende omgeving is gecreëerd. Bij een alternatieve formulering van de vereisten, zou de vraag aan de orde kunnen komen of er uitzonderingen op het verbod van intimidatie nodig zijn om andere (grondrechtelijke) belangen, zoals de vrijheid van godsdienst of de vrijheid van meningsuiting te beschermen. Tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer heb ik, zoals de aan het woord zijnde leden terecht opmerkten, daarover enkele opmerkingen gemaakt (Kamerstukken II, 2003/04, 28 770, nr. 10. p. 11). De nadere invulling en afbakening van het begrip intimidatie zal door de rechtspraak geschieden.

De vraag van de leden van de fractie van GroenLinks over de relatie tussen de vrijheid van meningsuiting en het verbod op intimidatie sluit hier op aan. De vrijheid van meningsuiting houdt op waar de grens die is neergelegd in het verbod op intimidatie wordt overschreden. Indien in rechte wordt vastgesteld dat er sprake is van intimidatie in de zin van de Awgb, kan er geen beroep worden gedaan op de vrijheid van meningsuiting. Dit vloeit voort uit het gesloten systeem van de Awgb en het ontbreken van uitzonderingsmogelijkheden bij intimidatie. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen in dit kader of het veralgemeniseren van gedragingen van een individu uit een bepaalde groep tot een -veronderstelde- eigenschap van die gehele groep, te zien is als een vorm van intimidatie. Zij verwezen daarbij naar de breed uitgemeten criminele activiteiten van een kleine groep Marokkaanse jongeren. Of er sprake is van intimidatie hangt af van het concrete geval. De Awgb normeert betrekkingen tussen burgers onderling, op het terrein van de arbeid, het vrije beroep en goederen en diensten. Waar er sprake is van een juridische verhouding tussen burgers binnen deze terreinen speelt het verbod op intimidatie een rol. Zo geldt het verbod op intimidatie in de arbeidsverhouding tussen werkgever (inclusief de leidinggevende werknemer die feitelijk gezag uitoefent) en werknemer, niet tussen collega-werknemers onderling. Indien de werkgever geen maatregelen neemt om intimidatie van de werknemer door collega-werknemers tegen te gaan handelt hij in strijd met het verbod van onderscheid bij de arbeidsomstandigheden. Het verbod speelt een rol tussen de aanbieder en afnemer van goederen en diensten, niet voor derden. Waar er sprake is van intimidatie buiten de reikwijdte van de Awgb, zijn er andere juridische acties mogelijk (zoals een onrechtmatige daadsactie of de strafrechtelijke weg).

De vrees van de leden van de PvdA-fractie dat de rechtspraak niet met de wettelijke omschrijving van het begrip intimidatie uit de voeten zal kunnen, deelt de regering overigens niet. In de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer is nader ingegaan op het begrip intimidatie (Kamerstukken II, 2002–2003, 28 770, nr. 5, p. 18). De regering gaat ervan uit dat de wettelijke omschrijving en de toelichting daarop in de parlementaire stukken voldoende houvast bieden voor de rechtspraak om het begrip intimidatie te kunnen hanteren.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen naar de uitvoering van de motie-Van Leeuwen (Kamerstukken I, 2002/2003, 28 169–48e). De motie Van Leeuwen had enerzijds betrekking op een aantal in de Tweede Kamer aangenomen moties, anderzijds op enkele specifieke aandachtspunten. Als uitvoering van de motie Bussemaker c.s. (Kamerstukken II, 2001/2002, 28 169, nr. 27) heeft het kabinet een inventarisatie gemaakt van knelpunten die mensen met een handicap of chronische ziekte ervaren. Deze inventarisatie is aan de Tweede Kamer toegezonden (Kamerstukken II, 2003/2003, 28 169 nr. 29) en in afschrift aan de Voorzitter van de Eerste Kamer (6 november 2002). In reactie op deze knelpunten is een actieplan opgesteld. Dit actieplan gaat in op andere activiteiten dan wetgevingsactiviteiten die kunnen worden ondernomen om gelijke behandeling te bevorderen. Onderdeel van het actieplan is een reactie op de verschillende moties. In het actieplan heeft het kabinet ook het voornemen neergelegd om een Task Force in te stellen om de positie van mensen met beperkingen aan de orde te stellen en op verschillende wijzen verbetering van deze positie te stimuleren. Hiermee geeft het kabinet uitvoering aan de motie Van Leeuwen c.s.. Het actieplan «gelijke behandeling in de praktijk: visie en maatregelen voor mensen met een beperking, zorg dat het gebeurt!» is op 28 november aan de Tweede Kamer en in afschrift aan de Eerste Kamer verzonden (onder kenmerk DGB/OAG-2 434 951).

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of bij de vervolgwetgeving in het kader van de integratiewet, de grond handicap ook uitgebreid wordt naar de thema's publieke ruimten, publieke dienstverlening en wonen (uitvoering motie Passtoors c.s.). Deze leden vroegen ook naar de opbouw van de integratiewet.

Zoals eerder is aangegeven zal de integratie van de gronden leeftijd en handicap in de Awgb een technische operatie worden. Materieel blijft de bescherming hetzelfde als onder de werking van de drie afzonderlijke wetten. Dit betekent dat de specifieke bepalingen die zien op de gronden leeftijd en handicap voor deze gronden ook zullen terugkeren in de Awgb. De exacte wijze waarop deze integratie vorm zal krijgen is op dit moment nog niet bekend. Zoals hierboven reeds aangegeven zal een wetsvoorstel binnen zes maanden na aanvaarding van de implementatiewetgeving door de Eerste Kamer aan de Raad van State worden voorgelegd. Een ontwerp is op dit moment nog niet voorhanden. Het is het voornemen van de regering de structuur van de Awgb zoveel mogelijk intact te houden. Aangezien er sprake is van technische integratie zal eventuele verdere uitbreiding van de bescherming tegen ongelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte dan ook via een afzonderlijk traject vorm krijgen. Zoals de Tweede Kamer is toegezegd, zal integratie uitbreiding niet in de weg staan.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of de regering het onderhavige wetsvoorstel nog tegen het licht heeft gehouden van de ontwerpgrondwet van de Europese Unie, zoals gepubliceerd in juni 2003, en indien dat het geval is welke conclusies daaraan werden verbonden. Dit wetsvoorstel implementeert een tweetal richtlijnen die tot stand zijn gekomen op basis van artikel 13, eerste lid, van het EG-verdrag. Dit artikel is als artikel III-8, eerste lid, teruggekeerd in de ontwerpgrondwet. De basis voor de bedoelde richtlijnen blijft dus bestaan. Daarnaast kent ook het grondrechtenhandvest van de Europese Unie, dat is opgenomen in het tweede deel van de ontwerpgrondwet, een aantal antidiscriminatiebepalingen (Deel II, titel III). Zowel de richtlijnen, alsook de implementatiewetgeving moeten daarmee in overeenstemming geacht worden.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of de regering inmiddels de Internationale Arbeidsorganisatie heeft verzocht te bevestigen dat het

gestelde in onderdeel I van de wet in overeenstemming is met Verdrag nr. 87 en wat de reactie van het IAO was.

Informeel overleg met het International Labour Standard Department van het Internationaal Arbeidsbureau op ambtelijk niveau heeft geleid tot de conclusie dat het nieuwe artikel 6a voldoet aan de eisen die Verdrag nr. 87 stelt. Ook de IAO erkent dat bijvoorbeeld een christelijke vakbond als voorwaarde voor het lidmaatschap mag stellen dat een lid zich kan vinden in de doelstellingen van de organisatie. Deze uitzondering op de vrijheid van een werknemer om zich aan te sluiten bij een vakvereniging van zijn vrije keuze moet specifiek zijn en dient in die zin restrictief te worden geïnterpreteerd. Wie die doelstelling onderschrijft, mag bij de toegang tot het lidmaatschap niet gediscrimineerd worden, bij voorbeeld op grond van het feit dat hij of zij niet tot een bepaald kerkgenootschap behoort of op grond van geslacht.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of zij het begrip «sociale bescherming» zo moeten begrijpen dat daaronder alle onderdelen vallen die in het «Nationaal Actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting 2001» zijn begrepen?

Het Nationale Actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (NAP) vormt onderdeel van de Europese open coördinatie strategie ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. De lidstaten spreken elkaar aan op hun resultaten en wisselen goede voorbeelden en resultaten met elkaar uit. Het NAP wordt iedere twee jaar opgesteld. Zo is er in 2003 een nieuw NAP tot stand gekomen. De nationale betekenis van dit document is het voorbereiden van een samenhangende aanpak van de armoede-problematiek. Het NAP is voorts een beleidsplan dat ingaat op de onderwerpen die in de betreffende periode vanuit beleidsmatig oogpunt meest relevant zijn. Dit betekent dat de onderwerpen die in het NAP worden behandeld in de tijd kunnen wijzigen. Bijvoorbeeld in het NAP 2003 komt een aantal beleidsterreinen zoals geformuleerd in het NAP 2001 niet meer terug.

De armoedeproblematiek is een breed begrip dat afhankelijk is van verschillende factoren die niet louter op het terrein van sociale bescherming liggen. Het NAP omvat daarom ook onderdelen die niet onder sociale bescherming vallen: gedacht kan worden aan de onderdelen in het NAP die gaan over het stimuleren van een nauwe samenwerking tussen de instanties en mobilisatie van alle actoren. Een ander voorbeeld zijn de maatregelen die meer op het terrein van «empowerment» liggen dan op dat van sociale bescherming, bijvoorbeeld fiscale maatregelen ter stimulering van het aanvaarden van werk.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen hoe de regering het begrip «vermeend onderscheid» dat de Commissie gelijke behandeling hanteert, beoordeelt in relatie met de begrippen direct en indirect onderscheid, waar in de wet sprake van is.

De Commissie gelijke behandeling gebruikt het begrip «vermeend onderscheid» in haar oordelen voor zover het door de klager gestelde onderscheid nog niet is vastgesteld door de Commissie. Vermeend onderscheid moet daar dan ook gezien worden als gelijk aan «gesteld onderscheid». Dit begrip kan dus zowel direct als indirect onderscheid in de zin van artikel 1 van de Awgb betreffen.

De leden van de fractie van GroenLinks wezen erop dat in het nieuwe artikel 6a, tweede lid, onderdeel a, de uitzonderingen genoemd worden met betrekking tot het lidmaatschap van werknemers- en werkgever-organisaties. Daarbij mag geen onderscheid worden gemaakt op grond «van het enkele feit van...» enz. Moet 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, zo vroegen deze leden?

Zoals in de memorie van toelichting (p.12) en hierboven reeds is opgemerkt, kunnen werkgevers- en werknemersorganisaties of verenigingen van beroepsgenoten op godsdienstige, levensbeschouwelijke of politieke grondslag die grondslag een rol laten spelen bij de toelating tot het lidmaatschap of de deelname aan de activiteiten van de betrokken organisatie. Werkgevers- en werknemersorganisaties of verenigingen van beroepsgenoten op godsdienstige, levensbeschouwelijke of politieke grondslag die de belangen behartigen van leden mogen als voorwaarde voor het lidmaatschap stellen dat een lid zich kan vinden in de doelstellingen van de organisatie. Dit betekent niet dat dergelijke organisaties leden mogen weigeren enkel en alleen omdat ze niet tot een bepaalde godsdienst behoren of van het vrouwelijk geslacht zijn.

Dit betekent dat de vakvereniging uit het voorbeeld van de leden van de GroenLinks-fractie die op godsdienstige gronden uitgaat van een verschillende positie van man en vrouw, kan eisen dat de leden de doelstellingen van de vereniging onderschrijven, zonder dat overigens geëist kan worden dat ze tot de desbetreffende godsdienst behoren. Aspirant-leden kunnen niet geweigerd worden vanwege hun geslacht. Indien er echter sprake is van bijkomende gedragingen, die zich met die doelstellingen van de vakvereniging niet verenigen, dan staat het nieuwe artikel 6a, tweede lid, onderdeel a, er niet aan in de weg dat de vereniging het lidmaatschap aan deze persoon ontnemt. De vraag van de leden van de fractie van GroenLinks moet dus in beginsel bevestigend beantwoord worden. Ik acht het wel van belang hier, net als eerder in de memorie van toelichting (p. 13), te benadrukken dat de voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte van de Awgb slechts een beperkt deel van het verenigingsleven betreft. Deze beperkte afbakening van de vrijheid van vereniging ten opzichte van het beginsel van gelijke behandeling vloeit voort uit de verplichting de richtlijnen op dit punt te implementeren.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
Th. C. de Graaf