

Vergaderjaar 2025–2026

28 481

Evaluatie Algemene wet gelijke behandeling

30 950

Racisme en Discriminatie

Nr. 25

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 maart 2026

Discriminatie is onaanvaardbaar. Dat staat voor het kabinet als een paal boven water. Dit geldt voor discriminatie tussen burgers onderling en eens te meer voor discriminatie door de overheid. De afgelopen jaren zijn er rapporten en berichten naar buiten gekomen over discriminatie door overheidsinstanties, zoals bij de fraudebestrijding en bij controles op straat. Dit heeft ingrijpende gevolgen voor burgers en is schadelijk voor het vertrouwen in de overheid. De overheid heeft een voorbeeldfunctie en het bestrijden van discriminatie door de overheid is dan ook van groot belang.

Op 20 maart 2023 stuurden de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR), het College voor de Rechten van de Mens (CRM) en de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme een brief aan het kabinet. In deze brief riepen zij op om ook «eenzijdig overheidshandelen» onder de werking van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) en de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz) te brengen. Eerder, in juni 2022, deed de Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving (POC) van de Eerste Kamer al de aanbeveling om de Awgb uit te breiden zodat de wet ook van toepassing is op de overheid. In reactie hierop heeft mijn ambtsvoorganger op 7 juli 2023 aan de Eerste Kamer toegezegd om te bestuderen of een mogelijke uitbreiding en aanpassing van de Awgb mogelijk en wenselijk is.

Ook de Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD) van de Tweede Kamer heeft, in februari 2024, aanbevolen om de Awgb uit te breiden met eenzijdig overheidshandelen. In het debat van 15 januari 2025 over het rapport van de PEFD heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd uw Kamer te informeren over de uitkomsten van de inventarisatie, waarbij de focus ligt op hoe deze uitbreiding vorm kan krijgen.

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de conclusies uit het onderzoek dat BZK heeft verricht en kondig ik de start van een wetgevingstraject aan om de Awgb uit te breiden met eenzijdig overheidshandelen.

Aanleiding

Discriminatie moet stevig worden aangepakt en zoveel mogelijk worden voorkomen. Mensen mogen niet op grond van onlosmakelijke, beschermde persoonskenmerken worden achtergesteld, dan wel slachtoffer worden van vooroordelen. Artikel 1 van de Grondwet stelt daarom dat allen die zich in Nederland bevinden in gelijke gevallen gelijk worden behandeld en geeft een verbod van discriminatie. Dat verbod richt zich met name op de overheid: die mag burgers niet discrimineren. Het discriminatieverbod is vervolgens uitgewerkt in de Awgb, waar het primair regels geeft voor relaties tussen burgers onderling, zoals in arbeidsrelaties en bij het aanbieden van diensten. De Awgb kwam tot stand omdat burgers onvoldoende beschermd werden tegen discriminatie op terreinen waar de invloed van de overheid beperkt is. Bovendien bestond er op basis van artikel 1 van de Grondwet onvoldoende duidelijkheid en rechtszekerheid over de reikwijdte van het verbod op discriminatie en de verhouding tot andere grondrechten. De Awgb geeft redelijk gedetailleerde regels over de eisen die het recht op gelijke behandeling stelt aan bijvoorbeeld vacatures, werving en selectieprocedures, beloning en ontslag, en aan het aanbieden van diensten door onder meer onderwijsinstellingen, ziekenhuizen, winkels, verzekeraars of horeca, inclusief regels voor klachtbehandeling. De Awgb geldt ook voor overheidshandelen in situaties waarin de rol van de overheid vergelijkbaar is met die van een private partij, bijvoorbeeld in de rol van werkgever. Op een enkele uitzondering na is deze wet echter niet van toepassing op typische overheidshandelingen, zoals het heffen van belasting, het geven van subsidies of het verlenen van vergunningen. De gedachte hierachter was destijds dat de overheid al is gehouden aan artikel 1 van de Grondwet en er voldoende waarborgen zijn om te voorkomen dat de overheid discrimineert of daartegen op te komen als er toch sprake is van ongelijke behandeling door de overheid.

Ontwikkelingen zoals digitalisering, het gebruik van algoritmes en zorgen over etnisch profileren en institutioneel racisme vergroten de behoefte aan bescherming tegen discriminatie door de overheid. Dit riep de vraag op of artikel 1 van de Grondwet en de Algemene wet bestuursrecht voldoende bescherming bieden tegen discriminatoire overheidshandelingen of dat een uitbreiding van de Awgb noodzakelijk is. Naast een meer uitgewerkte normstelling voor de overheid, zou een uitbreiding van de Awgb het ook mogelijk maken dat burgers klachten over het handelen van de overheid kunnen melden bij het CRM en de antidiscriminatievoorzieningen (ADV's). Het CRM is aangewezen voor toezicht op de naleving van de Awgb. Burgers kunnen een verzoek indienen om een oordeel van het CRM over hun klacht ten aanzien van discriminatie en organisaties kunnen vragen om een oordeel of het eigen handelen in overeenstemming is met de gelijkebehandelingswetgeving. ADV's kunnen mensen bijstaan in gesprekken met de organisatie waar zij over klagen en tijdens een procedure bij het CRM, die gratis en laagdrempelig is. De oordelen van het CRM zijn niet bindend, maar wel gezaghebbend.

Onder eenzijdig overheidshandelen wordt verstaan: het handelen van de overheid jegens burgers waarbij er uitvoering wordt gegeven aan regels, inclusief besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), en het feitelijk handelen van de overheid. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het innen van belastingen en staandehoudingen. Daarnaast

is het voor de reikwijdte van de meldingen over eenzijdig overheidshandelen relevant dat het CRM alleen klachten van burgers behandelt en ook alleen waar er een individueel belang is. De gelijkebehandelingswetgeving is niet van toepassing op bedrijven en organisaties die discriminatie ervaren. Wel kunnen ADV's om een oordeel van het CRM vragen als zij van mening zijn dat een bedrijf of organisatie zich schuldig maakt aan discriminatie.

Hierboven is kort gerefereerd aan de bepaling die nu al is opgenomen in de Awgb met betrekking tot overheidshandelen. Op dit moment vallen bepaalde vormen van eenzijdig overheidshandelen al binnen de werking van de Awgb. In artikel 7a is een verbod opgenomen op onderscheid op grond van ras bij sociale bescherming, waaronder sociale voordelen. Daarbij kan gedacht worden aan besluiten over toeslagen of studiefinanciering. Op grond van die bepaling heeft het CRM diverse oordelen gegeven over het huisvestingsbeleid van gemeenten voor woonwagengebruikers en ontving het CRM een groot aantal verzoeken om een oordeel naar aanleiding van de Toeslagenaffaire. Op dit soort zaken is de Awgb dus reeds van toepassing en burgers weten het CRM hier ook voor te vinden. Daarnaast kunnen burgers voor klachten over de overheid terecht bij de Nationale ombudsman. Die onderzoekt ook met regelmaat klachten over discriminatie, maar hanteert daarbij niet het kader van de Awgb. Het onderzoek van BZK moest uitwijzen of verdere uitbreiding van de Awgb nuttig en noodzakelijk is.

Onderzoek

Mijn ministerie is in het najaar van 2023 gestart met een onderzoek naar de voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte van de Awgb en de Wgbh/cz naar eenzijdig overheidshandelen. Gekeken is op welke wijze de rechtsbescherming tegen mogelijk discriminerend handelen al is geregeld, waar dit mogelijk tekortschiet en hoe uitbreiding van de bevoegdheid van het CRM daarin kan voorzien. Daarbij is er ook aandacht besteed aan de afbakening van het begrip «eenzijdig overheidshandelen», het beoordelingskader in de wet voor door de overheid gemaakte belangenafwegingen en de verhouding van de oordelenprocedure bij het CRM tot bestaande rechterlijke procedures en de klachtenprocedure bij de Nationale ombudsman. Deze vragen naar nut en noodzaak vroegen om zorgvuldige bestudering en consultatie met de betrokken partijen en de wetenschap.

Voor de beantwoording van deze vragen naar nut, noodzaak en consequenties is er literatuuronderzoek gedaan. Daarnaast is er een expertsessie georganiseerd met wetenschappers, het CRM, de Nationale ombudsman, ADV's, de NCDR en de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. Ook zijn er afzonderlijke gesprekken gevoerd met deze partijen over de gevolgen van de uitbreiding voor hen. Tevens zijn er gesprekken gevoerd met uitvoeringsorganisaties, waaronder de IND, de Politie, het OM en de Belastingdienst, om de implicaties van uitbreiding op hoofdlijnen te inventariseren. Hiermee zal ook rekening worden gehouden in het wetgevingstraject. Daarnaast is input opgehaald binnen de wetenschap over de juridische wenselijkheid en de gevolgen van de uitbreiding. Met het onderzoek heb ik de voor- en nadelen van uitbreiding van de Awgb met eenzijdig overheidshandelen in kaart gebracht en onderzocht wat de wijze van uitbreiding zou moeten zijn.

Waar het de Wgbh/cz betreft, heeft uitbreiding voor al het overheidshandelen andere gevolgen dan uitbreiding van de Awgb. De Wgbh/cz ziet onder meer op toegankelijkheid van voorzieningen voor mensen met een beperking en legt een positieve verplichting op om doeltreffende

aanpassingen te doen. De specifieke gevolgen van uitbreiding van deze wet moeten nog nader worden onderzocht. Ik treed hierover verder in overleg met de Minister van Langdurige Zorg, Jeugd en Sport, bij wie de verantwoordelijkheid voor deze wet is belegd.

Nut en noodzaak van uitbreiding

De conclusie van de literatuurstudie en brede consultatie is dat uitbreiding van de Awgb met eenzijdig overheidshandelen van toegevoegde waarde is, omdat het een helder signaal afgeeft en omdat het de ADV's en het CRM de bevoegdheid geeft ook meldingen over overheidshandelen te behandelen. Het openen van deze procedure heeft als voordelen dat; (1) het zorgt voor een laagdrempelige en gratis procedure voor burgers, (2) het CRM en de ADV's beschikken over gespecialiseerde kennis in het gelijke behandelingsrecht, (3) het CRM onderzoek kan doen naar de mechanismes achter en de structuren van discriminatoir overheidshandelen, (4) het CRM een juridisch oordeel kan geven. Daarnaast (5) kan de uitbreiding, vanwege de normstelling die erdoor wordt onderstreept, het vertrouwen in de overheid helpen herstellen en ten slotte (6) geeft de uitbreiding invulling aan de implementatie van een Europese richtlijn over gelijkebehandelingsorganisaties. Onderstaand licht ik deze argumenten toe.

(1) laagdrempelige procedure

Op dit moment kan het CRM niet oordelen over (alle vormen van) eenzijdig overheidshandelen. Mensen kunnen op dit moment geen oordeel vragen over de meeste vormen van overheidshandelen. Dit heeft soms gevolgen die moeilijk zijn uit te leggen. Het CRM is bijvoorbeeld wel bevoegd om een oordeel te geven over klachten over discriminatie op grond van ras in besluiten van de Dienst Toeslagen, want toeslagen vallen onder de sociale voordelen die worden genoemd in artikel 7a Awgb, maar niet over gelijksoortige klachten over het onderdeel van de Belastingdienst dat belastingen heft.¹ Daarvoor kunnen burgers nu naar de rechter. Een procedure bij het CRM is laagdrempeliger en bovendien gratis.

Dit geldt ook voor de ADV's, zij kunnen niet alle meldingen over de overheid in behandeling nemen en melders helpen bij het vervolgtraject. Verruiming van de Awgb zou de ADV's een basis bieden om aan de voorkant te onderzoeken of er sprake is van discriminatie als iemand zich bij hen meldt met een klacht over de overheid. ADV's passen hoor en wederhoor toe om discriminatie vast te stellen, mits een melding onder de reikwijdte van de Awgb valt. De hoor en wederhoorprocedure leidt in veel gevallen tot een oplossing van het geschil. Indien een vervolgpprocedure wel nodig blijkt, kunnen de ADV's met de melder naar het CRM stappen. Deze procedure bij het CRM is kosteloos. Partijen kunnen zich laten bijstaan door een advocaat, maar dat is niet verplicht. Een klager kan voor juridische en emotionele bijstand in de procedure zich wenden tot een ADV. Ook daar zijn geen kosten aan verbonden.

Het is daarom dat de verschillende geconsulteerde organisaties adviseren tot uitbreiding. Zij menen dat er een gebrek is aan een laagdrempelige procedure voor burgers om op te komen tegen discriminatie door de overheid. Ook is het voor burgers nu lastig om institutionele discriminatie door de overheid aan te kaarten. Dat wil zeggen: discriminatie die systematisch, soms onopzettelijk, is ingebed in de wet- en regelgeving, werkprocessen of organisatiecultuur van overheidsdiensten. Deze vorm van discriminatie is lastig aan te tonen in individuele gevallen, maar het

¹ Zie bijvoorbeeld oordeel 2025-18.

begint met een zaak of een reeks aan zaken over bepaalde vormen van discriminatie die mogelijk een systemische vorm van discriminatie kan/kunnen blootleggen. Ook daarvoor is laagdrempelige toegang tot een instantie die daarover kan oordelen van belang.

(2) specialistische kennis

Het CRM is – anders dan de bestuursrechter of de Nationale ombudsman – gespecialiseerd in het toepassen van de gelijke behandelingswetgeving. Uit het onderzoek blijkt dat kennis en ervaring met bijvoorbeeld de bewijslastverdeling of indirect onderscheid nu nog ontbreekt bij verschillende overheidsorganisaties. Het CRM kan helpen hier meer helderheid in te scheppen aan de hand van zijn oordelenpraktijk. Ook kunnen overheidsorganisaties een verzoek om een oordeel over het eigen handelen indienen bij het CRM. Deze mogelijkheid is tot nu nog niet benut voor het overheidshandelen wat al wel onder de Awgb valt, maar dit zou, met het oog op de grotere reikwijdte van de Awgb na wijziging, actief onder de aandacht kunnen worden gebracht van overheidsorganisaties.

(3) bredere blik

Daarnaast kan de kracht en toegevoegde waarde van een beoordeling door het CRM liggen in het nauwkeuriger onderzoek kunnen doen naar de stappen voorafgaand aan een overheidsbeslissing. Het CRM kan kijken naar het mechanisme en de structuren achter een bepaald besluit en kan daarmee breder kijken dan nu gebeurt in het bestuursrecht. Bij de bestuursrechter gaat het alleen, dan wel voornamelijk, om het besluit zelf. Het CRM biedt daarmee een ander type rechtsbescherming.

(4) juridisch oordeel

Anders dan bij de klachtbehandeling door interne commissies van overheidsorganen, kan het CRM bovendien een juridisch oordeel geven. Uit gesprekken met de geconsulteerde organisaties blijkt dat dit door burgers als van toegevoegde waarde wordt gezien. Een procedure bij het CRM zou overigens klachtbehandeling bij de Nationale ombudsman niet bij voorbaat moeten uitsluiten. Waar discriminatie in bepaalde gevallen moeilijk te bewijzen is, kan de Nationale ombudsman nog een oordeel geven over de behoorlijkheid van het handelen van de overheid. Beide procedures vullen elkaar aan en hebben ieder hun meerwaarde voor burgers die discriminatie ervaren.

(5) vertrouwen in de overheid

Tot slot speelt ook de beeldvorming een belangrijke rol. Private partijen vallen wel onder de Awgb en de overheid niet. Dit kan het beeld scheppen dat er strengere regels gelden voor private partijen dan voor de overheid en dat het makkelijker is om een oordeel te verzoeken over het handelen van private partijen dan over het handelen van de overheid. Hoewel de overheid via artikel 1 Grondwet even zo goed gebonden is aan de norm van gelijke behandeling en het discriminatieverbod als private partijen, is dit beeld te begrijpen. Het uitbreiden van de Awgb heeft dan ook geen materiële consequenties – de overheid mag nu ook al niet discrimineren – maar kan wel bijdragen aan het vertrouwen dat de overheid aan dezelfde regels is gehouden als iedereen.

(6) implementatie Europese richtlijnen

Op 7 mei 2024 zijn twee identieke richtlijnen van de Europese Unie aangenomen.² De richtlijnen hebben tot doel het versterken van nationale gelijkebehandelingsorganen met name voor wat betreft hun onafhankelijkheid, budget en bevoegdheden. In Nederland zijn het CRM en de ADV's de gelijkebehandelingsorganen in de zin van deze richtlijnen. Deze organisaties voldoen aan nagenoeg alle vereisten in de Richtlijnen. Wel moet er één wijziging worden doorgevoerd: Richtlijn (EU) 2024/1499 vereist dat de gelijkebehandelingsorganen ook bevoegd zijn op het terrein van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de sociale zekerheid, zoals geregeld in Richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978. Dat is nu niet het geval. Het CRM en de ADV's zijn daarom niet bevoegd om meldingen daarover te behandelen. Met de uitbreiding van de Awgb naar het eenzijdige overheidshandelen, waar ook de sociale zekerheid onder valt, wordt aan deze verplichting voldaan.

Gevolgen van uitbreiding

In het onderzoek is ook verkend hoe de uitbreiding eruit zou moeten komen te zien en in welke vorm deze gegoten kan worden. Daarbij is er gekeken naar de vraag of uitbreiding met eenzijdig overheidshandelen voor alle discriminatiegronden in de Awgb moet gelden en hoe deze uitbreiding past in de systematiek van de Awgb. Tevens zijn de financiële gevolgen in kaart gebracht, evenals de benodigde capaciteit van het CRM en de ADVs om de te verwachten extra meldingen en verzoeken te behandelen. Onderstaand licht ik de uitkomsten hiervan toe, na een korte toelichting op de systematiek van de Awgb.

Sytematiek Awgb

In de gelijkebehandelingswetgeving staat het verbod op discriminatie voorop. Hierop bestaat slechts uitzondering indien het maken van onderscheid objectief gerechtvaardigd is of hiervoor een wettelijke uitzondering bestaat. Het gaat om een limitatieve opsomming van discriminatiegronden en terreinen. Dit betekent dat vormen van discriminatie die niet (direct of indirect) kunnen worden gerelateerd aan een wettelijk beschermd persoonskenmerk (de discriminatiegronden), of die betrekking hebben op een terrein dat niet in die wetgeving wordt genoemd, buiten de reikwijdte van de Awgb vallen. Artikel 1 van de Awgb noemt de volgende discriminatiegronden: godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat.

De gelijkebehandelingswetgeving kent de vorm van direct en indirect onderscheid. Er is sprake van direct onderscheid wanneer er rechtstreeks onderscheid wordt gemaakt op grond van één van de bovengenoemde persoonskenmerken.³ Van indirect onderscheid is sprake als onderscheid wordt gemaakt op grond van een ogenschijnlijk neutraal criterium dat in overwegende mate personen treft met één van beschermde persoonskenmerken.⁴ De Awgb gaat uit van een zogenoemd halfgesloten systeem. Het gesloten systeem van de Awgb is van toepassing op direct onderscheid en de open systematiek in de Awgb is van toepassing op indirect onderscheid. Dat het systeem gesloten is voor direct onderscheid,

² Richtlijn (EU) 2024/1499 en Richtlijn (EU) 2024/1500.

³ Zie bijvoorbeeld oordeel 2025-8, waar er sprake was van verboden direct onderscheid op grond van geslacht.

⁴ Zie bijvoorbeeld oordeel 2025-21, waar er sprake was van verboden indirect onderscheid op grond van ras.

betekent dat in de wet zelf limitatief is bepaald welke uitzonderingen het directe onderscheid kunnen rechtvaardigen. Het uitgangspunt is dat direct onderscheid altijd is verboden, tenzij de wet expliciet aangeeft dat het onderscheid wel is toegestaan. Die gevallen, waarin het onderscheid wel is toegestaan, zijn opgenomen in de wet of in het Besluit gelijke behandeling. Denk bijvoorbeeld aan uitzonderingen op het verbod van onderscheid op grond van geslacht voor toneelspelers die een bepaalde rol moeten spelen. Voor indirect onderscheid bestaat er een open systematiek. Dat betekent dat het onderscheid een legitiem doel moet dienen en het gemaakte onderscheid moet voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn. Voor indirect onderscheid is er dan ook ruimte om tot een afweging te komen of het onderscheid is toegestaan.

Uitbreiding op alle gronden

Binnen het onderzoek lag ook de vraag voor of eenzijdig overheidshandelen voor alle discriminatiegronden onder de Awgb moet vallen of dat het slechts om een gedeeltelijke uitbreiding voor specifieke gronden zou moeten gaan, zoals (eerst) alleen een uitbreiding voor de gronden ras en/of nationaliteit, die in het oog springen als het gaat om etnisch profileren of institutionele discriminatie door de overheid. Ik kies ervoor om al het eenzijdig overheidshandelen – op alle gronden van de Awgb – onder de Awgb te laten vallen.

Dit heeft de voorkeur om de volgende redenen. Uitbreiding op alle gronden vergroot ten eerste de duidelijkheid voor de burger én voor de overheid zelf. Discriminatie op alle in de Awgb genoemde gronden is al verboden in de Grondwet. Het uitbreiden van de Awgb naar al het overheidshandelen voegt daar dus alleen aan toe dat het CRM bevoegd wordt om daarover te oordelen en dat ADV's klachten over discriminatie door de overheid kunnen behandelen. Een bijkomend voordeel is dat de uitbreiding van de Awgb de norm dat discriminatie óók voor de overheid verboden is, verduidelijkt en versterkt. Als die uitbreiding slechts zou gelden voor een deel van de gronden in de Awgb, zou dit niet alleen onduidelijkheid creëren voor burgers en de overheid over de bevoegdheid van het CRM, maar mogelijk ook de – terecht – vraag oproepen waarom sommige gronden uitgebreider beschermd worden dan andere gronden. Een verschil in beschermingsniveau is onwenselijk, nu er geen rangorde bestaat tussen de gronden in de Awgb. Ten tweede ervaart het CRM het als een knelpunt dat nu slechts een klein deel van het overheidshandelen onder de Awgb valt, waardoor de meeste overheidshandelingen niet door het CRM kunnen worden getoetst. Uitbreiding voor een beperkt aantal gronden lost dat probleem niet op.

Open systeem

Uit het onderzoek blijkt dat uitbreiding van de Awgb door middel van een open systeem het meest geschikt is met betrekking tot overheidshandelen. Ook als er sprake zou zijn van direct onderscheid, dat in de huidige Awgb altijd verboden is tenzij er een wettelijke uitzondering voor bestaat. Ten eerste sluit dit aan bij de systematiek van artikel 1 van de Grondwet. Dit heeft tot voordeel dat de manier van toetsen door het CRM zal aansluiten bij de manier van constitutionele toetsing. Daarnaast dient de overheid het algemeen belang. Dat vraagt om een andersoortige afweging dan het belang van de ene burger ten opzichte van het belang van de andere burger. Bij een botsing van belangen tussen burgers geldt dat het recht op gelijke behandeling bij direct onderscheid altijd voor gaat – uitzonderingen daargelaten. Naast de uitzonderingen die zijn opgenomen in het Besluit gelijke behandeling, gaat het bijvoorbeeld ook om uitzonderingen voor de verenigingsvrijheid en de onderwijsvrijheid.

Als de overheid direct onderscheid maakt tussen burgers, moet er altijd een algemeen belang aan ten grondslag liggen. Dat is veelzijdiger en daarmee minder gemakkelijk in heldere wettelijke uitzonderingen te vatten. Hiervoor is een open systeem dan ook toepasselijker omdat er met een objectieve rechtvaardigingstoets beter rekening kan worden gehouden met het algemene belang dat de overheid dient. De objectieve rechtvaardigingstoets is overigens geen vrijbrief om te discrimineren: het is een strenge toets die aansluit bij de systematiek die wordt toegepast door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en voortvloeit uit zijn jurisprudentie.

Hierbij kan worden opgemerkt dat in verreweg de meeste gevallen waarover het CRM oordeelt, sprake is van een klacht over (vermeend) indirect onderscheid, waarna een objectieve rechtvaardigingstoets volgt. Hoewel directe discriminatie in de praktijk helaas nog altijd voorkomt, is dat vaak lastig te bewijzen voor slachtoffers. Voor de overheid ligt dat mogelijk anders. Het kan soms – althans volgens de overheid – in het algemeen belang zijn om bepaalde groepen personen uit te zonderen van regelingen of om juist speciale regels te maken voor één groep personen. In het geval dat de overheid direct onderscheid maakt (en ook als de overheid indirect onderscheid maakt, maar daarin is geen verschil met bedrijven en instanties) betekent dat in een open systeem dat het CRM bij elke melding van vermoedelijke discriminatie een rechtvaardigingstoets doet waarin de individuele omstandigheden van het concrete geval worden gewogen. Bij een gesloten systeem is dit anders: daar is die toets op voorhand gedaan, bij het opstellen van de wetgeving, waarna al dan niet is besloten dat een bepaalde vorm van onderscheid uitgezonderd moet zijn van het discriminatieverbod door het opnemen van een wettelijke uitzondering in de limitatieve lijst van uitzonderingen in het Besluit gelijke behandeling. Het open systeem laat meer ruimte voor maatwerk op basis van het individuele geval. Zeker nu het begrip eenzijdig overheidshandelen een enorme hoeveelheid besluiten en feitelijke handelingen omvat, waardoor het onmogelijk is om op voorhand voor de gehele overheid een dergelijke constitutionele toets te doen om te beoordelen of er sprake zou moeten zijn van een wettelijke uitzondering op het verbod van discriminatie. Een open systeem voorkomt dat het CRM tot moeilijk uitlegbare of onwenselijke oordelen moet komen in gevallen waarin het gesloten systeem te zeer knelt, waarna er alsnog een wettelijke uitzondering moet worden toegevoegd aan de lijst met uitzonderingen in het Besluit gelijke behandeling. Dit zou afbreuk doen aan de helderheid die nu juist beoogd was met de uitbreiding van de Awgb.

Verhouding tot de rechter

De bevoegdheid van het CRM is beperkt tot het geven van een oordeel over discriminatie op de persoonskenmerken waarop de gelijkebehandelingswetgeving van toepassing is, zoals godsdienst en geslacht. Het CRM toetst niet aan artikel 1 van de Grondwet en kan dus ook niet oordelen over discriminatie «op welke grond dan ook». Uiteraard blijft de bestuursrechter bevoegd om desgevraagd een uitspraak te doen over de vraag of in een voorkomend geval sprake is geweest van discriminatie. Als de rechter een inhoudelijk oordeel heeft gegeven over een discriminatieklacht, zal het CRM dezelfde vraag niet opnieuw beantwoorden. Volgens vaste oordelenlijn van het CRM heeft een klager geen belang meer bij een oordeel als de discriminatieklacht in een voorafgaande juridische procedure inhoudelijk is behandeld. In de omgekeerde situatie, dus als het CRM eerst over een zaak heeft geoordeeld die vervolgens aan de rechter wordt voorgelegd, wordt het oordeel van het CRM meegenomen in de overwegingen. De oordelen van het CRM zijn niet bindend, maar wel gezaghebbend. Uit de huidige praktijk volgt dat een rechter daarom

passend gewicht geeft aan een oordeel van het CRM. Wel blijft er ruimte voor de rechter om af te wijken van de oordelen. De rechter kan bijvoorbeeld tot een ander oordeel komen op basis van nieuwe feiten, die in de voorafgaande procedure bij het CRM nog niet naar voren waren gebracht. Op dit moment heeft het CRM al de bevoegdheid om te oordelen in discriminatieklachten binnen arbeidsrelaties. Ook is het CRM al bevoegd om te oordelen over een beperkt deel van het overheidshandelen, namelijk waar het gaat om discriminatie op grond van ras (huidskleur, afkomst en nationale of etnische afstamming) bij sociale bescherming, daaronder begrepen sociale zekerheid en sociale voordelen (artikel 7a Awgb). De oordelen die het CRM geeft leiden in de praktijk slechts zelden tot een vervolprocedure bij de rechter. Daarnaast is er voor het CRM vooralsnog geen aanleiding geweest om gebruik te maken van de bevoegdheid om eigen adviezen af te dwingen bij de civiele rechter.

Gedurende het wetgevingsproces zal de verhouding tussen de nieuwe procedure bij het CRM en de reeds bestaande procedures uiteraard verder worden uitgewerkt, zodat duidelijk wordt hoe de nieuwe procedure zich precies verhoudt tot onder andere de bezwaar- en klachtprocedures bij bestuursorganen, de beroepsprocedure bij de bestuursrechter en de verzoekschriftprocedure bij de Nationale ombudsman. Hiertoe is onder meer een klankbordgroep van betrokken departementen en uitvoeringsorganisaties samengesteld.

Financiële aspecten

Om een uitbreiding van de Awgb mogelijk te maken ligt het in de lijn der verwachting dat voor de uitvoering daarvan extra mensen en middelen nodig zijn. Zowel de ADV's als het CRM zullen meer meldingen en oordelen moeten gaan verwerken. Hiervoor zal passende financiering beschikbaar moeten worden gesteld. Het is lastig om op dit moment een exacte berekening te geven van de kosten, nu niet met zekerheid kan worden gesteld om hoe veel extra meldingen en verzoeken het zal gaan. Op basis van het aantal vragen en meldingen dat de ADV's en het CRM momenteel gemiddeld ontvangen over discriminatie door de overheid (zowel de meldingen en verzoeken die zij nu al in behandeling kunnen nemen en de meldingen en verzoeken die ze moeten verwijzen naar andere instanties), is een eerste inschatting gemaakt van een benodigde financiering van € 3,5 miljoen euro per jaar. De financiering daarvan kan worden gevonden in de begroting van BZK. De verwachting is dat de kosten voor in ieder geval het overgrote deel van de departementen en de uitvoeringsdiensten voor de extra zaken gering zullen zijn. Burgers weten het CRM en de ADV's zoals hierboven vermeld nu al te vinden voor klachten over de overheid (over bijvoorbeeld toeslagen of woonwagengebeleid), maar het gaat om relatief geringe aantallen meldingen en verzoeken. Uitbreiding naar alle vormen van overheidshandelen zal voor de werklast van het CRM en de ADV's grotere gevolgen hebben dan voor elk van de overheidsdiensten waarover geklaagd kan worden.

Vervolgstappen

Ten behoeve van de uitbreiding van de Awgb zal een wetgevingstraject worden gestart. In de voorbereiding daarvan zal nader worden ingegaan op een soepele transitie voor het CRM, de ADV's en overheidsorganisaties. Als onderdeel van deze voorbereiding zal ik in ieder geval consultatiegesprekken voeren met uitvoeringsorganisaties en heb ik een klankbordgroep ingericht van departementen en uitvoeringsorganisaties. Daarnaast zal ik inventariseren in welke wetgeving onderscheid wordt gemaakt op grond van een van de beschermde discriminatiegronden. Voor specifieke beleidsterreinen zal er worden gezien of deze inventari-

satie aanleiding geeft om het wetsvoorstel te beperken. Gedurende het hele proces zal er nauw contact worden gehouden met de betrokken organisaties uit het werkveld. Ik streef ernaar na de zomer van 2026 een conceptwetsvoorstel gereed te hebben voor de internetconsultatie en consultatie van adviesorganen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
P.E. Heerma