



Aan: de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
mr. drs. H.G.J. Bruins Slot

Datum 20 maart 2023
Betreft Eenzijdig overheidshandelen onder de AWGB

Excellentie,

Allen die zich in Nederland bevinden worden in gelijke gevallen gelijk behandeld, en discriminatie is niet toegestaan, zo opent onze Grondwet. Deze algemene normen zijn onder meer uitgewerkt in de gelijkebehandelingswetgeving. Deze wetgeving geldt op dit moment slechts op een beperkt aantal terreinen van het maatschappelijk leven.¹ Zij is niet van toepassing op het terrein van zogenoemd 'eenzijdig overheidshandelen'. Ondergetekenden achten de tijd rijp om ook eenzijdig overheidshandelen onder de werking van de gelijkebehandelingswetgeving te brengen.²

De oproep hiertoe is niet nieuw. Sinds de invoering van de gelijkebehandelingswetgeving is het pleidooi om eenzijdig overheidshandelen daaronder te brengen geregeld gevoerd. Ook verschillende internationale mensenrechtenorganen hebben hierop aangedrongen. Wij zijn van oordeel dat nu het moment is om deze stap echt te zetten. Het zal weinigen ontgaan zijn dat er momenteel een stevig debat plaatsvindt over institutioneel racisme in onze samenleving. Ook het functioneren van overheidsorganen en het handelen van overheidsfunctionarissen ligt daarbij onder een vergrootglas. Daarnaast is het risico op discriminatie door overheidsorganen toegenomen door toepassing van geautomatiseerde besluitvorming, algoritmes en kunstmatige intelligentie. De overheid heeft een ander karakter dan private partijen, maar dat maakt haar niet immuun voor discriminatoire praktijken en handelwijzen.

Discriminatoire overheidshandelen valt nu niet onder de gelijkebehandelingswetgeving. Dat betekent dat mensen die hiervan nadeel ondervinden ook niet terecht kunnen bij het College voor de Rechten van de Mens. Het gaat dan bijvoorbeeld om risicoprofilering door overheden bij normhandhaving³ (bijv. zorgkosten of giftenaftrek door de belastingdienst), om selectiebeslissingen tot staande houden, identiteitscontrole of preventief fouilleren of om integriteitsbeoordelingen voorafgaande aan vergunningverleningen. Voorlopige cijfers van de antidiscriminatievoorzieningen over het jaar 2022 laten zien dat ruim 800 discriminatieklachten over overheidshandelen zijn binnengekomen die niet door het College voor de Rechten van de Mens konden worden behandeld. Een aanzienlijk deel daarvan, namelijk 350 klachten, betreft afkomst/huidskleur.

Ook het afdwingen van gelijke behandeling door overheidsorganen via de gewone rechter of de Nationale ombudsman is moeilijk. Zo is de bestuursrechter gebonden aan het besluitbegrip van de

¹ Op het terrein van de arbeid en het aanbod van en verlenen van toegang tot goederen en diensten.

² Het gaat concreet om de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) en de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz). Andere gelijkebehandelingswetten, zoals de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid, de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen, Wet onderscheid arbeidsduur en de Wet onderscheid bepaalde en onbepaalde tijd betreffen de arbeid. Onderscheid door een overheidsorgaan op dat terrein kan nu al worden getoetst.

³ Tenzij in het kader van sociale bescherming in combinatie met de grond 'ras', zie artikel 7a Awgb.

Algemene wet bestuursrecht, maar eventuele discriminatoire handelwijzen zullen meestal niet in de tekst van een besluit tot uitdrukking komen, zeker als het gaat om institutionele discriminatie. Zij zullen dus niet snel door de bestuursrechter worden geïdentificeerd. In alle overige situaties is de burger in dit soort zaken aangewezen op de rechtsgang bij de burgerlijke rechter. Dit brengt door de hogere griffierechten en verplichte procesvertegenwoordiging aanzienlijke kosten met zich. Deze kosten kunnen voor veel burgers een hoge drempel opwerpen. Er is weliswaar een laagdrempelige toegang tot de Nationale ombudsman, maar die kan overheidshandelen alleen onderzoeken op behoorlijkheid en heeft daarvoor bovendien alleen het algemene discriminatieverbod van artikel 1 Grondwet tot zijn beschikking.

De gelijkebehandelingswetgeving heeft daarom dringend aanpassing aan de moderne tijd nodig. De nadere uitwerking van artikel 1 Grondwet voor eenzijdig overheidshandelen in de wet leidt tot duidelijke, concrete en specifieke normen waaraan de overheid zich heeft te houden en die burgers extra rechtsbescherming geeft. De uitbreiding van het bereik van de gelijkebehandelingswetgeving naar overheidshandelen geeft bovendien het krachtige signaal dat geen enkele instantie mag discrimineren. Deze wetten kunnen voor de publieke sector het algemene discriminatieverbod concretiseren, bijvoorbeeld doordat de regels ten aanzien van de bewijslastverdeling bij het toevoegen van eenzijdig overheidshandelen ook voor de publieke sector gaan gelden. Bovendien krijgen burgers de gelegenheid om discriminatieklachten over overheidsoptreden laagdrempelig én grondig te laten onderzoeken door een daarvoor gespecialiseerde instantie.

Naast een verruimde klachtmogelijkheid voor burgers biedt de gelijkebehandelingswetgeving ook de mogelijkheid voor overheden om specifieke situaties van *(voorgenomen) eigen handelen* voor te leggen aan het College voor de Rechten van de Mens voor een nauwkeurige discriminatietoets. De verwachting is dat uitbreiding van het toepassingsbereik van de wet het gesprek over en bewustzijn van gelijkebehandelingsnormen in overheidsorganisaties stimuleert – analoog aan wat we in de private sector zien gebeuren. Gelet op de hierboven geschetste ontwikkelingen is dat van essentieel belang.

Om deze redenen zijn ondergetekenden van mening dat het wenselijk is overheidshandelen onder de reikwijdte van de gelijkebehandelingswetgeving te brengen. Zij realiseren zich terdege dat een uitbreiding van het toepassingsbereik van deze wetten naar eenzijdig overheidshandelen ook bepaalde (juridische) vraagstukken oproept. Voorbeelden hiervan zijn 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 College voor de Rechten van de Mens tot de bestaande rechterlijke procedures en de klachtprocedure bij de Nationale ombudsman. Wij menen echter dat die vraagstukken oplosbaar zijn. Graag gaan wij daarover het gesprek met u aan.

Hoogachtend,

R. Baldewsingh



Nationaal Coördinator tegen
Discriminatie en Racisme

J. Geel



Voorzitter College voor de
Rechten van de Mens

J. Sylvester



Voorzitter Staatscommissie
tegen Discriminatie en Racisme