

Gepubliceerd in J.H. Gerards, B.P. Vermeulen & P.J.J. Zoontjens (hoofdred.), *Gelijke Behandeling: Oordelen en Commentaar 2006*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007), 243-261.

## **Werkt de Algemene wet gelijke behandeling? Twee Evaluatieonderzoeken besproken.**<sup>1</sup>

Tetty Havinga

### **1. Inleiding**

Op 27 oktober 2005 werd de zogenaamde Evaluatiewet AWGB in het Staatsblad gepubliceerd. Deze wet bevat een aantal wijzigingen van de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) en enkele andere wetten naar aanleiding van de evaluatie van de AWGB vijf jaar na inwerkingtreding. Al in 2004, toen deze wetswijziging nog in behandeling was in het parlement, werd begonnen met de tweede evaluatie van de AWGB. Deze evaluaties zijn een uitvloeisel van de verplichting voor de Commissie om iedere vijf jaar een rapport op te stellen van haar bevindingen ten aanzien van de werking van de AWGB, de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (WGB) en artikel 7:646 van het Burgerlijk Wetboek (BW)<sup>2</sup>.

De tweede evaluatie van de wet is gefaseerd verlopen. De Commissie Gelijke Behandeling (CGB) evalueerde haar ervaringen met de toepassing van de wet en de effectiviteit van haar taken en instrumenten. De bevindingen en conclusies hiervan werden in 2005 gepubliceerd onder de titel: 'Het verschil gemaakt. Evaluatie AWGB en werkzaamheden CGB 1999-2004'<sup>3</sup>. In aansluiting hierop liet het kabinet extern wetenschappelijk onderzoek verrichten naar de effectiviteit van de AWGB in de praktijk<sup>4</sup>. De resultaten van dit onderzoek verschenen in december 2006 'Gelijke behandeling: principes en praktijken. Evaluatieonderzoek Algemene wet gelijke behandeling.' (onder redactie van M.L.M. Hertogh en P.J.J. Zoontjens)<sup>5</sup>. Het kabinet zal op basis van deze beide evaluaties haar bevindingen formuleren en deze voorleggen aan de Tweede Kamer.

Deze bijdrage betreft beide evaluatiestudies. Ik begin met een korte bespreking van elk van de evaluaties. Vervolgens zal ik de bevindingen van de evaluaties themagewijs samenvatten en van commentaar voorzien. Hierbij leg ik de nadruk op de effectiviteit en doeltreffendheid van de wet in de praktijk. Deze onderdelen van beide evaluatiestudies hebben mijn speciale belangstelling vanwege mijn rechtssociologische achtergrond en omdat ik betrokken ben geweest bij opzet en uitvoering van het rechtssociologisch onderzoek in het kader van de eerste evaluatie van de AWGB. Ik besluit mijn bijdrage met enkele algemene opmerkingen over de evaluatie van de AWGB.

### **2. Het verschil gemaakt**

De Commissie gelijke behandeling stelt zich in haar evaluatie de volgende twee hoofdvragen.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> De auteur wil Anita Böcker, Janneke Gerards en Ben Vermeulen bedanken voor hun commentaar en suggesties op een eerdere versie van dit artikel.

<sup>2</sup> Deze verplichting staat in artikel 20, lid 2 van de AWGB.

<sup>3</sup> Commissie Gelijke Behandeling, *Het verschil gemaakt. Evaluatie AWGB en werkzaamheden CGB 1999-2004*, Utrecht: CGB 2005.

<sup>4</sup> Brief van de Minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties over de Evaluatie Algemene wet gelijke behandeling (*Kamerstukken II 2004/05*, 28481, nr. 3).

<sup>5</sup> M.L.M. Hertogh en P.J.J. Zoontjens (red.), *Gelijke behandeling: principes en praktijken. Evaluatieonderzoek Algemene wet gelijke behandeling*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006.

<sup>6</sup> Commissie Gelijke Behandeling 2005, p. 9.

- In hoeverre heeft de AWGB een bijdrage geleverd aan de bescherming tegen onderscheid? Zijn er verbeteringen nodig in de normstelling en moet de reikwijdte van de wet worden vergroot?

- Wat is de effectiviteit van de CGB? Heeft de CGB bijgedragen aan bescherming tegen onderscheid? Is de CGB voldoende bekend en toegankelijk? Zijn haar bevoegdheden toereikend?

De Commissie concludeert dat met de wettelijke bepalingen in het algemeen goed valt te werken<sup>7</sup>. In het rapport van de CGB worden veel verschillende onderwerpen kort behandeld. Dit maakt het rapport tamelijk verbrokkeld. Het betreft enerzijds beschouwingen of een explicitering van de zienswijze van de Commissie, over juridische beperkingen van de AWGB, over de daarin vervatte uitzonderingen en over de taken van de Commissie. Zo wordt aandacht besteed aan de vraag of de term discriminatie de voorkeur verdient boven de thans gebruikte term onderscheid. De Commissie bepleit handhaving van de term onderscheid omdat de term discriminatie een negatieve lading heeft. Dit zou een debat over de feiten, waarheidsvinding en bemiddeling bemoeilijken en het draagvlak voor gelijkebehandelingsnormen niet ten goede komen<sup>8</sup>.

Ook komt aan de orde of het ‘gesloten systeem’ van de AWGB voldoende ruimte biedt om een afweging te maken tussen verschillende gronden waarop onderscheid kan worden gemaakt. De Commissie stelt dat in de evaluatieperiode de tegenstellingen tussen verschillende bevolkingsgroepen scherp aan het licht zijn gekomen. De grenzen van de tolerantie en gelijke behandeling op grond van geslacht, godsdienst, ras en nationaliteit stonden ter discussie. De toegenomen spanningen tussen de verschillende grondrechten en gelijkheidsrechten maken de afweging door de CGB lastiger, maar volgens de CGB is een wetswijziging niet nodig. De Commissie kan werken met het gesloten systeem en strikte toetsingskader door aan te sluiten bij het algemene rechtsbeginsel dat een regel buiten toepassing kan worden gelaten wanneer de toepassing van die regel naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid zou leiden tot onaanvaardbare gevolgen. De CGB wil in voorkomende situaties, indien onverkorte toepassing van de wet naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid leidt tot onaanvaardbare gevolgen, een gelijkebehandelingsnorm buiten toepassing laten (binnen de grenzen van het Europese recht)<sup>9</sup>. In oordeel 2006-20 heeft de Commissie dit voornemen in praktijk gebracht door te oordelen dat het goedkoop aanbieden van hepatitis vaccinaties aan homoseksuelen kan worden aangemerkt als direct onderscheid op grond van hetero- en homoseksuele gerichtheid, maar dat dit niet in strijd is met de wet omdat een verbod zou leiden tot onaanvaardbare gevolgen. Toepassing van de gelijkebehandelingsnorm zou er in dit geval toe leiden dat het onmogelijk is om een vaccinatiebeleid te voeren dat is gericht op personen die een grotere kans lopen dan anderen op besmetting met hepatitis om zo verdere verspreiding te voorkomen.

De CGB bepleit verder onderzoek naar het opnemen in de wet van uitdrukkelijk geformuleerde positieve verplichtingen ter bevordering van gelijke kansen en mogelijkheden van minderheidsgroepen, naast het verbod om onderscheid te maken. Werkgevers en aanbieders van goederen en diensten zouden verplicht kunnen worden bepaalde aanpassingen door te voeren om uitsluiting van leden van minderheidsgroepen te voorkomen. Als voorbeeld wordt genoemd de bestaande verplichting een doeltreffende aanpassing te treffen voor een persoon met een handicap of chronische ziekte<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Commissie Gelijke Behandeling 2005, p. 123.

<sup>8</sup> Commissie Gelijke Behandeling 2005, p. 31-32.

<sup>9</sup> Commissie Gelijke Behandeling 2005, p. 35-37.

<sup>10</sup> Artikel 2 WGBH/CZ. Commissie Gelijke Behandeling 2005, p. 19-22.

Bij de uitzonderingen van de AWGB wordt aandacht besteed aan voorkeursbeleid, overheidshandelen, geslachtsbepaaldheid, verenigingvrijheid en bijzonder onderwijs. De CGB bepleit nader onderzoek naar uitbreiding van de AWGB zodat verenigingen geen verboden onderscheid mogen maken in statutaire bepalingen inzake het (bestuurs)lidmaatschap. Een uitzondering hierop zou dan gemaakt kunnen worden wanneer dit noodzakelijk is met het oog op het statutaire doel of de grondslag van de vereniging<sup>11</sup>. De Commissie constateert dat zij niet bevoegd is te oordelen over eenzijdig overheidshandelen. Dit is aan klagers soms moeilijk uit te leggen (geen oordeel over verstrekkingen ziekenfonds, wel over particuliere ziektekostenverzekering; niet over gemeentelijke woonruimteregels, wel over de daarop gebaseerde weigering om iemand deel te laten nemen aan een loting voor een sociale koopwoning). De Commissie is voorstander van uitbreiding van de toetsing van overheidshandelen en stelt voor daarbij aansluiting te zoeken bij artikel 7a AWGB<sup>12</sup>.

Voor de beantwoording van de vraag naar de effectiviteit van de CGB maakt de Commissie gebruik van empirische gegevens. Er worden cijfers gebruikt van de Commissie zelf over informatieverzoeken, ingediende verzoeken, oordelen en de opvolging van oordelen door de Commissie. De CGB heeft in de periode 1994-2004 ruim 11.000 vragen en bijna 2850 verzoeken om een oordeel ontvangen<sup>13</sup>. In ruim een derde van deze verzoeken was de CGB niet bevoegd te oordelen of was het verzoek kennelijk ongegrond; 46% van de verzoeken leidde tot een oordeel door de CGB<sup>14</sup>. De meeste oordelen zijn gegeven op verzoek van individuele personen. Van de oordelen heeft 44% betrekking op onderscheid naar geslacht, 22% op grond van ras en 7% op grond van nationaliteit. Ongeveer 80% van de oordelen had betrekking op onderscheid bij de arbeid<sup>15</sup>.

De CGB heeft door onderzoeksbureau R&M Matrix laten onderzoeken of de CGB bekend is bij de Nederlandse bevolking en wat de omvang is van de doelgroep van de AWGB. Daarnaast is onderzocht wat de verklaring zou kunnen zijn voor het lager dan verwachte aantal verzoeken op grond van handicap en ras. Aan het rapport is een CD-rom toegevoegd met de verslagen van alle verrichte onderzoeken<sup>16</sup>. Later in deze bijdrage zal ik nader ingaan op de resultaten van deze onderzoeken.

De CGB besluit elke paragraaf met een conclusie (onder het kopje 'evaluatie') en aanbevelingen. Sommige aanbevelingen hebben het karakter van een beleidsvoornemen van de CGB. Zo wil de CGB meer voorlichting geven, actief nagaan of oordelen worden opgevolgd, vaker aanbevelingen doen, meer adviezen uitbrengen, vaker onderzoek uit eigen

---

<sup>11</sup> Commissie Gelijke Behandeling 2005, p. 57-59. Vergelijk oordeel 2006-258, de Commissie oordeelt hier, anders dan in oordeel 2002-155, dat zij bevoegd is te oordelen over statutaire bepalingen van een watersportvereniging. De Commissie oordeelt dat sprake is van direct onderscheid op grond van nationaliteit in strijd met de wet (de beperkingen voor leden die niet de Nederlandse nationaliteit hebben, houden geen verband met het doel van de vereniging).

<sup>12</sup> Commissie Gelijke Behandeling 2005, p. 53-55.

<sup>13</sup> Commissie Gelijke Behandeling 2005, p. 25-26.

<sup>14</sup> Commissie Gelijke Behandeling 2005, p. 27.

<sup>15</sup> Commissie Gelijke Behandeling 2005, p. 28-29.

<sup>16</sup> Het betreft de volgende bijlagen: 1) B. Brounts, W. Nelissen en D. Breij, 'Barrières voor het indienen van een klacht bij de Commissie Gelijke Behandeling'. Maastricht: R&M Matrix 2005; 2) W. Nelissen en M. de Groof, 'Het beoordelingsproces beoordeeld. Evaluatieonderzoek van de CGB oordelen in de periode januari 2003 tot en met juni 2004' respectievelijk 'juli 2004 tot juli 2005', deel 1 tot en met januari 2005. Maastricht: R&M Matrix 2004 respectievelijk 2005; 3) 'Effecten van de oordelen van de Commissie Gelijke Behandeling'. Maastricht: R&M Matrix 2005; 4) 'Onderzoek naar effectiviteit van adviezen en onderzoek uit eigen beweging OUEB van de Commissie Gelijke Behandeling'. Maastricht: R&M Matrix 2005; 5) 'Vergelijkend onderzoek met gelijksoortige instellingen en organisaties in Europa'. Maastricht: R&M Matrix 2005. In bijlage 2 ontbreekt bij sommige onderdelen de tekst, bijvoorbeeld bij deel 2: tabellen op p. 29 resp. 35 en bijlage 1: vragenlijsten op p. 39 resp 43.

beweging instellen en rechters stimuleren om advies aan de CGB te vragen. Sommige van deze ‘aanbevelingen’ worden door de CGB al in praktijk gebracht. Een voorbeeld hiervan is een onderzoek uit eigen beweging naar onderscheid op grond van postcode en verblijfsstatus bij de verstrekking van hypotheek<sup>17</sup>.

De wetgever krijgt de aanbeveling te onderzoeken hoe leden van een dominante groep die in een vergelijkbare achterstandpositie verkeren als leden van een achtergestelde groep, aanspraak kunnen krijgen op gelijke behandeling. De wetgever zou eveneens moeten onderzoeken hoe het bereik van de AWGB kan worden uitgebreid tot meer vormen van overheids-handelen en de statuten van verenigingen. Wellicht zou (samen)leefvorm/alleenstaande als discriminatiegrond in de AWGB moeten worden opgenomen. Voorkeursbehandeling zou onder voorwaarden moeten zijn toegestaan voor alle discriminatiegronden.

Tenslotte wordt de rijksoverheid aanbevolen om meer voorlichting te geven en onderzoek te doen naar victimisatie. Eveneens wordt nader onderzoek bepleit naar de vraag waarom veel oordelen over onderscheid op grond van geslacht niet worden opgevolgd. De CGB vindt dat geen heffing van griffierechten moet worden ingevoerd omdat dit nauwelijks zal leiden tot besparingen of vermindering van onnodige verzoeken terwijl de laagdrempeligheid van de CGB in gevaar komt<sup>18</sup>. De CGB bepleit een versterking en waarborging van de bestaande infrastructuur voor discriminatiebestrijding<sup>19</sup>.

### **3 Gelijke behandeling: principes en praktijken**

Omdat het tweede kabinet Balkenende veel waarde hecht aan goed werkende wetgeving tegen discriminatie<sup>20</sup> heeft het kabinet in aansluiting op de bevindingen van de CGB door onderzoekers van de universiteiten van Tilburg en Groningen wetenschappelijk onderzoek laten verrichten naar de effectiviteit van de AWGB in de praktijk. Het boek waarin verslag wordt gedaan van dit onderzoek bevat drie delen: een juridisch deelonderzoek, een rechtssociologisch deelonderzoek, en een afsluitend deel. In dit laatste deel worden ook de achtergrond en aanpak van het evaluatieonderzoek beschreven. Hier blijkt dat voor dit onderzoek twee hoofdvragen waren geformuleerd: 1) Dienen verbeteringen te worden aangebracht in de normstelling en reikwijdte van de AWGB? 2) Is de AWGB voldoende kenbaar, toegankelijk en effectief?<sup>21</sup>

De vraag betreffende de normstelling en reikwijdte van de AWGB wordt behandeld in het juridische deelonderzoek. Er komen vier vragen aan de orde. In het eerste juridische deelonderzoek behandelt Holtmaat uitputtend de vraag of de huidige terminologie van de AWGB, ‘onderscheid’, gehandhaafd kan blijven. Zij gaat daarbij in op de EG-regelgeving, op de verschillen tussen ‘discriminatie’ en ‘onderscheid’, op de invloed van terminologie op uitzonderingen en toetsingssystematiek, en op juridische, rechtstheoretische en

---

<sup>17</sup> Commissie Gelijke Behandeling, Risicoselectie op grond van postcode en verblijfsstatus. Een onderzoek uit eigen beweging naar hypothecair financiers. December 2006.

(<http://www.cgb.nl/media/downloadables/OUEB%20Risicoselectie.pdf>)

<sup>18</sup> Commissie Gelijke Behandeling 2005, p. 117.

<sup>19</sup> Commissie Gelijke Behandeling 2005, p. 119-120.

<sup>20</sup> Brief van de Minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties over de Evaluatie Algemene wet gelijke behandeling (*Kamerstukken II* 2004/05, 28481, nr. 3).

<sup>21</sup> Deze hoofdvragen worden pas vermeld in het derde deel van het boek, deel C, p. 333. Het boek kent geen algemene inleiding, uitsluitend een kort voorwoord. M.L.M. Hertogh, R. Holtmaat, B.P. Vermeulen en P.J.J. Zoontjens, ‘Samenvatting, conclusies en vooruitzichten’, in: Hertogh & Zoontjens 2006, p. 333-370. Dit derde deel bevat een samenvatting van de belangrijkste conclusies (antwoord op de 8 onderzoeksvragen), een samenvatting per onderdeel, een beantwoording van de twee hoofdvragen en enkele observaties betreffende kwesties die in de toekomst nadere aandacht behoeven.

(rechts)politieke overwegingen<sup>22</sup>. Holtmaat concludeert dat de keuze tussen de begrippen ‘onderscheid’ of ‘discriminatie’ verbonden is met belangrijke keuzes ten aanzien van welke invulling men aan het gelijkheidsbeginsel wil geven en welk type wetgeving men effectief acht. Op juridische gronden is geen eenduidig antwoord te geven op de vraag welk begrip de voorkeur verdient, dit zal volgens haar op politieke gronden moeten gebeuren.

Het tweede juridische deelonderzoek betreft de vraag of een uitbreiding van de werkingssfeer van de gelijkebehandelingswetgeving en van de bevoegdheid van de CGB naar eenzijdig overheidshandelen wenselijk en haalbaar is. Deze uitbreiding is wellicht wenselijk, want hoe kan aan burgers worden uitgelegd dat zij wel door de AWGB beperkt worden en de overheid niet. Zoontjens bespreekt dit vraagstuk met name in relatie tot de Algemene wet bestuursrecht.<sup>23</sup> Hij concludeert dat een ongeclausuleerde uitbreiding van de AWGB naar eenzijdig overheidshandelen op juridische gronden is uitgesloten. Dat betekent dat alleen uitbreiding op selectieve basis denkbaar is. Dit is echter niet mogelijk op een manier dat burgers en overheid gelijk worden gesteld zonder afbreuk te doen aan de doelstellingen van de AWGB. Dit maakt een dergelijke uitbreiding van de werkingssfeer niet zinvol.

Zoontjens tekent ook voor het volgende onderdeel waarin wordt onderzocht wat de knelpunten zijn in de reikwijdte en toepassing van de gelijkebehandelingswetgeving ten opzichte van de verenigingsvrijheid en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.<sup>24</sup> De afstemming tussen de gelijkheidsnorm en de verenigingsvrijheid in de AWGB blijkt niet in strijd met EU-regelgeving of internationale verdragen. Ook voor wat betreft de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is niet sprake van strijdigheid met nationaal of internationaal recht omdat de wettelijke bepalingen volop ruimte bieden voor afweging in concreto. Het voorstel van de CGB om ten aanzien van verenigingen alleen onderscheid toe te staan voor zover deze eisen stellen die nodig zijn om de eigen grondslag te verwezenlijken, is volgens Zoontjens niet in overeenstemming met het nationale en internationale recht<sup>25</sup>.

Het laatste juridische deelonderzoek betreft de knelpunten in reikwijdte en toepassing ten opzichte van rechtsverhoudingen binnen kerkgenootschappen en het geestelijk ambt. Vermeulen onderzoekt of de AWGB, en met name artikel 3 AWGB, een aanvaardbaar evenwicht realiseert tussen enerzijds gelijkheidsnormen en anderzijds de vrijheid van godsdienst. Hij besteedt hierbij aandacht aan de verplichting tot naleving van nationale en internationale normen van hogere orde en de vraag of de AWGB voldoende ruimte laat aan kerken en andere genootschappen op geestelijke grondslag.<sup>26</sup> Artikel 3 AWGB is volgens Vermeulen een aanvaardbaar compromis tussen godsdienstvrijheid en gelijkheid. Op een enkel punt is wellicht ten aanzien van EU-richtlijnen sprake van te ruime uitzonderingen. Bij de formulering van het intimidatieverbod van artikel 1a, derde lid AWGB is nagelaten hierbij artikel 3 AWGB te betrekken. Volgens Vermeulen is de wet op dit punt in strijd met het Europese recht en behoeft deze aanpassing.

---

<sup>22</sup> R. Holtmaat, ‘Discriminatie of onderscheid: Het kleine verschil met grote gevolgen of het grote verschil met kleine gevolgen?’, in: Hertogh & Zoontjens 2006, p. 1-113.

<sup>23</sup> P.J.J. Zoontjens, ‘De uitzondering inzake ‘eenzijdig overheidshandelen’’, in: Hertogh & Zoontjens 2006, p. 115-174 (2006a). Vergelijk de bijdrage van Zoontjens aan deze bundel ‘Moet de Cgb al het eenzijdig overheidshandelen toetsen?’.

<sup>24</sup> P.J.J. Zoontjens, ‘Gelijkheid, verenigingsvrijheid en privacy’, in: Hertogh & Zoontjens 2006, p. 175-216 (2006b).

<sup>25</sup> Zoontjens 2006b, p. 203.

<sup>26</sup> B.P. Vermeulen, ‘Kerkgenootschap en geestelijk ambt’, in: Hertogh & Zoontjens 2006, p. 217-248.

De vier juridische deelonderzoeken leiden tot de conclusie dat geen of slechts beperkte aanpassingen nodig zijn van de normstelling en reikwijdte van de AWGB. Eg-regelgeving noopt niet tot vervanging van het begrip onderscheid door discriminatie. Holtmaat draagt echter wel argumenten aan om toch aansluiting te zoeken bij het Europees-rechtelijk gedefinieerde begrip discriminatie. Zoontjens ziet juridisch geen mogelijkheden om de reikwijdte van de AWGB uit te breiden met eenzijdig overheidshandelen of om meer handelingen van verenigingen onder de werking van de wet te brengen. In hoeverre Zoontjens de voorstanders van deze uitbreidingen heeft weten te overtuigen, zal de toekomst uitwijzen. Niet uitbreiding betekent dat ook in de toekomst vergelijkbare situaties in het ene geval wel en in het andere geval niet onder de werking van de AWGB vallen, afhankelijk van de vraag wie de dienst verleent (overheid of particulier, vereniging of bedrijf). Dit is aan niet-juristen soms moeilijk uit te leggen en zou bij burgers en bedrijven kunnen leiden tot het gevoel onrechtvaardig te worden behandeld.

#### Het rechtssociologische onderzoek

In het tweede deel van het boek wordt verslag gedaan van het rechtssociologische onderzoek naar de kenbaarheid, toegankelijkheid, bruikbaarheid en effectiviteit van de AWGB.<sup>27</sup> Er worden vier deelvragen onderzocht:

1. “In hoeverre biedt de gelijke behandelingswetgeving voor de burger voldoende houvast voor het vernemen en het realiseren van zijn rechten en plichten?”
2. Op welke wijze kan de kenbaarheid van de gelijke behandelingswetgeving bij de burger worden verbeterd?
3. In hoeverre biedt de gelijke behandelingswetgeving voor professionals voldoende houvast voor een effectieve uitvoering en handhaving van de wet?
4. In welke mate, en op welke wijze, treden professionals in de praktijk op tegen gevallen van ongelijke behandeling; en wat is hierbij de rol van de gelijke behandelingswetgeving?”<sup>28</sup>

Voor beantwoording van de eerste twee vragen is een enquête afgenomen onder een representatieve groep van de Nederlandse bevolking via een internetpanel. Hertogh noemt dit de ‘burgerenquête’. Dit resulteerde in 1054 ingevulde vragenlijsten. Tevens zijn van zes CGB-dossiers de bij deze oordelen betrokken partijen geïnterviewd en relevante documenten bestudeerd. Voor beantwoording van de laatste twee onderzoeksvragen zijn telefonisch interviews gehouden met professionele gebruikers van de gelijkebehandelingswetgeving, zoals medewerkers van anti-discriminatiebureaus, advocaten, vakbondsmedewerkers, rechters en personeelsfunctionarissen. Ook hier zijn deze gegevens aangevuld met kwalitatieve case-studies rond vijf CGB-dossiers. Later kom ik terug op de resultaten van dit rechtssociologische deel van het onderzoek.

#### **4. Ervaringen met ongelijke behandeling**

De CGB veronderstelt terecht dat het aantal gevallen van discriminatie veel groter is dan het aantal verzoeken dat jaarlijks bij de Commissie wordt ingediend<sup>29</sup>. Zowel de CGB als Hertogh cs hebben daarom laten onderzoeken hoe groot de doelgroep van de AWGB is. In beide onderzoeken is aan een steekproef die een afspiegeling vormt van de Nederlandse bevolking (boven de 18 jaar) in een enquête via internet gevraagd of men persoonlijk is

---

<sup>27</sup> M.L.M. Hertogh e.a., ‘Kenbaarheid, toegankelijkheid, bruikbaarheid en effectiviteit van de AWGB’, in: Hertogh & Zoontjens 2006, p. 249-330.

<sup>28</sup> Hertogh e.a. 2006, p. 259-261.

<sup>29</sup> Commissie Gelijke Behandeling 2005, p. 70.

geconfronteerd met discriminatie of ongelijke behandeling<sup>30</sup>. Bijna 15% van de ondervraagden in het CGB onderzoek antwoordt op deze vraag bevestigend, terwijl 22% van de respondenten in het onderzoek van Hertogh ongelijke behandeling heeft ervaren. Uit het CGB onderzoek blijkt dat jongeren vaker dan ouderen en vrouwen vaker dan mannen ervaring hebben met ongelijke behandeling<sup>31</sup>. Hertogh constateert dat allochtonen vaker dan autochtonen (45 resp. 20%) en homoseksuelen vaker dan heteroseksuelen (38 resp 20%) discriminatie hebben meegemaakt<sup>32</sup>. Naar aanleiding hiervan schrijft Hertogh: ‘Het lijkt er (...) op dat de Awgb minder directe effecten heeft voor allochtonen en homoseksuelen dan voor de rest van de bevolking.’<sup>33</sup> Wel plaatst hij hierbij vervolgens nog enkele kanttekeningen (wat mensen noemen valt niet altijd onder reikwijdte AWGB, gegevens uit de periode voor invoering AWGB ontbreken ‘zodat niet met zekerheid is vast te stellen dat de bestaande situatie het gevolg is van de gelijke behandelingswetgeving’, en bij de eerste evaluatie van de AWGB is geen burgerenquête gehouden). Ondanks deze kanttekeningen geeft Hertogh hier een onverdedigbare interpretatie aan de onderzoeksresultaten. homoseksuelen en allochtonen hebben immers meer kans om gediscrimineerd te worden dan heteroseksuelen en autochtonen en bovendien is volledig onbekend hoe hoog het percentage zou zijn geweest wanneer er geen AWGB zou hebben bestaan.

Aan de respondenten die zeggen ongelijke behandeling te hebben meegemaakt zijn in het CGB onderzoek een aantal vervolgvragen gesteld. Daaruit blijkt dat leeftijd, geslacht en handicap/chronische ziekte de meest genoemde gronden zijn op basis waarvan men gediscrimineerd is. ‘Bejegening, intimidatie en pesten’ wordt het meest genoemd als ‘terrein’ waarop men gediscrimineerd is, gevolgd door het aangaan van een arbeidsrelatie/sollicitatie. Met beide onderzoeken naar de omvang van de doelgroep krijgen we enig zicht op de basis van de klachtenpiramide. Op grond van de steekproefgegevens van het CGB onderzoek wordt geschat dat tussen de 1.6 en 2 miljoen mensen zichzelf ongelijk behandeld voelen in het voorafgaande jaar. De ongeveer 300 verzoeken die jaarlijks bij de CGB worden ingediend vormen daarmee slechts een zeer klein topje van een grote ijsberg. Niet alles wat de ondervraagden discriminatie of ongelijke behandeling noemen, zal onderscheid zijn in de zin van de gelijkebehandelingswetgeving. Wat de respondenten definiëren als ongelijke behandeling is in beide onderzoeken niet nader onderzocht.

## 5. Bekendheid van de CGB en AWGB

In beide onderzoeken is de bekendheid van de Commissie Gelijke Behandeling bij de Nederlandse bevolking onderzocht. Van de ondervraagden in het CGB onderzoek zegt 79% dat ze wel eens iets gehoord of gelezen hadden over de Commissie Gelijke Behandeling, meestal via televisie of krant. Dit is echter onderzocht met een zogenaamde ‘geholpen vraag’ aan het einde van een vragenlijst over ervaringen met ongelijke behandeling en mogelijke acties die daartegen zijn ondernomen (waar de CGB als antwoordcategorie is opgenomen). De helft van de respondenten die wel eens van de CGB heeft gehoord zegt niet te weten wat de taak is van de CGB. Degenen die wel weten wat de taak is omschrijven deze vooral als

---

<sup>30</sup> In het CGB onderzoek luidt de eerste vraag in de gebruikte webvragenlijst: “Bent u in het afgelopen jaar persoonlijk geconfronteerd met discriminatie c.q. ongelijke behandeling? U kunt daarbij denken aan uw werk- of onderwijssituatie en het verkrijgen van goederen of diensten in winkels en andere openbare gelegenheden.” (Commissie Gelijke Behandeling 2005, Bijlage 1, p 24). Hertogh c.s. beperken de vraag niet tot het afgelopen jaar en noemen geen voorbeelden: “Hebt u zelf wel eens een situatie meegemaakt waarbij u werd geconfronteerd met een ongelijke behandeling (discriminatie)?” (Hertogh e.a. 2006, tabel 2.1, p. 265).

<sup>31</sup> Commissie Gelijke Behandeling 2005, Bijlage 1, p 24.

<sup>32</sup> Hertogh geeft aan de enquête zo in te richten (bedoeld wordt waarschijnlijk de steekproef, th) dat ook conclusies kunnen worden getrokken over de ervaringen en opvattingen van allochtone Nederlanders (Hertogh e.a. 2006, p. 265 en 373.)

<sup>33</sup> Hertogh e.a. 2006, p. 295.

beoordelen of onderzoeken of sprake is van discriminatie en het bewaken en controleren van gelijke behandeling. Het telefonisch juridisch spreekuur van de CGB is slechts bij 7% van de respondenten bekend.

Hertogh c.s. onderzochten eveneens hoe bekend de CGB en de AWGB zijn bij de bevolking. Zij gebruiken overigens de merkwaardige term ‘kenbaarheid’ waar bekendheid wordt bedoeld. In dit onderzoek heeft ruim de helft van de respondenten wel eens iets gehoord of gelezen over de CGB, van hen zegt 70% niet te weten wat de belangrijkste taken van de CGB zijn<sup>34</sup>. Hertogh c.s. hebben ook de kennis van de bevolking onderzocht. Zo weet driekwart dat de CGB niet dezelfde bevoegdheden heeft als de rechter, terwijl 40% weet dat het oordeel van de CGB niet juridisch bindend is (juridisch bindend is hierbij omschreven als ‘iedereen is verplicht om het oordeel op te volgen’)<sup>35</sup>.

De AWGB blijkt bekender dan de CGB, driekwart van de respondenten zegt wel eens te hebben gehoord of gelezen over de Algemene wet gelijke behandeling<sup>36</sup>. Van hen vindt desgevraagd bijna de helft het belangrijk om de inhoud van de AWGB te kennen<sup>37</sup>. De passieve bekendheid van de AWGB is onderzocht door de ondervraagden een lijst voor te leggen met mogelijke discriminatiegronden. Hieruit blijkt dat tweedederde of meer van de ondervraagden denkt dat ras, geslacht, hetero- of homoseksuele geaardheid en godsdienst/levensovertuiging zijn opgenomen in de AWGB<sup>38</sup>. Ook nationaliteit, leeftijd en handicap/chronische ziekte zijn redelijk bekende discriminatiegronden (meer dan de helft van de ondervraagden). Dat twee van deze gronden niet in de AWGB zijn opgenomen maar in afzonderlijke wetten lijkt mij irrelevant; belangrijk is dat mensen weten dat onderscheid maken op die grond bij wet is verboden. Hetzelfde geldt voor het onderscheid tussen direct en indirect onderscheid. Dit soort meer specialistische kennis kan uiteraard wel relevant zijn voor mensen die in het kader van hun werk te maken hebben met de gelijke behandelingswetgeving, zogenaamde professionele gebruikers<sup>39</sup>.

Slechts 10% van de ondervraagden denkt dat de AWGB van toepassing is wanneer een computerfirma een medewerker ontslaat, terwijl vrijwel de helft denkt dat de AWGB van toepassing is wanneer een landelijke politieke partij of een sportvereniging weigert iemand in te schrijven als nieuw lid<sup>40</sup>. Kennelijk associëren mensen gelijke behandeling eerder met de toegang tot een politieke partij of vereniging dan met ontslag.

---

<sup>34</sup> Hertogh e.a. 2006, p. 271-272 (tabel 2.7 en 2.8).

<sup>35</sup> Hertogh e.a. 2006, p. 272 (tabel 2.9 en 2.10).

<sup>36</sup> Hertogh e.a. 2006, p. 266 (tabel 2.2).

<sup>37</sup> In het rapport staat dat het hier gaat om de helft van alle ondervraagden (Hertogh e.a. 2006, p. 267). Dit lijkt mij niet juist. Ik vermoed dat deze vraag uitsluitend is gesteld aan de 797 respondenten die eerder zeiden dat ze wel eens van de AWGB hadden gehoord of gelezen. Tabel 2.4 gaat over totaal 797 respondenten, dit is 76% van alle 1054 ondervraagden. 76% is precies het aandeel van de respondenten die wel eens heeft gehoord of gelezen over de AWGB zoals blijkt uit tabel 2.2 (p. 266).

<sup>38</sup> Hertogh e.a. 2006, p.269 (tabel 2.5).

<sup>39</sup> De kennis van de professionele gebruikers van de wet is in dit onderzoek niet rechtstreeks onderzocht. Wel is aan de professionele gebruikers gevraagd of zij het eens zijn met de stelling ‘De tweedeling in direct en indirect onderscheid is in de praktijk niet goed werkbaar’. Van de 28 respondenten zijn 12 het eens met deze stelling, 7 zijn het ermee oneens (Hertogh e.a. 2006, p.278, tabel 3.4). Uit ander onderzoek is bekend dat bijvoorbeeld personeelsfunctionarissen slechts zeer globale kennis hebben van gelijkebehandelingswetgeving (C. Woldringh, ‘Arbeidsorganisaties en gelijke-behandelingswetgeving’ in: I.P. Asscher-Vonk en C.A. Groenendijk (red), *Gelijke behandeling: regels en realiteit*, Den Haag: Sdu 1999, p. 348-353 (1999a); Monster e.a. 2002, *Een bepaald geslacht. Een onderzoek naar regelgeving inzake beroepsactiviteiten waarvoor het geslacht bepalend is*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2002, p.159-165).

<sup>40</sup> Hertogh e.a. 2006, p. 270 (tabel 2.6).



## 6. Toegankelijkheid van de Commissie Gelijke Behandeling

Aan de respondenten die zeggen ongelijke behandeling te hebben meegemaakt is in het CGB onderzoek ook gevraagd of zij hiertegen iets hebben ondernomen. Ongeveer een van de drie respondenten zegt te hebben overwogen om iets te ondernemen naar aanleiding van de ervaren discriminatie. Slechts een op de tien heeft daadwerkelijk actie ondernomen. Dat betekent dat ruim tweederde van de respondenten die zeggen discriminatie te hebben ervaren niet heeft overwogen hier iets aan te doen. Gevraagd waarom niet is overwogen iets te doen, antwoorden de meeste van hen 'geen behoefte aan' (als antwoordcategorie opgenomen in vragenlijst) of 'het heeft geen zin/ tijdsverspilling'. De in de vragenlijst opgenomen antwoordcategorie 'niet aan gedacht' wordt slechts door weinig respondenten gekozen. Degenen die wel hebben overwogen iets te ondernemen maar dit uiteindelijk toch niet hebben gedaan, noemen hiervoor als redenen vooral dat het teveel energie of tijd kost of dat werd geadviseerd niet verder te gaan.

Vooraf respondenten die zijn geconfronteerd met ongelijke behandeling op grond van hetero- of homoseksuele geaardheid, arbeidsduur (full-time/part-time), vast of tijdelijk arbeidscontract overwegen relatief vaak actie te ondernemen. Respondenten gediscrimineerd op grond van arbeidsduur ondernemen relatief het vaakst actie (een op de vijf). Bijna de helft van de respondenten die hebben overwogen 'verder te gaan' heeft geen persoon of organisatie ingeschakeld voor advies of hulp.

Van de respondenten die aangaven ongelijk te zijn behandeld is uiteindelijk een op de tien er verder mee gegaan (een zaak van gemaakt, oordeel of advies gevraagd, klacht ingediend).

Van deze 35 personen is een kwart bij een advocaat geweest. Op de vraag bij welke instantie men uiteindelijk terecht is gekomen, wordt de CGB weinig genoemd (onbekend hoe vaak). De rechtbank wordt het vaakst genoemd. Ongeveer even vaak komt men 'nergens' terecht<sup>41</sup>. Deze bevinding wordt door de onderzoekers niet nader toegelicht, het betekent vermoedelijk dat de poging er werk van te maken strandt omdat de betrokkene het advies krijgt de zaak te laten rusten (van bijvoorbeeld een advocaat of rechtshulpverlener) of omdat de betrokkene niet weet tot welke instantie hij of zij zich zou kunnen wenden.

De CGB ontving minder verzoeken wegens discriminatie op grond van handicap en ras dan zij had verwacht. Daarom is nader onderzoek gedaan naar de barrières van fysiek gehandicapten en van etnische minderheden om een beroep te doen op de Commissie Gelijke Behandeling. Hiertoe zijn interviews gehouden met functionarissen van belangenorganisaties van etnische minderheden en gehandicapten, met intermediairen<sup>42</sup> en met personen die zelf slachtoffer zijn geweest van ongelijke behandeling op grond van hun afkomst of handicap<sup>43</sup>. Als belangrijkste barrières komen naar voren: onbekendheid met de AWGB en de CGB, onduidelijkheid over wat de CGB voor slachtoffers kan betekenen en emotionele barrières bij slachtoffers. Zo is het voor veel mensen vervelend om te erkennen dat ze een probleem hebben, om te erkennen dat ze hun eigen probleem niet kunnen oplossen, en om de zaak uit handen te geven.

---

<sup>41</sup> Commissie Gelijke Behandeling 2005, Bijlage 1, p. 34.

<sup>42</sup> Het gaat hierbij om personen 'die op de een of andere manier betrokken zijn bij de behandeling van klachten over ongelijke behandeling' zoals vertrouwenspersonen bij grote bedrijven en instellingen, om belangenorganisaties, functionarissen bij politie en OM, advocaten en andere rechtshulpverleners en vakbondsfunctionarissen (Commissie Gelijke Behandeling 2005, Bijlage 1, p. 97).

<sup>43</sup> Het is storend en verwarrend dat de suggestie wordt gewekt dat over elk van deze deelonderzoeken afzonderlijk wordt gerapporteerd (Commissie Gelijke Behandeling 2005, Bijlage 1, P.59-118). Een groter of kleiner deel van een deelrapport is echter letterlijk hetzelfde als een ander deelrapport. Hierdoor weet je als lezer niet meer op welke interviews de gegeven informatie betrekking heeft (alleen de 10 uit het betreffende deelonderzoek, of ook de 10 uit het parallelle onderzoek).

Sinds 1 april 2004 biedt de AWGB slachtoffers van discriminatie die een juridische procedure beginnen bescherming tegen victimisatie<sup>44</sup>. In eerder onderzoek zei een van de drie werknemers die nog bij de werkgever werkte waartegen een klacht was ingediend, dat zij van het indienen van die klacht negatieve gevolgen hadden ondervonden in hun werk<sup>45</sup>. Dit is in deze evaluatie niet onderzocht. De CGB concludeert dat het wenselijk is de mate waarin victimisatie voorkomt periodiek te onderzoeken, te beginnen met een nulmeting<sup>46</sup>. Het is mij niet duidelijk wat de CGB precies voor ogen staat. Het lijkt mij een goed idee om in enquêtes en interviews met verzoekers en hun gemachtigden telkens te vragen naar mogelijke negatieve consequenties die het indienen van een klacht voor de verzoeker heeft gehad. Daarmee is het effect van de vrees voor victimisatie als barrière voor het indienen van een verzoek bij de CGB echter nog niet onderzocht.

De meeste verzoeken bij de CGB worden nog altijd ingediend door individuele personen en niet door bijvoorbeeld een belangenorganisatie. De CGB stelt dat het aandeel van individuele verzoekers tien jaar geleden lager lag (60%)<sup>47</sup>; dit is volgens mij onjuist, in 1995 was 86% van de oordelen uitgesproken op verzoek van een individu<sup>48</sup>, in 2004 was dit 73%<sup>49</sup>.

## 7. Ervaringen van professionele gebruikers

Hertogh cs hebben onderzocht hoe mensen die in hun dagelijks werk te maken krijgen met gelijke behandeling de AWGB ervaren en waarderen. Er zijn telefonische interviews afgenomen met 28 professionele gebruikers van de AWGB. Het gaat hierbij vooral om intermediairs en hulpverleners zoals medewerkers van anti-discriminatiebureaus, vakbonden en belangenorganisaties, en advocaten. Ook enkele rechters en P&O medewerkers zijn geïnterviewd. Een derde van de ondervraagde professionele gebruikers heeft in het dagelijkse werk overigens (bijna) nooit te maken met de Algemene wet gelijke behandeling en bijna de helft heeft bijna nooit te maken met de Commissie Gelijke Behandeling<sup>50</sup>. De meeste professionals vinden de normen uit de AWGB en de oordelen van de CGB voldoende duidelijk. In veel interviews worden ondanks dit positieve oordeel toch kanttekeningen geplaatst bij de helderheid van de oordelen van de CGB, het casuïstische karakter van de oordelen, het ontbreken van specifieke expertise en het te beperkte toetsingskader van de CGB waardoor de CGB met sommige relevante omstandigheden onvoldoende rekening kan houden. Sommige professionele gebruikers vinden de tweedeling in direct en indirect onderscheid niet goed werkbaar<sup>51</sup>.

## 8. Opvolging van en tevredenheid met oordelen

De CGB beschouwt de mate waarin partijen het oordeel van de GCB opvolgen als een belangrijke indicatie voor de effectiviteit<sup>52</sup>. De Commissie Gelijke Behandeling heeft naar aanleiding van de resultaten van de eerste evaluatie van de AWGB meer aandacht besteed aan de follow-up van oordelen<sup>53</sup>. De CGB gaat vanaf 2001 systematisch na of het oordeel van de

---

<sup>44</sup> AWGB, Artikel 8a: "Het is verboden personen te benadelen wegens het feit dat zij in of buiten rechte een beroep hebben gedaan op deze wet of ter zake bijstand hebben verleend."

<sup>45</sup> C. Woldringh 1999a, p.420-421. Zie voor een bespreking van het voorkomen van en mogelijke remedies tegen victimisatie: T.Havinga, 'Repercussies van klagen tegen de werkgever. Zaak gewonnen, baan verloren. in: T. Loenen (red), *Gelijke behandeling: oordelen en commentaar 2000*, Kluwer 2001, 91-103.

<sup>46</sup> Commissie Gelijke Behandeling 2005, p. 74.

<sup>47</sup> Commissie Gelijke Behandeling 2005, p. 27.

<sup>48</sup> T. Havinga, 'Opzet van het rechtssociologisch onderzoek', in: Asscher-Vonk & Groenendijk (red) 1999, tabel 1.4, p. 337.

<sup>49</sup> Jaarverslag CGB 2004, tabel 5, p. 78.

<sup>50</sup> Hertogh e.a. 2006, p. 275-276.

<sup>51</sup> Hertogh e.a. 2006, p. 277-282.

<sup>52</sup> Commissie Gelijke Behandeling 2005, p. 77.

<sup>53</sup> Commissie Gelijke Behandeling 2005, p. 69.

Commissie door partijen is opgevolgd (dit betreft uitsluitend de oordelen waarin volgens de CGB sprake was van verboden onderscheid of strijd met de wet en oordelen waarin een aanbeveling is gedaan). De Commissie concludeert dat het opvolgingspercentage stijgt van 60% in 2001 naar 76% in de eerste helft van 2004. Dit is een te rooskleurig beeld. In deze percentages worden oordelen waarbij de Commissie niet weet in hoeverre het oordeel is opgevolgd buiten beschouwing gelaten<sup>54</sup>. Er is echter reden om aan te nemen dat deze oordelen minder vaak zijn opgevolgd<sup>55</sup>. In ruim de helft van alle oordelen van 2001 t/m half 2004 zijn maatregelen getroffen ter opvolging van het oordeel<sup>56</sup>. In veel gevallen betreft het structurele maatregelen, dat wil zeggen maatregelen die meer in het algemeen bijdragen aan de naleving van de gelijke-behandelingsnorm<sup>57</sup>. Het opvolgingspercentage ligt lager bij oordelen over seksdiscriminatie en bij oordelen die betrekking hebben op pensioenfondsen en –verzekeraars. Wanneer de CGB een aanbeveling heeft toegevoegd aan het oordeel vergroot dit de kans dat het oordeel wordt opgevolgd.

Uit een telefonische enquête onder partijen die betrokken zijn bij een oordeel 2003-juli 2005 blijkt dat de helft van de verweerders en hun gemachtigden vindt dat het oordeel van de CGB hen niet dichterbij een oplossing heeft gebracht. Van de verweerders en hun gemachtigden vindt 43% dat het oordeel geen aanknopingspunten biedt om iets aan de situatie of het beleid te veranderen<sup>58</sup>.

In het verleden werd geconstateerd dat rechters niet altijd het oordeel van de CGB volgen. De CGB onderzocht 39 uitspraken van rechters die volgden op een oordeel van de CGB dat sprake was van verboden onderscheid en vier rechterlijke uitspraken nadat de CGB had geoordeeld dat geen sprake was van onderscheid in strijd met de wet. De rechter motiveert meestal expliciet waarom het oordeel van de GCB wel of niet wordt gevolgd. In ruim een op de drie gevallen komt de rechter tot een ander oordeel dan de CGB<sup>59</sup> omdat de rechter aan andere juridische maatstaven toetst dan de CGB of omdat de rechter de wetgeving of jurisprudentie anders interpreteert dan de CGB<sup>60</sup>. Het is nog nooit voorgekomen dat een rechterlijke instantie de CGB vraagt om haar oordeel over een specifieke rechtsvraag. Hertogh cs hebben vijf rechters telefonisch geïnterviewd. Deze rechters hadden overigens zelf geen ervaring met het toepassen van de AWGB. Drie van hen zijn van mening dat de invloed van een CGB-oordeel op de rechtspraak klein is, een van hen meent dat de invloed groot is<sup>61</sup>. De rechters benadrukken dat ze oordelen van de CGB wel belangrijk vinden maar dat ze hun eigen afweging zullen maken, ook omdat het wettelijke toetsingskader van de rechter ruimer is dan dat van de CGB.

## 9. Effectiviteit van de AWGB

Hertogh cs gebruiken verschillende indelingen en begrippen bij de bespreking van de effecten van de AWGB. Allereerst wordt onderscheid gemaakt tussen directe, indirecte en symbolische effecten van de AWGB.

### Directe en indirecte effecten

---

<sup>54</sup> Commissie Gelijke Behandeling 2005, p. 78.

<sup>55</sup> Uit onderzoek naar 7 oordelen uit 1997 waarvan bij de CGB in 1999 onbekend was of dit was opgevolgd bleek slechts in 1 geval de wederpartij maatregelen te hebben genomen naar aanleiding van het oordeel. A.G.M. Böcker, 'Opvolging en doorwerking van oordelen', in: Asscher-Vonk & Groenendijk (red) 1999, p. 447.

<sup>56</sup> Gebaseerd op gegevens Commissie Gelijke Behandeling 2005, Bijlage 3 p. 7-9.

<sup>57</sup> Commissie Gelijke Behandeling 2005, p. 78-79.

<sup>58</sup> Commissie Gelijke Behandeling 2005, Bijlage 3, p. 10 en 24.

<sup>59</sup> Commissie Gelijke Behandeling 2005, p. 94-96.

<sup>60</sup> Commissie Gelijke Behandeling 2005, p. 98.

<sup>61</sup> Hertogh e.a. 2006, p. 282-284.

Bij directe effecten gaat het om directe naleving of andere rechtstreekse gevolgen van (de bepalingen uit) de wet. Er is aan de ondervraagden gevraagd of de AWGB ertoe heeft geleid dat er minder mensen ongelijk worden behandeld en of het werk van de CGB ertoe heeft geleid dat er minder mensen ongelijk worden behandeld<sup>62</sup>. De antwoorden op dergelijke vragen kunnen informatie opleveren over de beeldvorming bij het publiek over AWGB respectievelijk CGB, het lijkt me echter een zeer slechte indicator voor de daadwerkelijke effecten van AWGB en CGB.

Indirecte effecten 'hebben niet primair te maken met de naleving van een concrete regel uit de Awgb, maar met de maatschappelijke gevolgen hiervan'<sup>63</sup>. Er is bijvoorbeeld sprake van een indirect effect wanneer een organisatie de interne regels of routines aanpast naar aanleiding van de wetgeving (en niet in reactie op een oordeel van de CGB). Er is geen systematisch onderzoek gedaan naar de indirecte effecten van de AWGB bij bedrijven. Hertogh wijst op de structurele maatregelen die worden genomen naar aanleiding van oordelen van de CGB<sup>64</sup>.

### Symbolische effecten

Als derde vorm van effecten wordt gekeken naar symbolische effecten, dat zijn effecten op het gebied van betekenisverlening en communicatie. Symbolische effecten kunnen, zo lijkt mij, zowel directe of indirecte effecten zijn. Van Klink (de auteur van deze paragrafen) maakt onderscheid tussen positief-symbolische effecten, die de werkzaamheid van de AWGB bevorderen en negatief-symbolische effecten die de werkzaamheid van de AWGB belemmeren<sup>65</sup>. Hij concludeert op basis van een aantal opinie vragen in de enquête onder de bevolking dat mensen gelijke behandeling belangrijk vinden. Ook het maatschappelijk draagvlak voor de AWGB en de CGB blijkt groot. Sommige vragen zijn overigens zo specifiek dat vermoedelijk veel van de ondervraagden niet precies weten waar het om gaat. Zo wordt nogal wat kennis verondersteld om een gefundeerde mening te kunnen geven over de stelling: 'Ik ben onder invloed van de Awgb anders gaan denken over (on)gelijke behandeling'<sup>66</sup>. Als negatief symbolisch effect ziet Van Klink de beperkte kennis en belangstelling bij de bevolking voor de AWGB<sup>67</sup>. Is dit niet eerder het ontbreken van effect dan een negatief effect? Van Klink gaat afzonderlijk in op de mogelijke symbolische effecten van het inschakelen van de CGB. Zo ziet Van Klink de volgende positief-symbolische effecten van inschakeling van de Commissie Gelijke Behandeling: verspreiding van het wettelijk vocabulaire, bevestiging van het gelijkheidsideaal, mentaliteitsverandering en erkenning van de eigen positie. Inschakeling van de CGB kan ook negatief-symbolische effecten hebben zoals imagoschade, verscherping van het conflict of het ingraven in de eigen positie. Aan de hand van voorbeelden uit de case studies illustreert Van Klink deze symbolische effecten. Zo beschrijft hij bijvoorbeeld dat de procedure bij de CGB iemand aan het denken heeft gezet of het conflict op scherp stelt<sup>68</sup>.

### Drie verhalen over recht

Vervolgens komt Hertogh met nog een derde indeling<sup>69</sup>. De gegevens over de maatschappelijke beleving van de AWGB worden geïnterpreteerd aan de hand van de ideeën

---

<sup>62</sup> Hertogh e.a. 2006, p. 295-298.

<sup>63</sup> Hertogh e.a. 2006, p. 298.

<sup>64</sup> Hier beschouwt Hertogh structurele maatregelen door de wederpartij naar aanleiding van een oordeel van de CGB kennelijk wel als indirect effect, terwijl eerder in de omschrijving van een indirect effect werd gezegd dat het gaat om maatregelen die worden genomen niet in reactie op een oordeel van de CGB.

<sup>65</sup> Hertogh e.a. 2006, p. 301.

<sup>66</sup> Hertogh e.a. 2006, p. 304 (tabel 4.8).

<sup>67</sup> Hertogh e.a. 2006, p. 307-308.

<sup>68</sup> Hertogh e.a. 2006, p. 308-310.

<sup>69</sup> Hertogh e.a. 2006, p. 310-314.

van Ewick en Silbey<sup>70</sup>. Ewick en Silbey onderscheiden drie verschillende verhalen over het recht: 'before the law', 'with the law' en 'up against the law'. In 'Before the law' wordt recht gezien als objectief en onpartijdig terrein. 'With the law' beschrijft recht als een spel met bepaalde regels. In het derde verhaal 'Up against the law' wordt recht gezien als product van ongelijke macht, recht is niet objectief en eerlijk, maar juist onvoorspelbaar. Volgens Ewick en Silbey zijn deze verhalen van recht alledrie aanwezig, soms in hetzelfde interview. Het werk van Ewick en Silbey over hoe mensen in hun dagelijks leven omgaan met het recht is zeer interessant. Ewick en Silbey gebruiken daarbij zeer rijk empirisch materiaal en laten zien dat iemand het ene moment het recht kan zien als 'tegenstander' en het volgende moment gebruik kan maken van het recht ('up against the law' en 'with the law'). Dit onderscheid zou ook zeker bruikbaar kunnen zijn in een analyse van hoe mensen gelijkebehandelingswetgeving gebruiken en beleven. Het hier besproken onderzoek bevat echter niet de soort van onderzoeksresultaten die hiervoor nodig zijn. Er zijn namelijk vrijwel geen 'verhalen' van mensen verzameld. De hier door Hertogh gegeven interpretatie voegt mijns inziens dan ook weinig toe. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Hertogh noemt de constatering dat professionele gebruikers de AWGB beschouwen als een van de mogelijkheden als uiting dat het hier gaat om een verhaal 'with the law'. Deze interpretatie vind ik niet overtuigend. Als uiting van 'against the law' noemt Hertogh de onverschilligheid en desinteresse in de AWGB en de CGB. Dit lijkt mij evenmin een juiste interpretatie. Wanneer iemand geen verhaal heeft over (on)gelijke behandeling is dat zeker niet hetzelfde als dat het recht wordt voorgesteld als partijdig of als iets dat tegen je wordt gebruikt of je belemmert in je leven. Hertogh gebruikt het onderscheid tussen de drie verhalen over recht op een heel andere manier dan Ewick en Silbey, zonder nader in te gaan op de vraag welke consequenties dat heeft: Hertogh omschrijft de drie verhalen anders, gebruikt resultaten van enquêtes in plaats van een narratieve analyse en past het gedeeltelijk toe op de ervaringen van professionele gebruikers (in plaats van recht in het dagelijkse leven van mensen).

Vrijwel alle in het voorgaande besproken onderzoeksresultaten hebben betrekking op de specifieke sociale werking van de gelijkebehandelingswetgeving. Dat wil zeggen de effecten van de wetgeving in situaties waar sprake is van een conflict of meningsverschil over naleving van de wet, waarbij de Commissie Gelijke Behandeling wordt ingeschakeld. Voor een oordeel over de effectiviteit van de AWGB is echter ook inzicht nodig in de werking van de wetgeving zonder dat sprake is van een conflictsituatie. Over deze algemene sociale werking van de AWGB bieden de beide evaluatieonderzoeken echter nauwelijks informatie. Alleen de bekendheid van de wetgeving en van de CGB is onderzocht. Er is geen onderzoek gedaan naar naleving van de AWGB of naar opvattingen bij normadressanten. Onderzoeken rond de procedure bij de CGB leveren nog enige aanvullende informatie over de algemene sociale werking. Zo constateert de CGB een lichte stijging in het aantal verzoeken om een oordeel over eigen handelen. Dit zou erop kunnen duiden dat gelijke behandeling en de normen van de gelijkebehandelingswetgeving in die organisaties onderwerp van gesprek zijn. De meeste oordelen zijn gegeven op verzoek van individuele personen, het aandeel van belangenorganisaties blijft gering. De CGB constateert tevens dat oordelen van de CGB vaak botsen met de visie van pensioenfondsen en –verzekeraars op pensioenvraagstukken. Dit sluit aan bij de conclusie in de eerste evaluatie dat de in de financiële dienstverlening gebruikelijke werkwijze (waarbij risico's worden berekend voor categorieën verzekerden), op gespannen

---

<sup>70</sup> P. Ewick en S.S. Silbey, 'Common Knowledge and Ideological Critique: The Significance of Knowing That the "Haves" Come out Ahead', *Law & Society Review*, Vol. 33, No. 4, Do the "Haves" Still Come Out Ahead?, 1999, p. 1025-1041.

voet staat met het gedachtegoed achter de AWGB<sup>71</sup>. Ook in andere maatschappelijke sectoren zijn andere doeleinden en principes veelal belangrijker dan gelijke behandeling en deze andere doeleinden kunnen in meer of mindere mate op gespannen voet staan met gelijke behandeling.

Opvolging van oordelen van de CGB blijkt vaak te gebeuren in de vorm van structurele maatregelen. Dergelijke maatregelen leiden tot versterking van de algemene sociale werking in de toekomst. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Naar aanleiding van een oordeel is een CAO in de gezondheidszorg aangepast<sup>72</sup>. Deze gewijzigde CAO zorgt er voor dat op dit punt in de toekomst de AWGB ‘vanzelf’ wordt nageleefd. De CGB is van plan om oordelen vaker ter kennis te brengen van ministers, werkgeversverenigingen, vakbonden of andere koepelorganisaties<sup>73</sup>. Dit kan bijdragen aan de algemene sociale werking omdat dan anderen dan de wederpartij kennis nemen van het standpunt van de CGB en op basis hiervan wellicht hun werkwijze aanpassen. De CGB heeft ook onderzocht in hoeverre adviezen van de CGB over bijvoorbeeld een wetsvoorstel zijn betrokken bij de verdere besluitvorming. De CGB concludeert dat vooral de gevraagde adviezen vaak worden betrokken bij de besluitvorming. Vooral van ongevraagde adviezen is niet altijd duidelijk of ze van invloed zijn geweest op de besluitvorming<sup>74</sup>. De CGB wil meer aandacht besteden aan advisering en nagaan in hoeverre de adviezen worden opgevolgd.

## 10. Is de CGB omstreden?

Najaar 2006 heeft minister Verdonk de knuppel in het hoenderhok gegooid door naar aanleiding van een omstreden oordeel van de Commissie Gelijke Behandeling afschaffing van de CGB te bepleiten<sup>75</sup>. Het ging om het oordeel van de CGB dat een Utrechtse school een islamitische docente niet had mogen schorsen omdat ze weigert mannen een hand te geven<sup>76</sup>. Ook eerder deden oordelen van de Commissie al veel stof opwaaien. In krantenberichten worden de Commissie de volgende verwijten gemaakt: onvoldoende aandacht voor de praktijk en wereldvreemdheid<sup>77</sup>, doen van politieke uitspraken<sup>78</sup>, inconsistenties in oordelen<sup>79</sup>, oordelen zijn onbegrijpelijk<sup>80</sup>, onvoldoende maatschappelijk draagvlak<sup>81</sup>, eenzijdige samenstelling van de Commissie<sup>82</sup>, eenzijdige en achterhaalde ideologische benadering<sup>83</sup>, ongebalanceerde afweging grondrechten<sup>84</sup>, onhoudbaar cultuurrelativisme<sup>85</sup>, en ongewenste vermenging van taken (onderzoeken en beoordelen klacht, belangenbehartiger)<sup>86</sup>.

---

<sup>71</sup>T. Havinga en C.A. Groenendijk, ‘De sociale werking van gelijke-behandelingswetgeving’, in: Asscher-Vonk & Groenendijk (red) 1999, p. 508.

<sup>72</sup> Commissie Gelijke Behandeling 2005, p. 80.

<sup>73</sup> Commissie Gelijke Behandeling 2005, p. 83.

<sup>74</sup> Commissie Gelijke Behandeling 2005, p. 100-103.

<sup>75</sup> Zie bijvoorbeeld Trouw, NRC Handelsblad, de Volkskrant van 9 november 2006. Overigens beroept de CGB zich in haar ‘verdediging’ onder andere op het feit dat bijna driekwart van de oordelen dat sprake is discriminatie, de oordelen vrijwillig worden opgevolgd.

<sup>76</sup> Oordeel 2006-220 en 221.

<sup>77</sup> De Volkskrant 10 november 2006, p 11; directeur Vader Rijncollege in De Volkskrant 9 november p 4.

<sup>78</sup> Kamerlid Dijsselbloem in Eindhovens Dagblad, 10 november 2006 en in Trouw 9 november 2006, p 1.

<sup>79</sup> J. Silversmith, Meldpunt discriminatie Amsterdam, in Trouw 10 november 2006, p 2-3.

<sup>80</sup> Weigeren om mannen een hand te geven is toch duidelijk ongelijke behandeling, dus hoe kan de Commissie Gelijke Behandeling nu tot dit oordeel komen, zo lijkt de redenering in bijvoorbeeld een column in de Telgraaf van 9 november 2006, p 3.

<sup>81</sup> Verdonk in NRC 9 november 2006, p1, NRC 11 november 2006, p3, Jan Henk van der Velden in Het financieel dagblad 23 november 2006, p 11.

<sup>82</sup> ‘zachte sector’, ‘multicultihoek’ (AD 18 oktober 2006)

<sup>83</sup> Afshin Ellian, Herman Vuijsje en Dick Pels in AD 18 oktober 2006, p 3 en 4.

<sup>84</sup> Lindeboom en Brussee noemen eenzijdige nadruk gelijke behandeling, te weinig aandacht voor vrijheid van onderwijs (NRC 11 december 2006, p 6), Jan Henk van der Velden in Het financieel dagblad 23 november 2006, p 11.

In hoeverre blijkt uit de beide evaluatieonderzoeken of de Commissie omstreden is of juist veel vertrouwen geniet? De door Hertogh ondervraagde professionele gebruikers zijn kritisch over de Commissie. Zij vinden de tekst van de AWGB over het algemeen wel duidelijk, de interpretatie daarvan door de CGB leidt volgens hen soms tot problemen. Tijdens een presentatie over dit onderzoek stelde Hertogh dat niet de AWGB maar de interpretatie hiervan door de CGB leidt tot discussie en meningsverschillen. Een van de aanwezige toehoorders, werkzaam bij de Commissie, vatte dit op als aanval op de Commissie en betwiste deze stelling. Misschien is de hierboven vermelde discussie in de media de verklaring voor deze reactie. De conclusie van Hertogh is namelijk weinig verrassend. In de AWGB wordt de norm van gelijke behandeling in algemene termen weergegeven. De idee van gelijke behandeling wordt vrij breed ondersteund door zowel de Nederlandse bevolking als mensen die beroepshalve met de AWGB te maken krijgen<sup>87</sup>. De discussies en meningsverschillen ontstaan wanneer die abstracte norm van gelijke behandeling wordt toegepast in een concrete situatie. Dan blijkt dat die norm op heel verschillende manier wordt ingevuld. Op sommige punten wordt de interpretatie van de Commissie niet door iedereen gedeeld. Overigens leidt lang niet elk oordeel van de CGB tot een discussie in de media, vermoedelijk zijn slechts een aantal oordelen van de CGB maatschappelijk omstreden.

Uit het onderzoek van de CGB blijkt dat ongeveer driekwart van de verzoekers, verweerders en hun gemachtigden het oordeel van de CGB in 'hun' zaak overtuigend vindt, terwijl een kwart het oordeel niet overtuigend vindt<sup>88</sup>.

Een van de punten van kritiek is dat de CGB onvoldoende onafhankelijk zou zijn. In haar evaluatierapport gaat de CGB in op de onafhankelijkheid van de Commissie<sup>89</sup>. Het gaat hierbij om financiële onafhankelijkheid ten opzichte van de overheid en de vraag in hoeverre verschillende taken met elkaar verenigbaar zijn: kan advisering samengaan met oordelen? Staat bemiddeling op gespannen voet met oordelen? De CGB concludeert dat de combinatie van taken de onafhankelijkheid niet in de weg staat volgens internationale normen. De Commissie gaat niet in op onafhankelijkheid in de betekenis van onpartijdigheid, onbevooroordeeldheid of objectiviteit. Het is deze betekenis van onafhankelijkheid die in kritische berichtgeving in de media vooral naar voren komt.

Uit de in opdracht van de CGB uitgevoerde enquête onder verzoekers, verweerders en hun gemachtigden blijkt dat driekwart van de ondervraagden vindt dat de CGB zorgvuldig te werk is gegaan. Tweederde vindt dat de Commissie objectief was tijdens de zitting. Punt van zorg is dat van de verweerders en hun gemachtigden slechts de helft van oordeel is dat de Commissie objectief is. In hun ogen is de Commissie partijdig ten gunste van de verzoeker<sup>90</sup>. Bij de vorige evaluatie vond slechts 13% van de verzoekers en 22% van de wederpartijen de Commissie niet onpartijdig<sup>91</sup>. Doorgaans oordelen verzoekers die van de Commissie gelijk hebben gekregen positiever dan degenen die ongelijk hebben gekregen of wiens verzoek niet in behandeling is genomen.

---

<sup>85</sup> Henk Middendorp in NRC 18 november 2006, p16.

<sup>86</sup> Jan Henk van der Velden in Het financieel dagblad 23 november 2006, p 11.

<sup>87</sup> Dit blijkt ook uit de enquête onder de bevolking van Hertogh cs., een meerderheid vindt gelijke behandeling van mannen en vrouwen (89%), van hetero- en homoseksuelen (86%) belangrijk. Gelijke behandeling van moslims en niet-moslims vindt 69% belangrijk en 10% niet belangrijk. Tabel 4.5. De overgrote meerderheid van de ondervraagden vindt het belangrijk dat er met de AWGB een wet bestaat die toeziet op gelijke behandeling (tabel 4.6).

<sup>88</sup> Commissie Gelijke Behandeling 2005, Bijlage 2, Evaluatie van de CGB oordelen in de periode januari 2003-juni 2004, p23-24 resp. juli 2004-dec 2004, p 27-28.

<sup>89</sup> Commissie Gelijke Behandeling 2005, p. 107-114.

<sup>90</sup> Commissie Gelijke Behandeling 2005, Bijlage 2, p 10, 21-22 resp 25-26.

<sup>91</sup> C. Woldringh, 'Ervaringen van verzoekers en wederpartijen', in Asscher-Vonk en Groenendijk (red) 1999, p 426-427 en 431-432 (1999b).

De evaluatieonderzoeken bieden geen steun aan de stelling dat de CGB zeer omstrede is. Wel lijkt er aanleiding het draagvlak te versterken. De Commissie zou er goed aan doen meer pogingen in het werk te stellen om vooral verweerders en hun gemachtigden te overtuigen van de objectiviteit van de CGB en de argumenten waarop het oordeel rust. De bevinding dat aanbevelingen in oordelen waarin de CGB tot het oordeel komt dat niet in strijd met de wet is gehandeld, beter worden opgevolgd dan aanbevelingen in oordelen dat in strijd met de wet onderscheid is gemaakt, zou er op kunnen duiden dat verweerders eerder te overtuigen zijn van de wenselijkheid om hun beleid of gedrag aan te passen wanneer dat niet veroordeeld is. Veroordeling kan bij een verweerder leiden tot het gevoel onrechtvaardig behandeld te zijn en een reactie oproepen van de hakken in het zand zetten. Misschien kan de Commissie, los van verzoeken en concrete oordelen, een gesprek op gang brengen in bijvoorbeeld de onderwijswereld over ontplooiing, gelijke behandeling, ruimte voor eigen beleving van godsdienst en gewenste omgangsvormen op school. Een dergelijk gesprek zou kunnen uitmonden in een advies van de CGB aan de onderwijswereld waarin de gelijke behandelingsnorm op bepaalde punten wordt geconcretiseerd. Het is evengoed denkbaar dat de Commissie geen advies formuleert maar dat het ‘maatschappelijke veld’ zelf conclusies verbindt aan de discussie. Een gesprek over de betekenis van gelijkebehandelingsnormen in concrete situaties die zich voordoen in een bepaalde maatschappelijke sector zou kunnen bijdragen aan een versterking van het maatschappelijk draagvlak en de effectiviteit van de gelijkebehandelingswetgeving.

### **11. Slotbeschouwing over rechtssociologische evaluatie AWGB.**

Hertogh maakt op diverse plaatsen een vergelijking tussen zijn onderzoek en het evaluatieonderzoek uit 1999<sup>92</sup>. Hoewel hij daar veelal aan toevoegt dat voorzichtigheid op zijn plaats is ‘omdat beide evaluaties zijn gebaseerd op een andere onderzoeksopzet’, worden toch conclusies getrokken over veranderingen sinds 1999. Hertogh concludeert bijvoorbeeld dat de bekendheid met de AWGB, met de discriminatiegronden ‘leeftijd’ en ‘handicap’, en met de begrippen ‘indirect’ en ‘direct’ onderscheid ten opzichte van de vorige evaluatie in 1999 is toegenomen<sup>93</sup>. Van Klink en Hertogh stellen dat het maatschappelijk draagvlak voor de CGB sinds 1999 kleiner is geworden<sup>94</sup>. Het is echter niet mogelijk om conclusies te trekken over toe- of afname van bekendheid, kennis of draagvlak op basis van een vergelijking tussen een onderzoek bij arbeidsorganisaties en een onderzoek onder de hele bevolking. Vergelijking tussen de resultaten van de internetenquête in 2005 of 2006 onder de bevolking met bijvoorbeeld de telefonische enquête onder arbeidsorganisaties in 1999 zou wel interessant kunnen zijn voor bijvoorbeeld een vergelijking van de bekendheid of de kennis van ‘gewone burgers’ met die van personeelsfunctionarissen.

De empirische onderdelen van het evaluatieonderzoek van de CGB en het ‘externe’ evaluatieonderzoek overlappen sterk met elkaar. Beide onderzoeken omvatten een internetenquête onder een representatieve steekproef uit de bevolking, interviews met zogenaamde ‘intermediairen’ of professionele gebruikers, en case-studies rond dossiers. Het zou efficiënter zijn geweest wanneer bijvoorbeeld een van beide onderzoeken zich had gericht op het onderzoeken van kennis, meningen en ervaringen van de bevolking. Het andere onderzoeksteam had dan alle aandacht kunnen richten op bijvoorbeeld de kennis, meningen en ervaringen van professionele gebruikers of normadressaten.

---

<sup>92</sup> Asscher-Vonk & Groenendijk (red) 1999. Hertogh vergelijkt met het rechtssociologische deel van dit onderzoek (p 323 ev) en met name de kwantitatieve onderdelen van dit onderzoek (Woldringh 1999b; Böcker 1999).

<sup>93</sup> Hertogh e.a. 2006, p. 273-274 (punt 2, 7 en 9).

<sup>94</sup> Hertogh e.a. 2006, p. 303 en 314.



In beide onderzoeken wordt nu geen of weinig aandacht besteed aan de vraag hoe normadressanten omgaan met gelijke behandeling. Hoe bekend is de gelijkebehandelingswetgeving en de CGB bij bijvoorbeeld personeelsfunctionarissen, schooldirecteuren of pensioenfondsen? Welke knelpunten of problemen rondom gelijke behandeling doen zich in een sector voor? Welke opvattingen bestaan er binnen zo'n sociaal veld? Gelijke behandelingswetgeving moet worden toegepast binnen vele sociale velden. Wat onder gelijke behandeling wordt begrepen en welke knelpunten worden ervaren, is per sociaal veld anders. De sociale normen die gelden binnen een sociaal veld kunnen de gelijkebehandelingswetgeving ondersteunen, maar ook de naleving daarvan belemmeren.

Hertogh doet de aanbeveling elke volgende evaluatie volgens het stramien van het nu uitgevoerde onderzoek op te zetten zodat vergelijking met voorgaande evaluaties mogelijk wordt. Dit is naar mijn mening geen goed idee. Allereerst omdat er nogal wat is aan te merken op de opzet van dit onderzoek. Zo is sterk de nadruk gelegd op een enquête onder de bevolking, waarbij de formulering van sommige vragen voor verbetering vatbaar is. Daarnaast zijn telefonische interviews gehouden met zogenaamde professionele gebruikers. Als evaluatie van de AWGB is dit te beperkt omdat onderzoek bij normadressanten of in specifieke maatschappelijke sectoren ontbreekt.

Om vergelijkingen in de tijd te kunnen maken, kan het wel zinvol zijn dezelfde vragen bij herhaling aan een te vergelijken onderzoeksgroep voor te leggen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door bepaalde vragen periodiek op te nemen in de door de CGB uitgevoerde opinieonderzoeken onder verzoekers en onder de bevolking. Bekendheid met en kennis over de AWGB en de CGB bij de Nederlandse bevolking is wat mij betreft niet de kern van de voor een evaluatie van de AWGB benodigde informatie.

In plaats van over vijf jaar dit evaluatieonderzoek te herhalen lijkt het zinvoller om gericht rechtssociologisch onderzoek te doen in bepaalde maatschappelijke sectoren of naar bepaalde knelpunten. Het juridische deel van het externe onderzoek was nu bijvoorbeeld gericht op een viertal actuele knelpunten. Op vergelijkbare wijze zou in het rechtssociologische onderzoek een aantal knelpunten nader kunnen worden onderzocht. Zo zou er aanleiding kunnen zijn geweest om onderzoek te doen in de wereld van pensioenfondsen en pensioenverzekeringen omdat deze sinds kort ook onder de werking van de AWGB zijn gebracht en er redenen zijn om te veronderstellen dat dit tot problemen zou kunnen leiden. Er zou ook specifiek onderzoek kunnen worden gedaan naar een bepaalde discriminatiegrond, bijvoorbeeld godsdienst (vanwege de discussies rondom afweging belangen) of handicap en leeftijd ('nieuwe' discriminatiegronden). Naar aanleiding van de discussies in de media rondom oordelen van de Commissie zou bijvoorbeeld specifiek onderzoek kunnen worden gedaan in het onderwijs. Ook zou onderzoek kunnen worden gedaan naar de meningen en de daarbij horende argumenten van relevante partijen over 'omstreden' oordelen van de Commissie. Nader onderzoek naar de achtergronden en redenen voor het niet opvolgen van een oordeel van de CGB zou naar mijn mening eveneens zinvol zijn geweest.

Het verdient daarbij aanbeveling om de evaluatietrajecten van alle gelijkebehandelingswetten te synchroniseren. Dit betekent voor de CGB en andere betrokkenen dat er niet permanent een evaluatietraject loopt. De meeste (potentiële) gebruikers van de gelijkebehandelingswetgeving zijn niet precies op de hoogte van de verschillende wetten en maken dat onderscheid niet. Dan is bovendien mogelijk om de werking van allerlei wettelijke bepalingen in hun onderlinge samenhang te onderzoeken en te evalueren.

Een gedegen veelomvattend onderzoek ten behoeve van de evaluatie van de gelijkebehandelingswetgeving kan dan eens in de tien of vijftien jaar worden gedaan. In de tussenliggende periode zou onderzoek zich kunnen richten op specifieke vragen of sectoren.

Daarbij moet vermeden worden dat door twee instanties gelijksoortig onderzoek wordt geëntameerd