Docnr9

Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De Eerste Kamer der Staten-Generaal
De Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme

Bezoekadres
Hoftoren
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Ons kenmerk
2025-11-11

Bijlagen
1

Datum 20 november 2025
Betreft Voortgangsrapportage 'Gelijkheidsplicht Publieke Sector'

Geachte leden van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken,

De Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme heeft de opdracht om de regering te adviseren over betere waarborgen en verbetering van beleid en regelgeving om discriminatie en racisme te voorkomen en tegen te gaan. Een belangrijke focus ligt op institutionele discriminatie en ongelijke behandeling door de overheid zelf

Op 4 september 2025 publiceerden we de voortgangsrapportage 'Gelijkheidsplicht Publieke Sector'. In deze voortgangsrapportage wordt inzicht geboden in de verplichtingen van de overheid om discriminatie te bestrijden en gelijke behandeling en gelijke kansen te bevorderen bij alle activiteiten die zij verricht in het kader van haar publieke taak. We hebben het internationaal, Europees en nationaal recht in kaart gebracht, en hebben onderzocht hoe andere landen invulling geven aan vergelijkbare verplichtingen. Aan bod komt onder meer de zogenoemde Public Sector Equality Duty (PSED) in het Verenigd Koninkrijk en Ierland, waarover ook werd gesproken in het rapport van de Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving.

In deze voortgangsrapportage concluderen we dat in Nederland een meer proactieve aanpak noodzakelijk is om te voldoen aan internationale kaders. Wij pleiten voor wettelijke verankering van bestaande verplichtingen via een Gelijkheidsplicht Publieke Sector (GPS). We werken daarbij verschillende varianten uit voor toepassing in de Nederlandse context waarover we graag met verschillende organisaties verder in gesprek gaan. Deze voortgangsrapportage biedt naar onze mening voldoende stof voor discussie en met haar publicatie kan iedereen nu kennis nemen van alle achtergronden van het eerdere briefadvies.

Daarnaast is het goed om u op de hoogte te brengen van het feit dat op 3 november jl. de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties de door de staatscommissie ontwikkelde Discriminatietoets Publieke Dienstverlening heeft gelanceerd. Deze toets is te raadplegen via www.discriminatietoets.nl en voor alle publieke dienstverleners toegankelijk. In het voorjaar van 2026 verwacht dat staatscommissie ook een variant van de Discriminatietoets voor beleidsmakers te publiceren. Deze variant wordt op dit moment getoetst in een pilot, samen met een aantal ministeries.

Graag verzorgen we een nadere toelichting op de mogelijkheden die een gelijkheidsplicht voor de publieke sector kan bieden en gaan we daarbij eveneens in op de werking van de Discriminatietoets Publieke Dienstverlening.

Hoogachtend,

5.1.2.e

Dr. Joyce Sylvester
Voorzitter Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme

Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme

Bijlage 1 – Voortgangsrapportage 'Gelijkheidsplicht Publieke Sector'

Staatscommissie
tegen Discriminatie
en Racisme

Gelijkheidsplicht Publieke Sector (GPS)

Naar wettelijke verankering van een proactieve aanpak van discriminatie door de overheid

September 2025

Voortgangsrapportage

Artikel 1. Nederlandse Grondwet

Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, handicap, seksuele gerichtheid of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.

Gelijkheidsplicht Publieke Sector (GPS)

Naar wettelijke verankering van een proactieve aanpak
van discriminatie door de overheid

Inhoudsopgave

Voorwoord 9

Samenvatting 10

Ter inleiding: Discriminatie als institutioneel probleem 13

1. Inleiding 15

1.1 Aanleiding en urgentie 15
1.2 Aanpak van het onderzoek 19

Deel 1: Stand van zaken in Nederland 23

2. Non-discriminatierecht: een introductie 25

2.1 Inleiding 25
2.2 Het universele verbod op discriminatie 26
2.3 Vormen van discriminatie 27
2.4 Individuele rechtenbenadering 29
2.5 Proactieve benaderingen 31
2.6 Concepten van gelijkheid 33
2.7 Conclusie 34

3. Internationaal en Europees recht 36

3.1 Inleiding 36
3.2 Verenigde Naties 37
3.3 Raad van Europa 40
3.4 Europese Unie 41
3.5 Positieve plichten voor de overheid uitgelicht 45
3.6 Tussenconclusie: bestaat er een gelijkheidsplicht voor de publieke sector? 46
3.7 Gelijke behandeling mainstreaming beleid van de Europese Unie 47
3.8 Adviezen om gelijkheidsplichten voor de publieke sector in de wet op te nemen 50
3.9 Conclusie 54

4. Nederlands recht 55

4.1 Inleiding 55
4.2 Gelijke behandelingswet- en regelgeving 56
4.3 Antidiscriminatie- en emancipatiebeleid en praktijk 61
4.4 Internationale perspectieven en aanbevelingen 67
4.5 Naar een mogelijke wettelijke gelijkheidsplicht voor de publieke sector 68
4.6 Conclusie 70

5. Constateringen Deel 1 71

Deel 2: Public Sector Equality Duty in het Verenigd Koninkrijk en Ierland 73

6. Gelijkheidsplicht 75

6.1 Inleiding 75
6.2 Ontstaan van de plicht in het Verenigd Koninkrijk 76
6.3 Kerninhoud 78
6.4 Inspiratie voor een plicht in Ierland 83
6.5 Reikwijdte: publieke sector 84
6.6 Sociaaleconomische ongelijkheden 87
6.7 Conclusie 89

7. Uitvoering, handhaving en toezicht 91

7.1 Inleiding 91
7.2 'Specific duties' in het Verenigd Koninkrijk 92
7.3 'Assess, address, report' in Ierland 95
7.4 Tussenconclusie over de uitvoering 98
7.5 Rol van gelijke behandelingsinstituten 99
7.6 Rechterlijke toetsing 104
7.7 Conclusie 108

8. Lessons learned: uitvoerbare implementatie 109

8.1 Inleiding 109
8.2 Evaluaties van de plicht 109
8.3 Wetenschappelijke visies op de plicht 112
8.4 Equality data: participatief en inclusief verzamelen 112
8.5 Conclusie 116

9. Constateringen Deel 2 117

Slotbeschouwing: Gelijkheidsplicht Publieke Sector voor Nederland 119

10. Synthese 121

10.1 Inleiding 121
10.2 Probleemstelling, meerwaarde en visie 121
10.3 Randvoorwaarden en strategische aandachtspunten 125
10.4 Bouwstenen, varianten en groeipad 127

11. Conclusies en aanbevelingen 138

11.1 Inleiding 138
11.2 Conclusies: beantwoording van de onderzoeksvragen 138
11.3 Aanbevelingen: routekaart voor invoering van de GPS 139
11.4 Vervolgstappen 140

Literatuurlijst 143

Bijlagen 159

Bijlage 1 | Wetsartikelen 160

Bijlage 2 | Geraadpleegde personen en organisaties 166

Bijlage 3 | Verklarende woordenlijst 168

Voorwoord

Discriminatie is geen incident, maar een structureel probleem. Discriminatie komt voor op alle gronden van artikel 1 van de Nederlandse Grondwet, in alle sectoren van de samenleving en ook binnen de overheid. Het is systemisch, het heeft zich diep genesteld in structuren, instituties en besluitvorming - vaak ongemerkt, maar met grote gevolgen voor mensen in hun dagelijks leven. Dat is de pijnlijke werkelijkheid die de staatscommissie de afgelopen jaren steeds opnieuw bevestigd zag, in gesprekken, in data, in klachten en meldingen, in expertoordelen, en in ervaringen van burgers. Het is de rode draad door onze eerste drie voortgangsrapportages.

Wie te maken krijgt met discriminatie raakt vaak het vertrouwen kwijt. In anderen, in instituties, soms zelfs in zichzelf. Dat geldt des te meer wanneer het de overheid zelf is die ongelijk handelt - bewust of onbewust. En hoewel de overheid in Nederland niet opzettelijk wil discrimineren, gebeurt het soms toch. Niet omdat mensen of instanties kwaadwillend zijn, maar omdat zij blind kunnen zijn voor verschil. Juist daarom is een verbod op discriminatie voor de overheid niet voldoende. Gelijke behandeling vraagt om een actieve houding - om discriminatie voorkomen in plaats van repareren.

In andere landen is die stap al gezet. Daar is wettelijk vastgelegd dat publieke instanties niet alleen níet mogen discrimineren, maar ook de verantwoordelijkheid dragen om gelijke behandeling en gelijke kansen te bevorderen. Dat betekent: beter kijken, beter luisteren, en beter leren van wat er misgaat. Niet alleen reageren op klachten, maar ook zélf nagaan waar wetgeving, beleid en uitvoering tot ongelijke uitkomsten leiden - en dat vervolgens verbeteren.

De Gelijkheidsplicht Publieke Sector (GPS) die wij in deze vierde voortgangsrapportage voorstellen, verankert deze proactieve houding in de Nederlandse wet. Geen extra regels, maar een andere manier van kijken en werken - in verbinding met de samenleving. Gericht op eerlijker wetgeving, beleid en besluitvorming, meer vertrouwen, en een overheid die recht doet aan álle burgers. Zo wordt artikel 1 van de Nederlandse Grondwet een levend instrument.

Ik nodig u van harte uit om met ons mee te denken. Want gelijkheid verdient onze voortdurende inzet - het is iets waar we samen werk van moeten blijven maken.

Dr. Joyce Sylvester,
Voorzitter

Samenvatting

De overheid hoort iedereen gelijk te behandelen – maar wat als ze daar in tekortschiet? De Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme laat in haar vierde voortgangsrapportage zien dat discriminatie door en binnen de overheid geen uitzondering is, maar in beleid en uitvoering structureel voorkomt. Denk aan de Toeslagenaffaire, waarbij duizenden ouders – vaak met een migratieachtergrond – ernstig zijn benadeeld. Maar denk ook aan: etnisch profileren door de Koninklijke Marechaussee, de controle op de uitwonendenbeurs door DUO, verschijningsvormen van etnische selectiviteit in de strafrechtketen, racisme op de werkvloer bij ministeries, de loonkloof tussen mannen en vrouwen, het niet gehaalde banenquotum voor mensen met een beperking, en achterstanden in infrastructuur en leefomstandigheden in Caribisch Nederland. Zulke vormen van structurele ongelijkheid en institutionele discriminatie zijn zeer schadelijk voor slachtoffers en de samenleving – ze ondermijnen het vertrouwen in de rechtsstaat.

De huidige wetgeving is te veel gericht op het achteraf bestrijden van discriminatie, via klachtenprocedures. Dat werkt onvoldoende. Artikel 1 van de Nederlandse Grondwet en internationaal recht eisen bovendien een meer proactieve aanpak. De staatscommissie pleit daarom voor een wettelijke Gelijkheidsplicht Publieke Sector: een plicht voor overheidsinstanties om bij hun taakuitoefening altijd rekening te houden met gelijkheid. Dit gebeurt door vanaf het begin te toetsen of wetgeving, beleid en uitvoering eerlijke uitkomsten opleveren – en waar nodig bij te sturen.

De staatscommissie onderzocht hoe dat in andere landen werkt, zoals in het Verenigd Koninkrijk en Ierland, waar zo'n wettelijke plicht al bestaat. Daar is gelijkheid vast onderdeel van professioneel bestuur, beleid en uitvoering. Overheidsinstanties moeten bijvoorbeeld vooraf inschatten of besluitvorming bepaalde groepen benadeelt en mensen actief betrekken bij zaken die hen raakt. Zij moeten gelijkheidsgegevens verzamelen, antidiscriminatiebeleid voeren en rapporteren over hun aanpak.

Voor Nederland presenteert de staatscommissie drie mogelijke varianten van zo'n wettelijke plicht, gebaseerd op de bouwstenen regelen, verantwoorden en toezien. Deze varianten lopen op in ambitie en juridische verplichtingen:

1. Een lichte variant, gericht op bewustwording, zelfevaluatie en stimuleren van beleid;
2. Een middenvariant met verplicht antidiscriminatiebeleid en interventiemogelijkheden;
3. Een uitgebreide variant met informatie- en rapportageplichten en extern toezicht.

De staatscommissie adviseert om te beginnen met een wettelijke basis voor de gelijkheidsplicht, en via een groeipad stapsgewijs toe te werken naar een duurzaam en robuust systeem voor verantwoording en toezicht. Tegelijk roept zij overheidsinstanties op om niet te wachten

op wetgeving, maar nu al actief aan de slag te gaan met de door haar ontwikkelde discriminatietoetsen en 'gereedschapskist'. Deze zijn speciaal ontwikkeld om overheden te helpen leren, verbeteren en stap voor stap rechtvaardiger te worden.

De uitwerking van de GPS vraagt om samenwerking. De overheid moet samen met burgers, maatschappelijke organisaties, overheidsinstanties, toezichthouders en andere betrokken partijen een breed gedragen en effectieve invulling van de Gelijkheidsplicht Publieke Sector ontwikkelen. De staatscommissie wil met betrokkenen in gesprek om haar bevindingen te vertalen in gedeelde strategieën. Zo ontstaat een aanpak die niet alleen op papier is uitgewerkt, maar ook in de praktijk echt werkt en het verschil maakt.

Ter inleiding: Discriminatie als institutioneel probleem

1. Inleiding

De overheid is de hoeder van gelijke behandeling en gelijke kansen – maar wat als ze die belofte *zelf* niet waarmaakt? De Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme (hierna: staatscommissie) constateerde in haar eerdere onderzoek al dat discriminatie door de overheid een structureel probleem vormt. Institutionele discriminatie door de overheid is vaak onzichtbaar, maar heeft diepe impact op wie het treft. Om serieus invulling te geven aan artikel 1 van de Nederlandse Grondwet moet de overheid extra stappen zetten. In haar vierde voortgangsrapportage verkent de staatscommissie hoe de overheid haar verantwoordelijkheid in de publieke sector beter kan regelen.

In dit hoofdstuk wordt eerst de aanleiding voor en urgentie van de rapportage besproken (paragraaf 1.1). Vervolgens wordt de aanpak van het onderzoek toegelicht (paragraaf 1.2).

1.1 Aanleiding en urgentie

De Toeslagenaffaire bracht institutionele en indirecte discriminatie door de overheid op indringende wijze aan het licht. Ook andere gedocumenteerde gevallen wijzen op bredere patronen en risico's op discriminatie in de publieke sector. Deze ontwikkelingen illustreren de kloof tussen recht en praktijk, en vragen om een fundamentele herbezinning op de aanpak van discriminatie. In dat kader verkent de staatscommissie de invoering van een wettelijke gelijkheidsplicht voor de publieke sector. In deze paragraaf wordt dit nader toegelicht.

1.1.1 De Toeslagenaffaire: een schandaal van institutionele omvang

Op 17 december 2020 verschijnt het rapport 'Ongekend Onrecht' van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK).[1] Het oordeel van de commissie over de Toeslagenaffaire is vernietigend. Bij de harde fraudeaanpak van de kinderopvangtoeslag, die de Belastingdienst sinds 2005 hanteerde, zijn de grondbeginselen van de rechtsstaat geschonden. Kleine administratieve fouten konden er al toe leiden dat mensen als fraudeur werden bestempeld en grote bedragen aan kinderopvangtoeslag moesten terugbetalen. Een grote groep ouders is zo in grote financiële problemen gekomen, met schulden en soms zelfs uithuiszettingen tot gevolg. Mensen met een niet-Nederlandse achtergrond werden extra gecontroleerd en sneller als fraudeur aangemerkt. Daarmee had de Belastingdienst zich schuldig gemaakt aan etnisch profileren. De Autoriteit Persoonsgegevens had in juli 2020 geconstateerd dat sprake was van onrechtmatige gegevensverwerking.[2] In een vooronderzoek in 2022 brengt het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College), op basis van gegevens die door de Belastingdienst waren verstrekt, de discriminerende effecten van diens werkwijzen cijfermatig in beeld.[3] Vervolgens oordeelt het College in oktober 2023 in drie klachtprocedures over de Toeslagenaffaire dat sprake is van indirecte discriminatie.[4] Hierna stelt het College in nog negentien toeslagenzaken indirecte discriminatie vast.[5] Ook oordeelt het College in een toeslagenzaak dat sprake is van directe discriminatie.[6]

1. POK 2020.
2. Autoriteit Persoonsgegevens 2020.
3. College voor de Rechten van de Mens 2022b.
4. CRM 2023-101, 2023-102 en 2023-103.
5. CRM 2024-51, 2024-77, 2024-80, 2024-84, 2024-102, 2025-6, 2025-7, 2025-18, 2025-19, 2025-20, 2025-21, 2025-22, 2025-25, 2025-27, 2025-28, 2025-44, 2025-48, 2025-50, 2025-69.
6. CRM 2025-62.

De Belastingdienst was niet de enige boosdoener. Het kabinet en het parlement hebben wetgeving gemaakt die geen ruimte bood voor maatwerk. Het ministerie van Financiën voerde de kinderopvangtoeslag uit als een massaproces zonder oog voor individuele situaties. Financiën hanteerde daarbij een 'alles-of-niets'-benadering. Bij een fout moest alle ontvangen toeslag terugbetaald worden. De bestuursrechtspraak heeft de rigoureuze uitvoering van de wet jarenlang in stand gehouden. En de Rijksoverheid heeft de Tweede Kamer meerdere malen te laat, onvoldoende en onjuist over de kinderopvangtoeslag geïnformeerd, wat effectief toezicht belemmerde. *'Ouders stonden machteloos tegenover machtige instituties van de rechtsstaat, die hen niet de bescherming boden die zij verdienden.'*[7] aldus het rapport.

De Toeslagenaffaire vormt een van de grootste politieke, bestuurlijke en juridische schandalen in Nederland. Het leidde tot de val van het Kabinet-Rutte III in januari 2021. Pas na vele rechtszaken en onder toenemende politieke druk kwam een compensatieregeling voor gedupeerden op gang. De hersteloperatie kost de overheid miljarden, verloopt moeizaam en gaat nog jaren duren.[8] Door falen van het rechtssysteem is het vertrouwen in de overheid ernstig geschaad. In de Toeslagenaffaire speelde institutionele discriminatie en indirecte discriminatie door de overheid een belangrijke rol. Terwijl juist van de overheid verwacht mag worden dat zij al haar inwoners op gelijke wijze behandelt.

1.1.2 Bredere patronen en risico's op discriminatie in de publieke sector

De Toeslagenaffaire staat niet op zichzelf. Binnen de publieke sector – bijvoorbeeld bij gemeenten, uitvoeringsorganisaties of handhavende instanties – zijn diverse signalen van discriminatie gedocumenteerd. Denk aan etnisch profileren door de Koninklijke Marechaussee, fraudedetectiesystemen en aanpakken zoals SyRi, de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) en de controle op de uitwonendenbeurs door DUO. De Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening concludeerde in 2024 dat structurele problemen in overheidsbeleid en de uitvoering daarvan gedurende de afgelopen 30 jaar hebben geleid tot discriminerende uitkomsten. Zonder fundamentele hervormingen blijven misstanden mogelijk.[9] In haar tweede voortgangsrapportage over het gebruik van de Discriminatietoets Publieke Dienstverlening constateert de staatscommissie eveneens dat er risico's op discriminatie spelen bij publieke dienstverlening vanwege de inzet van discretionaire bevoegdheden zonder waarborgen en het gebruik van algoritmen.[10] Volgens recent onderzoek wijst cumulatieve oververtegenwoordiging van mensen met een migratieachtergrond in de Nederlandse strafrechtketen op directe en indirecte vormen van etnische selectiviteit.[11]

Naast publieke dienstverlening en handhaving zijn ook in andere functiegebieden binnen de publieke sector signalen van discriminatie gedocumenteerd. Zo bracht onderzoek bij het ministerie van Buitenlandse Zaken institutioneel racisme op de werkvloer aan het licht.[12] Vrouwen verdienen binnen de Rijksoverheid nog altijd gemiddeld minder dan

7. POK 2020, p. 9.
8. Frederiks 2024.
9. PEFD 2024.
10. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme 2025a.
11. Jong, de et al. 2025.
12. Bureau Omlo 2022.

mannen in vergelijkbare posities,[13] en de Rijksoverheid loopt achter met het realiseren van banen voor mensen met een arbeidsbeperking.[14] In het inkoopbeleid van overheden wordt bovendien nog beperkt gestuurd op het bevorderen van gelijke kansen via sociale criteria.[15] Verder bestaan er volgens de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur 'niet te rechtvaardigen achterstanden' in infrastructuur, wonen en zorg op de BES-eilanden ten opzichte van Europees Nederland, als gevolg van structurele onderinvestering en ontoereikend beleid in deze regio.[16] Deze voorbeelden illustreren dat structurele ongelijkheden binnen de publieke sector niet beperkt blijven tot uitvoerings- en handhavingspraktijken, maar ook zichtbaar zijn in interne personeelsstructuren, aanbestedingsbeleid en interbestuurlijke verhoudingen. Het gaat om systemische tekortkomingen die kunnen leiden tot ongelijke behandeling, zonder dat sprake hoeft te zijn van individueel discriminerende intenties.

Discriminatie raakt niet alleen mensen, maar ondermijnt ook de rechtsstaat.

Gedocumenteerde gevallen en signalen wijzen op bredere patronen en risico's op discriminatie binnen de publieke sector. Hoewel volledige cijfers ontbreken, blijkt uit de Veiligheidsmonitor 2023 van het CBS dat meer dan een kwart miljoen mensen in 2023 discriminatie door de overheid heeft ervaren.[17] Daarnaast geven de registraties van discriminatie-incidenten bij de Nationale Ombudsman, de antidiscriminatie-voorzieningen (ADV's, Discriminatie.nl)[18] en het College voor de Rechten van de Mens ook een beeld van de mate waarin mensen discriminatie door de overheid ervaren.[19] Bekende gevallen lijken slechts het topje van de ijsberg. Discriminatie wordt vaak niet gemeld, mede omdat burgers het vertrouwen in klachtprocedures missen of niet beseffen dat er sprake is van ongelijke behandeling.[20]

De bevindingen dat er patronen en risico's op discriminatie zijn binnen de overheid sluiten aan bij bredere maatschappelijke analyses die laten zien dat discriminatie niet beperkt blijft tot de publieke sector, maar een wijdverspreid probleem vormt binnen de Nederlandse samenleving. In een eerdere essaybundel 'Doorwerkingen van slavernijverleden. Meervoudige perspectieven op de relatie tussen verleden en heden' van de staatscommissie[21] laten verschillende bijdragen zien hoe het Nederlandse slavernijverleden daarbij doorwerkt in het heden. In haar eerste voortgangsrapportage over de aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme in Nederland constateert de staatscommissie dat discriminatie voorkomt op alle gronden en in alle sectoren van de samenleving, zoals op de arbeidsmarkt, de woningmarkt, in het onderwijs en de zorg.[22] De rapportage over de aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme vormt een meta-analyse van bestaand onderzoek, onder meer van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)[23]

13. CBS Emancipatiemonitor 2024.
14. Algemene Rekenkamer 2024.
15. Heijnen et al. 2024.
16. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur 2025.
17. Ongeveer 1,6 miljoen inwoners hebben in 2023 discriminatie ervaren. 1,8% van álle inwoners in Nederland ervaarde discriminatie door de landelijke overheid of een politicus. 1,2% ervaarde discriminatie door lokale overheden of gemeentelijke ambtenaren.
18. *Kamerstukken II 2024/25*, 30 950, nr. 431.
19. Zie voor de meest recente verzamelde cijfers: Discriminatiecijfers 2024.
20. Andriessen et al. 2020.
21. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme 2023a.
22. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme 2023b.
23. Andriessen et al. 2020.

en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).[24] De derde voortgangsrapportage van de staatscommissie laat zien dat cumulatieve discriminatie – het ervaren van discriminatie op meerdere terreinen – in Nederland vaker voorkomt dan in veel andere Europese landen. Hoe meer terreinen waarop mensen discriminatie ervaren, hoe lager hun maatschappelijke betrokkenheid en hoe groter hun wantrouwen in politiek en overheid.[25] Tegen deze achtergrond wordt des te duidelijker hoe belangrijk het is dat de overheid op haar eigen rol reflecteert. Discriminatie treft niet alleen individuen, maar ondermijnt ook sociale cohesie en het vertrouwen in de democratische rechtsstaat. Dit alles vormt aanleiding tot een fundamentele herbezinning op de aanpak van discriminatie door en binnen de overheid.

1.1.3 De kloof tussen het recht en de praktijk

Het voorgaande illustreert dat het huidige discriminatieverbod onvoldoende in staat is om discriminatie door de overheid tegen te gaan. Eerder onderzoek naar de effectiviteit van de Nederlandse antidiscriminatiewetgeving constateerde een kloof tussen het recht en de praktijk. Het toonde aan waarom de huidige benadering niet werkt.[26] Allereerst heeft het recht in het algemeen maar een beperkt vermogen om sociale verandering teweeg te brengen. Het recht kan weliswaar gedrag normeren maar kan op zichzelf de harten en geesten van mensen niet veranderen.[27] Discriminatie kan het gevolg zijn van vooroordelen en organisatieculturen die wetten nauwelijks kunnen veranderen. Voor instanties en medewerkers is het ook niet duidelijk genoeg wat de wet van hen vraagt. Bovendien hebben zij meestal andere (opgelegde) prioriteiten. Er is te weinig aandacht voor en zicht op institutionele discriminatie en structurele ongelijkheid.

Discriminatie in de publieke sector kan namelijk het – onbewuste en onbedoelde – gevolg zijn van processen, cultuur, beleid en (geschreven en ongeschreven) regels van instanties. Bij dergelijke 'institutionele discriminatie' gaat het niet om discriminerende vooroordelen of gedragingen van een enkele ambtenaar, of een enkel incident.[28] Het gaat om discriminatie die breder in een organisatie voorkomt. Vaak wordt het veroorzaakt door regels en praktijken die neutraal lijken maar in de praktijk bepaalde groepen disproportioneel benadelen. Institutionele discriminatie kan dan de vorm aannemen van indirecte discriminatie. Institutionele en indirecte discriminatie zijn moeilijker te herkennen en aan te pakken. Een effectieve aanpak van discriminatie in de publieke sector is daarom van groot belang. Wanneer burgers ongelijk behandeld worden door instanties die juist voor iedereen moeten werken, voelen zij zich uitgesloten en onveilig. Een overheid die institutionele discriminatie effectief aanpakt, versterkt haar legitimiteit, verbetert haar kwaliteit, *en* draagt bij aan een rechtvaardige samenleving.

De staatscommissie heeft in 2023 samen met het College voor de Rechten van de Mens en de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR) geadviseerd om het discriminatieverbod voor de overheid, het zogenoemde 'verbod op discriminatie bij eenzijdig overheidshandelen', expliciet in de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB)

24. Zie meer recent: Akkermans et al. 2024.
25. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme 2025b.
26. POC 2022, pp. 11 en 90.
27. Terlouw & Pas, van der 2024.
28. College voor de Rechten van de Mens 2022a.

op te nemen.[29] Het advies is inmiddels overgenomen en deze uitbreiding van de AWGB wordt voorbereid.[30] Maar de vraag is of er niet meer nodig is dan alleen een passief verbod om risico's op discriminatie vroegtijdig te kunnen signaleren en discriminatie effectief tegen te gaan.

1.1.4 Gelijkheidsplicht Publieke Sector

Deze rapportage onderzoekt een wettelijke gelijkheidsplicht voor de publieke sector. In het Verenigd Koninkrijk en Ierland staat zo'n plicht bekend als de *Public Sector Equality Duty*. Volgens deze wet zijn Britse en Ierse overheidsinstanties verplicht om bij hun publieke taakuitoefening in het gehele besluitvormingsproces rekening te houden met het belang van non-discriminatie en het bevorderen van gelijkheid, dat wil zeggen gelijke behandeling en gelijke kansen. De plicht dwingt overheidsinstanties om altijd na te gaan wat de gelijkheidseffecten van hun beleid en beslissingen zijn op de mensen die daardoor worden geraakt. Deze effecten moeten overheidsinstanties in hun besluitvorming meewegen. Ook zijn ze verplicht om gelijke behandeling, gelijke kansen en discriminatie bij hun organisatie te monitoren, beleid op gelijke behandeling, gelijke kansen en discriminatie te maken en hierover periodiek te rapporteren. In het Verenigd Koninkrijk is deze plicht vijftien jaar geleden in de wet ingevoerd, naar aanleiding van racisme binnen de Britse politie. De Britse *Public Sector Equality Duty* wordt beschouwd als Europees goed voorbeeld; onder het motto 'voorkomen is beter dan genezen'.

De Britse Public Sector Equality Duty wordt in Europa als goed voorbeeld beschouwd.

Deze rapportage onderzoekt de *Public Sector Equality Duty* in het Verenigd Koninkrijk en Ierland om inspiratie op te doen voor Nederland. Met dit onderzoek geeft de staatscommissie uitvoering aan haar opdracht om te adviseren over 'betere waarborgen en verbetering van beleid en regelgeving om discriminatie en racisme te voorkomen en tegen te gaan'.[31] Ook geeft de staatscommissie hiermee gehoor aan de oproep van verscheidene instanties – waaronder de Parlementaire onderzoekscommissie naar effectiviteit van antidiscriminatiewetgeving van de Eerste Kamer (POC), de NCDR en Amnesty International Nederland[32] – om nader onderzoek te doen naar de mogelijkheid om een wettelijke gelijkheidsplicht voor de publieke sector in Nederland in te voeren.

1.2 Aanpak van het onderzoek

In deze paragraaf wordt de onderzoeksaanpak toegelicht, waarbij eerst de onderzoeksvragen worden besproken, gevolgd door de gebruikte methode, het beoogd lezerspubliek en de opzet.

29. Nationaal Coördinator Discriminatie en Racismebestrijding, het College voor de Rechten van de Mens en de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme 2023.

30. *Kamerstukken II 2024/25*, 30 950, nr. 455.

31. Artikel 2 lid 1 sub c van Besluit van 3 mei 2022, *Staatscourant* 12 mei 2022, nr. 11349.

32. POC 2022; Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme 2023; Amnesty International Nederland 2024.

1.2.1 Onderzoeksvragen

Tegen de zojuist geschetste achtergrond behandelt de tussenrapportage de volgende onderzoeksvragen:

Hoofdvraag

Kan een wettelijke gelijkheidsplicht voor de publieke sector in Nederland bijdragen aan betere regelgeving en beleid tegen (institutionele) discriminatie door de overheid en zo ja, in welke vorm en onder welke randvoorwaarden kan zo'n plicht ingevoerd worden? Kan de *Public Sector Equality Duty* in het Verenigd Koninkrijk en Ierland ons hier tot voorbeeld strekken?

Deelvragen

1. Wat zijn de problemen in de juridische aanpak van institutionele vormen van discriminatie en discriminatie door de overheid?
2. In hoeverre verplicht het internationaal en Europees recht Nederland om institutionele vormen van discriminatie en discriminatie door de overheid te bestrijden en daartoe een gelijkheidsplicht voor de publieke sector in nationale wetgeving op te nemen? Hoe zijn deze internationale en Europese verplichtingen in Nederland geïmplementeerd en welke gaten vallen daarbij?
3. Hoe werkt de *Public Sector Equality Duty* in het Verenigd Koninkrijk en Ierland, wat zou de meerwaarde van een dergelijke plicht voor Nederland zijn, en in welke vorm en onder welke randvoorwaarden zou zo'n plicht in de wet opgenomen kunnen worden?

1.2.2 Methodologie

Om deelvraag 1 en 2 te beantwoorden heeft de staatscommissie gebruik gemaakt van primaire en secundaire bronnen, zoals Nederlandse, Europese, en internationale wet- en regelgeving, de wetsgeschiedenis, richtlijnen, rechtspraak, beleidsinstrumenten, evaluaties en wetenschappelijke literatuur.

Deelvraag 3 wordt beantwoord door middel van een uitgebreide rechtsvergelijking, waarvoor Britse en Ierse wet- en regelgeving, de wetsgeschiedenis, richtlijnen, rechtspraak, evaluaties en wetenschappelijke literatuur is bestudeerd. In aanvulling daarop heeft de staatscommissie gesprekken gevoerd met Britse en Ierse instanties, organisaties en specialisten op het gebied van de *Public Sector Equality Duty* (zie Bijlage 2). De inzichten die de commissie heeft opgedaan door deze gesprekken zijn ook meegenomen in dit rapport. Relevante wetteksten uit het Verenigd Koninkrijk en Ierland zijn als Bijlage 1 bij de rapportage gevoegd.

1.2.3 Beoogd lezerspubliek en plaats van dit rapport in het werk van de staatscommissie

De rapportage is een wetenschappelijke studie, die inzicht biedt in wat de gelijkheidsplicht voor de publieke sector inhoudt, hoe de plicht in wetgeving vormgegeven zou kunnen worden en wat er allemaal bij de

uitvoering van de plicht komt kijken. De rapportage beoogt de regering zo compleet mogelijk te informeren en adviseren. Gelet op deze insteek, zal deze rapportage noodzakelijkerwijs juridische termen gebruiken. Aan het begin van de rapportage is voorzien in een samenvatting en Bijlage 3 bevat een verklarende woordenlijst waarin de belangrijkste gebruikte termen en afkortingen worden uitgelegd.

De rapportage is bedoeld als een eerste verkenning. Uit het onderzoek blijkt één ding heel duidelijk: mensen die door wetten en beleid worden geraakt, moeten actief bij besluitvorming betrokken worden – vanaf de ontwikkeling en implementatie tot aan de evaluatie ervan. De staatscommissie wil hier een goede start mee maken en zal gedurende haar looptijd in gesprek gaan over haar bevindingen met overheden, maatschappelijke organisaties, mensen die discriminatie ervaren en andere belanghebbenden. Ook de voorafgaande verkenning naar een wettelijke Gelijkheidsplicht Publieke Sector is een proces van dialoog, reflectie en ontwikkeling in verbinding en samenwerking tussen alle betrokkenen.

1.2.4 Opzet

De rapportage bestaat uit twee delen. Het eerste deel geeft een stand van zaken in Nederland, waarin we in Hoofdstuk 2 starten met een algemene introductie op het non-discriminatierecht en de kloof tussen recht en praktijk bespreken. Hoofdstuk 3 gaat vervolgens in op het internationaal en Europees recht, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen verplichtingen (hard law) en beleid (soft law). Hoofdstuk 3 sluit af met een conclusie over in hoeverre er een wettelijke gelijkheidsplicht voor de publieke sector voortvloeit uit het internationaal en Europees recht. Hoofdstuk 4 bespreekt tot slot de hiaten in de Nederlandse non-discriminatiewetgeving, beleid en praktijk en de mogelijke meerwaarde van de introductie van een wettelijke gelijkheidsplicht voor de publieke sector in Nederland. Deel 1 sluit af met vier constateringen over de huidige stand van zaken in Nederland (Hoofdstuk 5).

Het tweede deel betreft vervolgens de rechtsvergelijking van de *Public Sector Equality Duty* in het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Als een van de meest ontwikkelde en succesvolle voorbeelden van een wettelijke gelijkheidsplicht voor de publieke sector, waar veel wetenschappelijke literatuur over bestaat, staat de Britse plicht centraal in de rechtsvergelijking. Vervolgens wordt de Britse plicht vergeleken met de plicht in Ierland, die op de Britse plicht is geïnspireerd maar daar ook op belangrijke punten van verschilt. De vergelijking wordt gemaakt in drie thematische hoofdstukken, waarin relevante aspecten van de plicht worden besproken: de kern van de plicht (Hoofdstuk 6), de uitvoering, handhaving en toezicht (Hoofdstuk 7), en geleerde lessen over effectieve implementatie (Hoofdstuk 8). Het tweede deel sluit af met vier lessen en constateringen over de *Public Sector Equality Duty* (Hoofdstuk 9).

Elk hoofdstuk start met een samenvatting. De hoofdstukken bevatten daarnaast verdiepende kaders met praktijkvoorbeelden en overzichten van wetgeving.

De rapportage wordt afgerond met een slotbeschouwing. Hoofdstuk 10 maakt een synthese van de bevindingen uit het eerste en tweede deel. Er wordt gereflecteerd op de hoofdvraag of een wettelijke gelijkheidsplicht voor de publieke sector in Nederland kan bijdragen aan betere regelgeving en beleid tegen (institutionele) discriminatie door de overheid. En zo ja, in welke vorm en onder welke randvoorwaarden zo'n plicht ingevoerd kan worden. Vervolgens worden drie mogelijke varianten voor Nederland gepresenteerd. In Hoofdstuk 11 worden conclusies getrokken op de hoofd- en deelvragen van het onderzoek. Vervolgens wordt een aantal concrete aanbevelingen gedaan. Het hoofdstuk sluit af met een vooruitblik op 1) de gesprekken die de staatscommissie van plan is te voeren over haar bevindingen in deze rapportage, en 2) vervolgonderzoek van de staatscommissie naar een bredere herbezinning op het Nederlandse non-discriminatierecht.

Deel 1

Stand van zaken in Nederland

2. Non-discriminatierecht: een introductie

Samenvatting

- Het universele verbod op discriminatie vormt een belangrijke juridische basis voor gelijke behandeling, maar in de praktijk blijven structurele ongelijkheden diep verankerd in de samenleving. Discriminatie is een veelvormig en gelaagd probleem. De traditionele individuele rechtenbenadering, die zich richt op een reactieve aanpak, schiet tekort om indirecte en institutionele vormen van discriminatie te adresseren.
- Daarom zijn proactieve benaderingen ontwikkeld, met positieve plichten die inzetten op collectieve verantwoordelijkheid en een cultuuromslag binnen organisaties. De Britse en Ierse *Public Sector Equality Duty* (PSED) verplicht overheidsinstanties om gelijkheidskwesties te integreren in hun besluitvormingsprocessen. Deze positieve *(mainstreaming)* plicht gaat in beide landen gepaard met wettelijke vereisten rond monitoring, rapportage, toezicht en participatie van betrokken groepen. Als alternatieve, reflexieve reguleringsmechanismen kunnen zij bijdragen aan structurele veranderingen.
- Het verbod op directe discriminatie correspondeert met formele gelijkheid dat zorgt voor formele gelijke behandeling. Maar proactieve benaderingen, zoals de PSED, richten zich op indirecte en institutionele vormen van discriminatie en corresponderen meer met materiële gelijkheid – met dimensies als redistributie, erkenning, participatie en transformatie – om historische ongelijkheden te corrigeren en sociale rechtvaardigheid te bereiken.

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt de kernprincipes van het non-discriminatierecht. Het analyseert de uitdagingen bij de aanpak van institutionele vormen van discriminatie, met specifieke aandacht voor discriminatie door de overheid. Daarbij staat ook de rol van historisch gegroeide machtsongelijkheid centraal, en hoe het recht daarop een antwoord probeert te formuleren. Allereerst wordt ingegaan op het universele verbod op discriminatie (paragraaf 2.2), gevolgd door een uiteenzetting van verschillende vormen van discriminatie (paragraaf 2.3). Vervolgens wordt het tekort van de traditionele individuele rechtenbenadering van het discriminatieverbod belicht (paragraaf 2.4) en de toegevoegde waarde van proactieve benaderingen besproken (paragraaf 2.5). Tot slot wordt toegelicht hoe onderliggende concepten van gelijkheid de reikwijdte van het non-discriminatierecht bepalen (paragraaf 2.6). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (paragraaf 2.7).

2.2 Het universele verbod op discriminatie

Het beginsel van non-discriminatie vormt een fundamenteel uitgangspunt van het recht. In deze paragraaf wordt het juridisch verbod op discriminatie toegelicht, met aandacht voor de normatieve basis, de historische context en de ideologische tegenkrachten waartegen het recht zich richt.

2.2.1 Verboden onderscheid

Discriminatie is mensen anders behandelen, achterstellen of uitsluiten op basis van persoonskenmerken, zoals afkomst, geslacht of religie. Deze kenmerken worden discriminatiegronden genoemd. Denk bijvoorbeeld aan een werkgever die sollicitanten met een niet-Nederlandse achternaam afwijst, ongeacht hun kwalificaties. Het discriminatieverbod en het recht op gelijke behandeling zijn verankerd in tal van internationale mensenrechtenverdragen van de Verenigde Naties, Europese instrumenten van de Raad van Europa en de Europese Unie, nationale grondwetten en gelijke behandelingswetten.[33]

Een fundamenteel kompas daarbij is de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) van 1948, waarin staat *'Alle mensen worden vrij en gelijk in waardigheid en rechten geboren'* en *'Een ieder heeft aanspraak op alle rechten en vrijheden in deze Verklaring opgesomd, zonder enig onderscheid van welke aard dan ook, zoals ras, kleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status.'*[34] Dit gelijkheidsbeginsel vormt de basis van het non-discriminatierecht. De Nederlandse overheid heeft zich op internationaal, Europees en nationaal niveau gecommitteerd om discriminatie – op welke grond dan ook – te bestrijden.

Naast deze juridische basis is het van belang te begrijpen hoe het verbod op discriminatie is ontstaan als antwoord op bredere historische ongelijkheid.

2.2.2 Individueel recht als reactie op machtsongelijkheid en discriminerende ideologieën

Het universele verbod op discriminatie is niet alleen een juridische norm, maar ook een historische en morele reactie op grootschalige vormen van uitsluiting en structurele ongelijkheid. De ervaringen met kolonialisme, apartheid en de gruwelen van de Tweede Wereldoorlog – waaronder de vervolging van Joden, Roma, homoseksuelen, mensen met een beperking en anderen – maakten pijnlijk duidelijk hoe systematische uitsluiting mensenrechten fundamenteel kan ondermijnen.

Daarom is het discriminatieverbod in de kern een bescherming van het individu tegen machtsmisbruik en maatschappelijke uitsluiting. Het richt zich expliciet tegen ideologieën die mensen indelen in superieure en inferieure groepen, zoals racisme, antisemitisme, (hetero)seksisme en validisme.[35] Zo stelt de preambule van het Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (IVUR) *'dat elke leer die uitgaat van de superioriteit van een bepaald ras, wetenschappelijk onjuist, op zedelijke gronden verwerpelijk en sociaal onrechtvaardig en gevaarlijk is, en dat rassendiscriminatie nergens, noch op theoretische, noch op praktische gronden, te verdedigen is (..)'*.[36]

33. Zie over het verschil tussen non-discriminatie en gelijke behandeling: Holtmaat 2003.
34. Artikel 1 en 2 lid 1 UVRM.
35. College voor de Rechten van de Mens 2022a.
36. Zie Noorloos, van & Oploo, van 2024.

Daarmee is het verbod op discriminatie in essentie een beschermingsmechanisme tegen ongelijke machtsverhoudingen en ideologische onderdrukking. Het gaat om een individueel recht, dat waarborgt dat ieder mens niet ongelijk wordt behandeld vanwege zijn, haar of hun identiteit of achtergrond. Dit recht vormt een moreel en juridisch fundament voor alle verdere uitwerkingen van gelijkheid in het recht. In paragraaf 2.4 wordt deze individuele rechtenbenadering nader uitgewerkt.

2.3 Vormen van discriminatie

Discriminatie is een veelzijdig maatschappelijk fenomeen, dat zich op uiteenlopende manieren manifesteert.[37] In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op verschillende vormen van discriminatie, op basis van de aard van het onderscheid, het aantal gronden en het niveau waarop de discriminatie plaatsvindt.

2.3.1 Directe en indirecte discriminatie

Het recht onderscheidt twee hoofdvormen van discriminatie: directe en indirecte discriminatie, die beide expliciet verboden zijn.[38] Bij directe discriminatie wordt expliciet onderscheid gemaakt op basis van wettelijk beschermde persoonskenmerken, zoals iemands etniciteit, religie, leeftijd, geslacht, seksuele gerichtheid of handicap. Bijvoorbeeld wanneer een woningcorporatie een huurder weigert op basis van diens afkomst.

Indirecte discriminatie betreft het discriminerend effect van een ogenschijnlijk neutrale handelswijze of maatregel. Daarom is indirecte discriminatie lastiger te herkennen en aan te pakken. De Toeslagenaffaire is een voorbeeld van indirecte discriminatie: de harde fraudeaanpak van de overheid had een discriminerend effect op een groep mensen op basis van hun niet-Nederlandse achtergrond. Op de relatie tussen institutionele en indirecte discriminatie wordt verderop in deze paragraaf nader ingegaan.

2.3.2 Enkelvoudige, meervoudige, intersectionele en cumulatieve discriminatie

Bij enkelvoudige discriminatie wordt iemand benadeeld op basis van één persoonskenmerk, bijvoorbeeld wanneer iemand wordt uitgesloten vanwege een beperking. Discriminatie kan ook plaatsvinden op basis van meerdere afzonderlijke persoonskenmerken (dan spreken we van meervoudige discriminatie). Een voorbeeld: een vrouw van kleur die in een promotieprocedure wordt benadeeld vanwege zowel haar geslacht als haar etniciteit. En discriminatie kan ook plaatsvinden op het snijvlak van twee of meer gronden (intersectionele discriminatie).[39] Voorbeeld: een homoseksuele man met een migratieachtergrond, die geen veilige toegang heeft tot gezondheidszorg vanwege een combinatie van factoren: seksuele gerichtheid, afkomst en taalbarrières. Meervoudige en intersectionele discriminatie worden meer en meer in het internationale en Europese recht erkend.[40]

Discriminatie in één levensdomein kan ook gevolgen hebben in andere domeinen. Bijvoorbeeld: een kind dat op de basisschool een te laag schooladvies krijgt vanwege vooroordelen over zijn achtergrond, kan later moeilijker werk vinden, met als gevolg een lager inkomen en slechtere toegang tot gezondheidszorg. Op deze manier kunnen vormen van

37. Zie uitgebreider: Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme 2023b, hoofdstuk 1, pp. 12-17.

38. Fundamental Rights Agency 2020; Fredman 2022.

39. Crenshaw 1989; Hendriks & Terlouw 2011.

40. Intersectionele discriminatie is voor het eerst in EU-wetgeving opgenomen in de nieuwe EU-richtlijn over beloningstransparantie (EU) 2023/970.

uitsluiting zich in de loop van iemands leven opstapelen. Deze opstapeling van nadelen wordt aangeduid als cumulatieve discriminatie.[41] Hoewel deze vorm van discriminatie nog niet expliciet wordt erkend in het recht, vloeit zij vaak voort uit juridisch erkende vormen van discriminatie, zoals directe en indirecte discriminatie.

2.3.3 Interpersoonlijke, institutionele, systemische en structurele discriminatie

Discriminatie kan zich op verschillende niveaus manifesteren, van individuele interacties tot diepgewortelde maatschappelijke structuren. Om het verschijnsel goed te begrijpen, is het belangrijk deze niveaus te onderscheiden. Interpersoonlijke discriminatie vindt plaats tussen individuen. Het gaat vaak om directe incidenten, bijvoorbeeld wanneer racistische scheldwoorden gebruikt worden, of wanneer iemand toegang tot een horecagelegenheid wordt geweigerd op basis van diens huidskleur.[42]

Daarnaast kan discriminatie tussen personen ook subtielere vormen aannemen, zoals 'alledaags racisme of seksisme' en zogenoemde 'microagressies' op basis van vooroordelen en stereotyperingen. Voorbeelden zijn het herhaaldelijk vragen aan een Nederlander van kleur 'waar kom je écht vandaan?' of een opmerking tijdens een sollicitatiegesprek tegen een jonge vrouw dat 'het toch wel lastig wordt te combineren als ze straks kinderen krijgt'. Het recht op non-discriminatie beschermt tegen ongelijke behandeling, of die nu direct, indirect, openlijk, versluierd, bewust, onbewust, bedoeld of onbedoeld plaatsvindt.

> **Institutionele discriminatie gaat om schijnbaar neutrale regels en praktijken die bepaalde groepen disproportioneel benadelen.**

Tegelijkertijd is discriminatie ook een complexer fenomeen, wat plaatsvindt op bredere schaal, waarbij niet per se sprake is van één slachtoffer en/of één dader. In dat kader worden de begrippen institutionele, systemische en structurele discriminatie vaak door elkaar gebruikt, alhoewel ze ieder een eigen accent leggen. Institutionele discriminatie verwijst naar de praktijken en regels van instituties; systemische discriminatie naar de werking van bredere maatschappelijke (politieke en economische) systemen; en structurele discriminatie naar diepgewortelde ongelijkheid die voortvloeit uit langdurige institutionele en maatschappelijke dynamieken.[43] Deze rapportage richt de aandacht op institutionele discriminatie, en dan in het bijzonder op vormen waarbij de overheid zelf discrimineert.

Institutionele discriminatie ontstaat uit processen, cultuur, beleid, wetgeving en (geschreven en ongeschreven) regels van organisaties, en is niet te herleiden tot één individu of incident.[44] Het gaat dan vaak om wetten

41. Blank, Dabady & Citro 2004.
42. Holtmaat & Terpstra 2011.
43. Timmer, Senden & Burri 2026, hoofdstuk 2.
44. College voor de Rechten van de Mens 2022a.

en praktijken die op het eerste gezicht neutraal lijken, maar in de praktijk bepaalde groepen disproportioneel benadelen. Voorbeelden zijn criteria voor toewijzing van sociale huurwoningen (een vast inkomen), leerlingvolgsystemen bij schooladviezen, sollicitatieprocedures met 'klikgesprekken', en risicoprofilering op basis van postcodes. Ook diagnostische standaarden in de zorg zijn vaak ontwikkeld op basis van een witte, mannelijke, westerse referentiepopulatie. Zulke praktijken kunnen disproportioneel nadelig uitpakken voor mensen met een migratieachtergrond, mensen uit lagere sociaaleconomische milieus, mensen van kleur of vrouwen. In het recht wordt institutionele discriminatie daarom veelal begrepen als een vorm van indirecte discriminatie. Hoewel 'institutionele discriminatie' (nog) geen bindende juridische definitie kent of expliciet wettelijk verboden is, wordt deze vorm wél erkend door internationale instanties en in de internationale rechtspraak.[45]

Institutionele discriminatie wordt vaak beschouwd als een specifieke uiting van bredere structurele ongelijkheid. Structurele discriminatie ontstaat uit historisch gegroeide machtsstructuren die ongelijkheid diep in de samenleving verankeren. De essaybundel van de staatscommissie over de doorwerking van het Nederlandse slavernijverleden laat vanuit uiteenlopende perspectieven zien hoe koloniale verhoudingen en raciale denkbeelden tot op de dag van vandaag invloed uitoefenen op maatschappelijke instituties en alledaagse ervaringen.[46] Structurele ongelijkheid op basis van ras, geslacht, religie en klasse beïnvloedt hoe instituties functioneren en hoe mensen daarin worden beoordeeld en behandeld. Dergelijke ongelijkheid werkt vaak door in wetgeving, beleid en uitvoeringspraktijken. Deze ongelijkheden creëren 'hiërarchieën van waardigheid', waarin dominante meerderheden de norm bepalen en gemarginaliseerde groepen structureel worden benadeeld.[47]

Structurele discriminatie ontstaat vaak uit een combinatie van factoren, zoals economische achterstelling, culturele vooroordelen en sociale uitsluiting. Zo is de loonkloof tussen mannen en vrouwen deels te verklaren door stereotype opvattingen over man-vrouwrollen en een ongelijke verdeling van zorgtaken. Die verdeling heeft directe invloed op carrièrekansen: vrouwen werken vaker in deeltijd en stromen minder vaak door naar hogere functies. Een lager inkomen betekent bovendien minder economische zelfstandigheid, beperkte mogelijkheden om te investeren in (bij)scholing, en uiteindelijk ook een lager pensioen. Daarnaast beïnvloedt het ook de toegang tot goede huisvesting, kinderopvang en zorg. Deze effecten raken vooral vrouwen van kleur, die naast genderstereotypen ook te maken hebben met raciale en culturele vooroordelen, en daardoor vaak op meerdere vlakken worden uitgesloten of belemmerd.[48]

2.4 Individuele rechtenbenadering

De kloof tussen het recht en de praktijk, zoals besproken in paragraaf 1.1.3, houdt mede verband met de individuele rechtenbenadering, die slecht is toegerust om institutionele vormen van discriminatie aan te pakken. In deze paragraaf worden de kernmerken en de beperkingen van deze benadering toegelicht.

45. Randnummer 20 van de Memorie van Toelichting bij ECRI (RvE), Algemene beleidsaanbeveling nr. 2, CRI(2018)06.

46. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme 2023a.

47. Essed 2020. Zie ook: Wekker 2017.

48. ENAR 2018; Jongen et al. 2019 en Wilson 2022.

2.4.1 Individueel afweerrecht en negatieve plicht

Het recht op non-discriminatie is een individueel en persoonlijk recht: een afweerrecht van het individu tegen de macht van de staat of andere dominante maatschappelijke actoren zoals werkgevers en aanbieders van goederen en diensten. In deze benadering betekent formele gelijke behandeling vooral dat die actoren een negatieve plicht hebben: zij mogen niet discrimineren. Dit discriminatieverbod betekent dat een rechtsmiddel pas beschikbaar is als een individu kan aantonen dat diens recht op gelijke behandeling in een concrete situatie is geschonden.

2.4.2 Afhankelijk van klachten van slachtoffers

Het is de verantwoordelijkheid van het slachtoffer om in klachtprocedures en rechtszaken op te komen voor zijn, haar of diens rechten. Dit legt een aanzienlijke last op hen, in termen van tijd, energie en middelen. Er bestaan veel drempels voor slachtoffers van discriminatie om in rechte voor zichzelf op te kunnen komen.

Allereerst vereist deze benadering een specifieke ongelijke behandeling gericht tegen een individueel slachtoffer. Een slachtoffer moet zich niet alleen bewust zijn van de ongelijke behandeling, maar ook kunnen inschatten of die behandeling juridisch verboden is. Daarvoor is kennis nodig van het gelijke behandelingsrecht – een rechtsgebied dat zelfs voor juristen complex is. Gezien de vele verschijningsvormen is discriminatie bovendien niet altijd gemakkelijk te herkennen, zeker niet voor slachtoffers zelf. Daarnaast moet het slachtoffer kunnen aanwijzen wie de discriminerende handeling heeft verricht en wie daarvoor juridisch verantwoordelijk is. Er moet met andere woorden een concrete dader zijn aan wie de discriminerende handeling kan worden toegeschreven. Bij vormen van indirecte en institutionele discriminatie ontbreekt die concrete handeling of aanwijsbare dader vaak.

Bij het voeren van procedures ontstaan nog meer drempels, zoals angst voor represailles, proceskosten, en problemen in bewijslevering. Slachtoffers moeten feiten of omstandigheden kunnen aantonen die een vermoeden van discriminatie vestigen.

2.4.3 Reactief en ad hoc

Zelfs wanneer een slachtoffer een discriminatiezaak wint, volgt de erkenning en genoegdoening pas achteraf, terwijl de discriminatie dan al heeft plaatsgevonden. Remedies bij discriminatie zijn per definitie reactief – ze werken pas als het kwaad al is geschied – en zijn individueel. De onderliggende institutionele structuren worden vaak niet aangepakt. Klachtprocedures en rechtszaken over discriminatie kunnen soms leiden tot doorbraken en bredere inzichten, bijvoorbeeld in gevoerde zaken over gelijke beloning. Maar over het algemeen zijn het *ad hoc*-interventies, gericht op afzonderlijke incidenten. Daarbij geldt dat lang niet alle gevallen van discriminatie daadwerkelijk uitmonden in een klacht of rechtszaak. De reactieve benadering is daarmee vaak ineffectief, juridisch complex én kostbaar. Kortom, de individuele rechtenbenadering schiet tekort om indirecte discriminatie en institutionele discriminatie aan te kunnen pakken.

2.5 Proactieve benaderingen

Vanwege deze tekortkomingen zijn in het non-discriminatierecht, als aanvulling op de individuele rechtenbenadering (ook wel eerste generatie wetgeving genoemd), proactieve benaderingen ontwikkeld. Deze vormen de zogenoemde tweede generatie wetgeving.[49] In deze paragraaf worden de kernmerken en voordelen van deze proactieve benaderingen besproken.

2.5.1 Mainstreaming: cultuuromslag door actie en publieke verantwoording

Proactieve benaderingen leggen positieve plichten op aan organisaties en instanties om actief discriminatie te bestrijden en gelijke behandeling en kansen te bevorderen. Het internationaal recht kent zulke positieve verplichtingen zowel voor de publieke als voor de private sector (zie Hoofdstuk 3). Er kan grofweg onderscheid gemaakt worden tussen 1) positieve maatregelen -tijdelijk of structureel - en 2) zogenoemde *mainstreaming*-plichten. Deze rapportage richt zich uitsluitend op *mainstreaming*-plichten die specifiek gelden voor de overheid.

Mainstreaming-plichten zoals de Public Sector Equality Duty plaatsen gelijkheid centraal in besluitvorming.

Bij *mainstreaming*-plichten moeten overheidsinstanties overwegingen rond gelijke behandeling en kansen integreren ('mainstreamen') in alle fasen van besluitvorming: wetgeving, beleid en uitvoering. De Britse *Public Sector Equality Duty* is een voorbeeld van zo'n *mainstreaming*-plicht: een wettelijke verplichting voor overheidsinstanties om gelijkheid systematisch mee te wegen in hun handelen (zie Deel 2). De verantwoordelijkheid voor verandering komt hierbij te liggen bij actoren met macht en handelingscapaciteit, zoals wetgevers, beleidsmakers, uitvoerders, dienstverleners en werkgevers. Het doel is een cultuuromslag binnen instanties te bewerkstelligen. Positieve plichten beogen institutionele en structurele oorzaken van ongelijkheid proactief en collectief aan te pakken via wetgeving, beleid en uitvoering.

Door instanties positieve plichten op te leggen, kan discriminatie idealiter worden voorkomen. De eerste verantwoordelijkheid voor naleving ligt daarom bij de instanties zelf, die gestimuleerd worden intern de benodigde cultuuromslag te realiseren. Zij moeten antidiscriminatiebeleid opstellen, actieplannen formuleren en de voortgang van hun maatregelen systematisch monitoren en evalueren. Daarnaast dienen zij publiek verantwoording af te leggen via periodieke rapportages en publicaties. Dit vereist bovendien extern toezicht en, waar nodig, handhaving.

49. Fredman 2005; Fredman 2008.

2.5.2 Reflexief, responsief recht en de handhavingspiramide

Mainstreaming-plichten tot gelijkheid worden vaak beschouwd als een vorm van reflexief of responsief recht.[50] Deze juridische benadering overstijgt klassieke normstelling, die zich beperkt tot het verbieden van discriminatie. Het doel is gedragsverandering en een cultuuromslag te realiseren, door instanties te verplichten tot systematisch zelfonderzoek, publieke verantwoording en voortdurende verbetering. Zo worden organisaties gestimuleerd om actief verantwoordelijkheid te nemen en hun interne processen te herzien in het licht van maatschappelijke rechtvaardigheid. De kracht van deze benadering ligt niet alleen in de verplichting zelf, maar vooral in het proces van *mainstreaming*: het vanzelfsprekend en integraal meenemen van non-discriminatie, gelijke behandeling en gelijke kansen in besluitvorming.[51] De *Public Sector Equality Duty* verankert deze principes en stimuleert een duurzame veranderpraktijk binnen overheidsinstanties.

De werking van deze benadering steunt op drie onderling verbonden mechanismen van gedragssturing.[52] Ten eerste: naleving via wettelijk afgedwongen zelfregulering door overheidsinstanties. Ten tweede: externe druk door participatie en consultatie van belanghebbenden in besluitvorming, monitoring en evaluatie. Ten derde: juridische handhaving en sancties wanneer eerdere mechanismen tekortschieten.

Voor een effectieve uitvoering is een gefaseerde en proportionele aanpak van toezicht en handhaving noodzakelijk. Daarbij wordt vaak gewerkt met een zogeheten handhavingspiramide, met zeven interventieniveaus die oplopen in zwaarte.[53] Een handhavende instantie kan 1) overheidsinstanties informeren en overtuigen, 2) zelfregulering afdwingen, 3) ondersteuning en bemiddeling bieden, 4) onderzoek en opsporing verrichten bij vermoedens van discriminatie, 5) formele handhavingsverzoeken doen, 6) bindende afspraken maken en 7) uiteindelijk sancties opleggen. Toezicht- en handhavingstaken kunnen hierbij worden belegd bij een combinatie van instituties, zoals een gelijke behandelingsautoriteit, het parlement en de rechterlijke macht.

2.5.3 Participatie als emancipatoire leer- en veranderstrategie

In proactieve benaderingen zoals de *Public Sector Equality Duty* speelt participatie een centrale rol in de besluitvorming van overheidsinstanties.[54] Groepen die geraakt worden door besluitvorming, moeten actief worden betrokken bij het formuleren, uitvoeren en evalueren van deze normen. Door ervaringskennis in te brengen, ontstaat zicht op de werkelijke gelijkheidseffecten van die normen op verschillende beschermde groepen. Dergelijke participatie verbetert niet alleen de kwaliteit van wetgeving, beleid en uitvoering – doordat zij beter aansluiten op de leefwereld van betrokkenen – maar versterkt ook de democratische legitimiteit ervan. Inclusieve deliberatie draagt bij aan het herstel van vertrouwen tussen overheid en burger. Participatie bevordert bovendien de effectiviteit van wetgeving, beleid en uitvoering: juist degenen die erdoor geraakt worden, kunnen actief toezien op de naleving van positieve gelijkheidsplichten.

50. Hepple 2011; McCrudden 2007.
51. Black 2000.
52. Hepple 2011.
53. Hepple 2011, pp. 323-330.
54. Fredman 2008, pp. 199-203; Hepple 2013.

Deze participatieve benadering sluit aan bij bredere inzichten uit de sociale en politieke theorie. Volgens de zogenoemde 'cyclus van onderdrukking' houden instituties sociale uitsluiting in stand wanneer zij structureel voorbijgaan aan ervaringen van gemarginaliseerde groepen.[55] Verandering vereist dan ook niet alleen technische aanpassing, maar fundamentele bewustwording binnen instituties zelf. De *Public Sector Equality Duty* draagt bij aan epistemische rechtvaardigheid: een situatie waarin burgers gelijke toegang hebben tot erkenning, gehoord worden, en hun kennis en ervaringen systematisch worden meegenomen in besluitvorming.[56]

Vanuit deze perspectieven is de *Public Sector Equality Duty* méér dan een bestuurlijke en juridische verplichting; het is een instrument van institutionele zelftransformatie. Via reflectie en participatie ontstaat een overheid die niet alleen rechtvaardiger handelt, maar ook voortdurend leert rechtvaardiger te handelen – in verbinding met de samenleving. In die zin vormt de *Public Sector Equality Duty* een emancipatoire strategie: gericht op het doorbreken van structurele ongelijkheid en het democratiseren van besluitvorming.

2.6 Concepten van gelijkheid

De manier waarop het recht 'gelijkheid' definieert, bepaalt in grote mate hoe ver de verplichtingen van de overheid reiken om discriminatie te bestrijden. In deze paragraaf worden bestaande noties van gelijkheid en hun dimensies toegelicht.

2.6.1 Formele en materiële gelijkheid

Formele gelijkheid gaat uit van het principe dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld. Vanuit deze opvatting is het beginsel van 'gelijkheid voor de wet' ontstaan. Deze opvatting vormt de basis voor de individuele rechtenbenadering en het verbod op directe discriminatie. Formele gelijkheid richt zich vooral op een consistente toepassing van de wet, zonder dat rekening wordt gehouden met (de uitkomst van die toepassing voor) de posities van mensen. Deze benadering is symmetrisch: elk onderscheid is verboden, ook als het bedoeld is om achtergestelde groepen te ondersteunen. Formele gelijkheid neemt (historisch gegroeide structurele) ongelijkheden in de samenleving dus niet weg.

Om ongelijkheden in de samenleving beter te adresseren, is het concept van materiële gelijkheid ontwikkeld.[57] Dit concept stelt juist de feitelijke posities van mensen centraal en erkent dat sommige groepen in een structureel nadelige positie verkeren. Materiële gelijkheid beoogt gelijkheid te bevorderen en ongelijkheden te corrigeren en gaat daarbij uit van een asymmetrische benadering, waarbij bepaalde vormen van onderscheid zijn toegestaan. Ze vormt de basis van het verbod op indirecte discriminatie en ligt ook ten grondslag aan proactieve benaderingen met positieve maatregelen en positieve plichten zoals de *Public Sector Equality Duty*.

2.6.2 Vier dimensies van materiële gelijkheid: redistributie, erkenning, participatie en transformatie

Binnen het concept van materiële gelijkheid worden vier samenhangende dimensies onderscheiden.[58] De eerste is redistributie: het herverdelen van

55. Freire 1970.
56. Fricker 2007.
57. Loenen 2025.
58. Fredman 2022, pp. 29-44.

middelen en kansen om de cyclus van ervaren nadeel van achtergestelde groepen, zoals vrouwen, mensen van kleur en LHBTIQ+ personen weg te nemen. Bijvoorbeeld door positieve acties, voorkeursbeleid of maatregelen om ondervertegenwoordiging in functies op het werk tegen te gaan of gelijk loon voor gelijkwaardig werk te bewerkstelligen. De tweede dimensie is erkenning: het bestrijden van stigma's, stereotypen, vooroordelen en geweld op basis van ras of andere beschermde gronden, met het doel ieders waardigheid te waarborgen. Mensen dienen niet vernederend, denigrerend of met minachting te worden behandeld door racisme, seksisme of enig ander -isme. Dergelijke vormen van '*othering*' leveren mogelijk geen materiële schade maar wel immateriële schade op.[59]

Positieve verplichtingen, zoals de Public Sector Equality Duty, stimuleren een proactieve inzet voor materiële gelijkheid.

De derde dimensie is participatie: het actief betrekken van groepen bij besluitvorming die hen raakt, conform het uitgangspunt '*Nothing about us without us*'. Dit uitgangspunt is sterk verankerd in het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en het Kaderverdrag voor de bescherming van nationale minderheden.[60] De derde dimensie streeft naar sociale inclusie en ieders mogelijkheid om op gelijke voet deel te nemen aan de samenleving en politieke besluitvorming. Hierbij hoort ook het faciliteren van die deelneming door middel van specifieke ondersteunende maatregelen voor groepen. De vierde dimensie is transformatie: het veranderen van sociale structuren, normen en instituties zodat zij inclusief zijn, ruimte bieden aan diversiteit en ongelijkheid niet langer in stand houden. Bijvoorbeeld door accommodatieplichten in verband met handicap en godsdienst en positieve plichten - zoals de *Public Sector Equality Duty*. Deze dimensie richt zich dus op structurele verandering en is in potentie transformatief.

2.7 Conclusie

Het universele verbod op discriminatie vormt een belangrijke juridische basis voor gelijke behandeling, maar in praktijk blijven structurele ongelijkheden diep verankerd in de samenleving. Discriminatie is een veelvormig en gelaagd probleem. De traditionele individuele rechtenbenadering, die zich richt op een reactieve aanpak, schiet tekort om indirecte en institutionele vormen van discriminatie te adresseren. Daarom zijn proactieve benaderingen ontwikkeld, met positieve verplichtingen die inzetten op collectieve verantwoordelijkheid en een cultuuromslag binnen organisaties. De Britse en Ierse *Public Sector Equality Duty* verplicht overheidsinstanties om gelijkheidskwesties te integreren in hun besluitvormingsprocessen. Deze positieve (*mainstreaming*) plicht gaat in beide landen gepaard met wettelijke vereisten rond monitoring, rapportage, toezicht en participatie

59. Fraser & Honneth 2003.

60. Artikelen 4 lid 3 en 33 lid 3 Handicapverdrag en artikel 15 Kaderverdrag nationale minderheden.

van betrokken groepen. Als alternatieve, reflexieve reguleringsmechanismen kunnen zij bijdragen aan structurele veranderingen. Het verbod op directe discriminatie correspondeert met formele gelijkheid dat zorgt voor formele gelijke behandeling. Maar proactieve benaderingen, zoals de PSED, richten zich op indirecte en institutionele vormen van discriminatie en corresponderen meer met materiële gelijkheid – met dimensies als redistributie, erkenning, participatie en transformatie – om historische ongelijkheden te corrigeren en sociale rechtvaardigheid te bereiken.

3. Internationaal en Europees recht

Samenvatting

- Het internationaal en Europees recht legt een breed scala aan verplichtingen op aan staten om discriminatie op alle gronden te bestrijden en zowel gelijke behandeling als gelijke kansen te bevorderen. Staten zijn verplicht om proactieve maatregelen te nemen, gelijkheidskwesties te integreren in besluitvormingsprocessen over wetgeving, beleid en uitvoering *(mainstreaming)*, en de effecten daarvan te monitoren. Voor Nederland vloeit hieruit een algemene gelijkheidsplicht voor de publieke sector voort.
- Zowel de VN, de Raad van Europa als de Europese Unie benadrukken het belang van een systematische en structurele aanpak, inclusief het verzamelen van *equality data*, het uitvoeren van *impact assessments*, en het betrekken van belanghebbenden. Deze aanpak is niet alleen nodig om aan juridische verplichtingen te voldoen, maar draagt ook bij aan een inclusieve samenleving waarin iedereen gelijke kansen krijgt.
- Europese instanties adviseren lidstaten om deze algemene gelijkheidsplicht voor de publieke sector wettelijk te verankeren – als overkoepelend kader waarmee overheidsinstanties hun verplichtingen effectief in de praktijk kunnen brengen. De Britse en Ierse *Public Sector Equality Duty* wordt daarbij regelmatig als goed voorbeeld genoemd. De Europese aanbevelingen bieden dan ook waardevolle inspiratie voor de verdere ontwikkeling van Nederlandse wetgeving en beleid.

3.1 Inleiding

Het internationaal en Europees recht vormen samen het juridische kader waar Nederland aan moet voldoen. Het eerste deel van dit hoofdstuk bespreekt de verplichtingen voor de overheid om discriminatie te bestrijden en gelijkheid te bevorderen. Uit het internationaal en Europees recht volgt dat staten een algemene gelijkheidsplicht voor de publieke sector hebben. Het tweede deel van dit hoofdstuk behandelt het Europees beleid. Daarin wordt geanalyseerd hoe Europese instanties lidstaten adviseren om deze algemene gelijkheidsplicht voor de publieke sector te verankeren in nationale wetgeving, zodat overheidsinstanties gelijkheidskwesties effectief integreren in besluitvorming, verantwoording hierover afleggen en hierop wordt toegezien.

Het eerste deel van dit hoofdstuk geeft een overzicht van internationale verplichtingen voor staten om discriminatie te bestrijden en gelijkheid te bevorderen binnen drie rechtsstelsels: de Verenigde Naties (paragraaf 3.2),

de Raad van Europa (paragraaf 3.3) en de Europese Unie (paragraaf 3.4). Hoewel de bestaande instrumenten elkaar deels overlappen, vullen ze elkaar ook aan. Daarom worden de belangrijkste verplichtingen per rechtsstelsel besproken, gevolgd door een toelichting op de daaruit voortvloeiende positieve plichten voor de overheid (paragraaf 3.5). Tot slot wordt in een tussenconclusie beoordeeld of het internationaal en Europees recht voorschrijft om een gelijkheidsplicht voor de publieke sector in de nationale wet op te nemen (paragraaf 3.6).

3.2 Verenigde Naties

Het discriminatieverbod is opgenomen in alle algemene mensenrechtenverdragen van de Verenigde Naties. Daarnaast kennen specifieke VN-verdragen aanvullende verplichtingen per discriminatiegrond, elk met hun eigen accenten. In deze paragraaf worden de belangrijkste verdragen en kernprincipes besproken. Kader 1 gaat dieper in op visies van de VN-comités.

3.2.1 Respect, Protect and Fulfil

'*Respect, Protect and Fulfil*' is een kernprincipe uit de internationale mensenrechtendoctrine, waaronder ook het verbod op discriminatie valt.[61] Het principe beschrijft de drie hoofdverplichtingen die staten hebben ten aanzien van mensenrechten. Ten eerste moet de staat de mensenrechten van individuen respecteren en zich niet mengen in de uitoefening daarvan (*respect*). Bijvoorbeeld, de overheid mag geen discriminerende wetgeving maken of in stand houden. Ten tweede moet de staat mensen beschermen tegen schending van hun rechten door de overheid en door derden (*protect*). Bijvoorbeeld, de overheid moet gelijke behandelingswetgeving handhaven om te voorkomen dat werkgevers sollicitanten afwijzen op basis van afkomst of gender. Ten derde moet de staat proactief zorgen dat mensen daadwerkelijk toegang hebben tot hun rechten en die ook kunnen uitoefenen (*fulfil*). Bijvoorbeeld: de overheid kan gelijke kansen bevorderen met onderwijsprogramma's voor achtergestelde groepen om gelijk recht op onderwijs te verwezenlijken. De driedeling toont aan dat de overheid een brede verantwoordelijkheid heeft voor de realisatie van mensenrechten: via passief (onthouden van discriminatie), actief (beschermen tegen discriminatie) en proactief (bevorderen van gelijke behandeling en gelijke kansen) handelen. Deze driedeling vormt de basis van de verplichtingen die voortvloeien uit het non-discriminatierecht.

3.2.2 UVRM, IVBPR en IVESCR

De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) uit 1948 is juridisch niet bindend, maar geldt als moreel en politiek kompas. De UVRM verkondigt wel de centrale gelijkheidsbeginselen: gelijke waardigheid, gelijke aanspraak op mensenrechten en gelijke bescherming door de wet (artikelen 1, 2 en 7). Deze beginselen vormen de basis voor bindende VN-verdragen. Het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) uit 1966 verplicht staten om burgerlijke en politieke rechten zonder onderscheid te waarborgen. Het bevat het beginsel van gelijkheid voor de wet en het discriminatieverbod (artikelen 2 lid 1 en 26). Het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele

61. OHCHR and Equal Rights Trust 2023.

Rechten (IVESCR) verplicht staten om de daarin vastgelegde rechten – zoals het recht op werk, sociale zekerheid, huisvesting, zorg en onderwijs – zonder discriminatie te waarborgen. Staten moeten daarvoor alle mogelijke maatregelen nemen, in het bijzonder via wetgeving. Zo beoogt het IVESCR de volledige verwezenlijking van deze rechten (artikelen 2 lid 1 en 2) en het bereiken van materiële gelijkheid.

3.2.3 IVUR, Vrouwenverdrag, Handicapverdrag en Kinderrechtenverdrag

Het Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie (IVUR) uit 1965 verbiedt rassendiscriminatie. Het IVUR verplicht staten om krachtige maatregelen te nemen tegen zowel directe als indirecte discriminatie. Dit geldt voor alle gebieden van het publieke en private leven. Staten moeten gelijke kansen voor iedereen bevorderen. Staten moeten rassendiscriminatie veroordelen en actief beleid voeren om alle vormen ervan uit te bannen. Ook mogen zij geen discriminerende praktijken toepassen of ondersteunen. Staten moeten erop toezien dat overheidsorganen en openbare instellingen, op alle niveaus, het verbod op rassendiscriminatie naleven. Daarnaast zijn staten verplicht hun beleid te onderzoeken. Wetten en voorschriften die rassendiscriminatie kunnen veroorzaken of in stand houden, moeten worden gewijzigd, afgeschaft of nietig verklaard. Tot slot moeten staten rassendiscriminatie met alle mogelijke middelen bestrijden, ook via wetgeving als dat nodig is. Het IVUR verplicht staten om het recht van een ieder te verzekeren op het gelijke genot van mensenrechten (artikelen 2 en 5).

Het Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van alle vormen van Discriminatie van Vrouwen (Vrouwenverdrag) uit 1979 verbiedt discriminatie op basis van geslacht (gender). Het bevat vergelijkbare verplichtingen als het IVUR. Het verdrag verplicht staten om alle passende maatregelen te nemen om discriminatie van vrouwen uit te bannen. Ook moeten zij de gelijkheid van vrouwen, zowel in wetgeving als in praktijk waarborgen. Daarnaast benadrukt het verdrag de noodzaak van het aanpakken van culturele normen, gewoonten en institutionele afspraken die genderongelijkheid in stand houden. Staten moeten alle passende maatregelen nemen om *'het sociale en culturele gedragspatroon van de man en de vrouw te veranderen ten einde te komen tot de uitbanning van vooroordelen, van gewoonten en van alle andere gebruiken, die zijn gebaseerd op de gedachte van de minderwaardigheid of meerderwaardigheid van één van beide geslachten of op de stereotiepe rollen voor mannen en vrouwen'*. Het verdrag richt zich dus op het bestrijden van institutionele, structurele discriminatie van vrouwen. Het heeft grote invloed gehad op de ontwikkeling van het Europese gelijke behandelingsrecht en emancipatiebeleid (artikelen 2 en 5).[62]

Het Internationaal Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Handicapverdrag) uit 2006 verbiedt discriminatie op basis van handicap. Het verdrag verplicht staten om proactieve maatregelen te nemen die volledige participatie, inclusie en gelijkheid van personen met een beperking verzekeren. Staten moeten barrières wegnemen en gelijke

62. Holtmaat 2004, pp. 72-73 en 79-80.

toegang verzekeren tot de fysieke omgeving, vervoer, informatie, communicatie en andere publieke voorzieningen en diensten. Ook moeten zij redelijke aanpassingen treffen, zolang die geen onevenredige last vormen. Zo wordt gelijke toegang tot onderwijs, werk en zorg mogelijk gemaakt. Het verdrag erkent dat vrouwen en meisjes met een beperking vaak meervoudige discriminatie ervaren. Daarnaast benadrukt het de gelijke rechten van kinderen met een beperking (artikelen 4, 5, 6, 7, 9, 24, 25 en 27).

Tot slot bevat ook het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) uit 1989 verschillende discriminatiebepalingen. Staten moeten alle rechten uit het verdrag waarborgen voor ieder kind, zonder enig onderscheid op grond van bijvoorbeeld geslacht, afkomst, religie, handicap of status van het kind of diens ouders. Het verdrag erkent ook expliciet de rechten van kinderen met een beperking en kinderen uit etnische, religieuze of taalkundige minderheden (artikelen 2, 23 en 30). Daarmee erkent het verdrag het belang van gelijke bescherming van álle kinderen, ongeacht hun achtergrond of omstandigheden.

Kortom, de VN-verdragen leggen staten een algemene positieve plicht op om actief discriminatie te bestrijden, en om proactief gelijke behandeling én gelijke kansen te bevorderen voor alle beschermde groepen.

Kader 1. Visies van de VN-comités

De comités die toezien op naleving van verdragen onderstrepen het belang dat staten proactieve maatregelen nemen om indirecte en structurele discriminatie aan te pakken en systemische barrières voor gelijkheid van benadeelde groepen weg te nemen. Dat volgt uit verschillende algemene commentaren van het VN-Mensenrechtencomité (IVBPR),[63] het IVESCR-comité (IVESCR),[64] het CERD-comité (IVUR),[65] het CEDAW-comité (Vrouwenverdrag)[66] en het CRPD-comité (Handicapverdrag).[67] Zo overweegt het CEDAW-comité bijvoorbeeld in zijn algemene commentaar nr. 28 over de kernverplichtingen uit het Vrouwenverdrag:

A joint reading of articles 1 to 5 and 24, which form the general interpretative framework for all of the Convention's substantive articles, indicates that three obligations are central to States parties' efforts to eliminate discrimination against women. (..) Firstly, States parties' obligation is to ensure that there is no direct or indirect discrimination against women in their laws and that women are protected against discrimination – committed by public authorities, the judiciary, organizations, enterprises or private individuals – in the public as well as the private spheres by competent tribunals as well as sanctions and other remedies. Secondly, States parties' obligation is to improve the de facto position of women through concrete and effective policies and programmes. Thirdly, States parties' obligation is to address prevailing gender relations and the persistence of gender-based stereotypes that

63. CCPR General Comment No. 18 (1989) en No. 28 (2000).
64. ICESCR General Comment No. 20 (2009); No. 16 (2005); en No. 19 (2008).
65. CERD General Recommendation No. 32 (2009); No. 27 (2000); en No. 34 (2011).
66. CEDAW General Recommendation No. 25 (2004) en No. 33 (2015).
67. CRPD General Comment No. 2 (2014); No. 6 (2018); en No. 5 (2017).

affect women not only through individual acts by individuals but also in law, and legal and societal structures and institutions[68]

(..)

States parties have an obligation not to cause discrimination against women through acts or omissions; they are further obliged to react actively against discrimination against women, regardless of whether such acts or omissions are perpetrated by the State or by private actors. Discrimination can occur through the failure of States to take necessary legislative measures to ensure the full realization of women's rights, the failure to adopt national policies aimed at achieving equality between women and men and the failure to enforce relevant laws. Likewise, States parties have an international responsibility to create and continuously improve statistical databases and the analysis of all forms of discrimination against women in general and against women belonging to specific vulnerable groups in particular[69]

Dit commentaar illustreert goed dat het internationaal recht een (pro) actieve aanpak vereist.

3.3 Raad van Europa

Het discriminatieverbod is vastgelegd in drie kernverdragen van de Raad van Europa: het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden (EVRM), het Europees Sociaal Handvest (ESH) en het Kaderverdrag voor de bescherming van nationale minderheden. Het Handvest en Kaderverdrag leggen staten positieve plichten op. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft bovendien bevestigd dat staten structurele ongelijkheden moeten bestrijden en gelijke kansen moeten bevorderen. In deze paragraaf worden deze verdragen kort toegelicht. Kader 2 behandelt een voorbeeld uit de rechtspraak van het EHRM.

3.3.1 EVRM

Het EVRM uit 1950 verbiedt discriminatie op welke grond dan ook[70] in het genot van de verdragsrechten (artikel 14). Daarnaast bevat aanvullend protocol nr. 12 bij het verdrag een algemeen verbod op discriminatie.[71] Dit protocol bevat een bredere clausule die discriminatie verbiedt bij elk wettelijk recht, en bepaalt dat niemand mag worden gediscrimineerd door enig openbaar gezag (artikel 1 protocol). Het artikel beschermt voornamelijk individuen tegen discriminatie door de staat. Volgens het toelichtende rapport betreft het discriminatie door overheidsdiensten bij toepassing van nationale wetgeving of bij de uitoefening van discretionaire bevoegdheden.[72] In het algemeen beschermt het protocol tegen discriminatie door functionarissen die beslissen over de toegang tot publieke goederen en diensten.[73]

68. CEDAW General Recommendation No. 28 (2010), par. 6-7.

69. Idem., par. 10.

70. Zoals: geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

71. EHRM, nr. 27996/06 en 34836/06 (*Sejdić en Finci t. Bosnië en Herzegovina*).

72. Toelichtend rapport bij Protocol nr. 12 bij het EVRM (CETS nr. 177), punt 22.

73. Fundamental Rights Agency 2020, p. 37.

Kader 2. Voorbeeld uit de EHRM-rechtspraak

Een baanbrekende uitspraak van het EHRM over de positieve verplichting van staten om structurele ongelijkheden te bestrijden en gelijke kansen te bevorderen, vormt *D.H. e.a. tegen de Tsjechische Republiek* (2007).[74] De zaak betrof het Tsjechisch onderwijsbeleid waarbij Roma-kinderen disproportioneel in scholen voor kinderen met lichte intellectuele beperkingen werden geplaatst ten opzichte van niet-Roma-kinderen. Volgens het Hof vormde dit beleid indirecte discriminatie op basis van etniciteit en resulteerde het in segregatie en ongelijke onderwijskansen in strijd met het recht op onderwijs (artikel 14 EVRM en artikel 2 Protocol nr. 1). Het Hof accepteerde statistische gegevens over de disproportionele impact van het beleid als bewijs van discriminatie. De Tsjechische Republiek had onvoldoende waarborgen geboden om vooringenomenheid in het besluitvormingsproces te voorkomen en inclusief onderwijsbeleid te verzekeren. De uitspraak vormt een belangrijk precedent in de ontwikkeling van rechtspraak over de verantwoordelijkheid van staten om systemische discriminatie aan te pakken.[75]

3.3.2 ESH en Kaderverdrag nationale minderheden

Het Europees Sociaal Handvest (ESH) uit 1961 is een ander belangrijk verdrag van de Raad van Europa.[76] Bij de herziening in 1996 is artikel E toegevoegd, dat expliciet discriminatie verbiedt. Volgens het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) is dit bedoeld om het toegenomen belang van non-discriminatie bij alle in het verdrag opgenomen sociale rechten te onderstrepen en te waarborgen.[77] Het Kaderverdrag verplicht staten om discriminatie van nationale minderheden op alle maatschappelijke terreinen te verbieden, passende maatregelen te nemen om volledige en daadwerkelijke gelijkheid tussen minderheden en meerderheden te waarborgen en rekening te houden met de specifieke omstandigheden van minderheden. Zo dienen staten de identiteit en cultuur van nationale minderheden te beschermen, hun vrijheid van meningsuiting, vereniging en vergadering te waarborgen en hen in staat te stellen onderwijs- en taalrechten uit te oefenen (artikelen 4, 5, 7 en 14). Uit het Handvest en het Kaderverdrag volgt dat staten positieve maatregelen moeten nemen om het gelijk genot van rechten te verzekeren.

Kortom, uit de instrumenten van de Raad van Europa vloeien ook positieve plichten voor staten voort om actief discriminatie te bestrijden en proactief gelijke behandeling en gelijke kansen te bevorderen.

3.4 Europese Unie

Non-discriminatie is een grondrecht binnen de Europese Unie, verankerd in het EU-Handvest en het VWEU. Het discriminatieverbod is verder uitgewerkt in diverse richtlijnen over gelijke behandeling. Recente EU-richtlijnen onderstrepen een groeiende focus op een proactieve

74. EHRM, nr. 57325/00 (*D.H. en anderen t. Tsjechische Republiek*).

75. Zie ook: EHRM, nr. 27996/06 en 34836/06 (*Sejdić en Finci t. Bosnië en Herzegovina*).

76. Europees Sociaal Handvest, CETS, nr. 35, 18 oktober 1961. Europees Sociaal Handvest (herzien), CETS, nr. 163, 3 mei 1996.

77. ECSR, nr. 13/2002 (*International Association Autism Europe (IAAE) t. Frankrijk*).

aanpak van discriminatie en bevordering van gelijkheid. In deze paragraaf worden deze instrumenten toegelicht. Kader 3 zet de belangrijkste EU-richtlijnen op een rij en Kader 4 behandelt een voorbeeld uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU.

3.4.1 EU-Handvest en VWEU

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest) uit 2000 is sinds 2009 juridisch verbindend. Burgers kunnen zich erop beroepen bij schending van hun grondrechten. EU-instellingen en lidstaten zijn gehouden aan het Handvest bij het uitvoeren van EU-recht. Het Handvest vereist een ieders gelijkheid voor de wet, verbiedt discriminatie op talrijke gronden en gebiedt de gelijkheid van vrouwen en mannen te waarborgen (artikelen 20, 21 en 23).[78] Binnen de EU bevorderen diverse instanties grondrechten en gelijkheid, zoals het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA), het Europees Instituut voor Gendergelijkheid (EIGE) en het netwerk van Europese gelijke behandelingsinstituten (Equinet).

Het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) verplicht de EU bij al haar beleid en handelen te streven naar 1) bestrijding van iedere discriminatie op basis van geslacht, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid (artikel 10) en 2) opheffing van ongelijkheden tussen mannen en vrouwen en bevordering van de gelijkheid van mannen en vrouwen (artikel 8). Daarnaast verleent het verdrag de EU de bevoegdheid om passende maatregelen te nemen om discriminatie op genoemde gronden te bestrijden (artikel 19). De artikelen vormen de basis voor de ontwikkeling van een grote hoeveelheid aan antidiscriminatiewetgeving en beleid van de EU. Aanvankelijk richtte de EU-wetgeving zich uitsluitend op gelijke beloning van vrouwen, primair uit economisch oogpunt om concurrentievoordelen te voorkomen. Met de ontwikkeling van het grondrechtelijk karakter van de EU is de bescherming tegen discriminatie uitgebreid naar verschillende terreinen en gronden.

3.4.2 EU-richtlijnen inzake gelijke behandeling

De EU-richtlijnen inzake gelijke behandeling verbieden discriminatie bij de arbeid, de toegang tot goederen en diensten, en sociale zekerheid. De richtlijnen stellen minimumnormen aan de nationale gelijke behandelingswetgeving van de lidstaten. Lidstaten dienen deze normen in hun nationale wetgeving te implementeren. De richtlijnen gelden zowel voor de private sector als de publieke sector, dus ook voor overheidsinstanties in hun rol als werkgever, goederenaanbieder, dienstverlener of aanbesteder. De richtlijnen wijzen allemaal op de noodzaak om discriminatie te voorkomen. De Richtlijn Gendergelijkheid in arbeid en beroep bevat de meest uitgewerkte proactieve verplichtingen voor de overheid bij publieke taken. De richtlijn bepaalt: '*De lidstaten houden daadwerkelijk rekening met de doelstelling van gelijkheid van mannen en vrouwen bij de opstelling en uitvoering van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, beleidsmaatregelen en activiteiten op de in deze richtlijn genoemde gebieden.*' (artikel 29).

78. Namelijk: geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid.

Kader 3. Belangrijkste EU-richtlijnen inzake gelijke behandeling

- De EU-richtlijn Rassengelijkheid (2000/43/EG) verbiedt discriminatie op basis van ras en etnische afkomst in de arbeid, toegang tot het welzijnssysteem, sociale zekerheid, goederen en diensten.
- De EU-richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (2000/78/EG) verbiedt discriminatie op basis van seksuele geaardheid, godsdienst of levensovertuiging, leeftijd en handicap op het gebied van werkgelegenheid.
- De EU-richtlijnen Gendergelijkheid verbieden discriminatie op basis van geslacht in de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten (2004/113/EG) en de toegang tot de arbeid, inclusief promotie, beroepsopleiding, arbeidsomstandigheden en loon (2006/54/EG).
- De EU-richtlijn loontransparantie verplicht werkgevers tot loontransparantie voor versterkte handhaving van gelijke beloning van mannen en vrouwen (2023/970/EU).
- Een EU-richtlijn beschermt zelfstandigen en hun echtgenoten of partners tegen discriminatie op basis van geslacht (2010/41/EU).
- De EU-richtlijn Work-life balance stelt minimum standaarden om work-life balance en gendergelijkheid te bevorderen (2019/1158/EU).
- De EU-richtlijn (2014/24/EU) verplicht publieke autoriteiten gelijke behandeling te verzekeren in openbare aanbestedingen.
- De EU-richtlijnen over gelijkebehandelingsorganen versterken de rol en positie van nationale instituten voor gelijke behandeling, o.a. door meer bevoegdheden en taken om gelijkheid te bevorderen (2024/1499/EU en 2024/1500/EU).

Kader 4. Voorbeeld uit de EU-rechtspraak

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ) dat toeziet op naleving van EU-recht, heeft in zijn rechtspraak het belang onderstreept dat staten structurele ongelijkheden bestrijden en gelijke kansen bevorderen. Een historische uitspraak vormt *Seda Kücükdeveci t. Swedex GmbH & Co. KG* (2010).[79] De zaak betrof een Duitse arbeidswet die voor de berekening van de opzegtermijn gewerkte jaren voor de leeftijd van 25 niet meetelde. Deze wet leidde tot leeftijdsdiscriminatie in strijd met richtlijn 2000/78/EG. Volgens het HvJ hebben staten proactieve plichten om te onderzoeken of nationale wetten en praktijken voldoen aan EU-richtlijnen. Zij moeten wetten en praktijken die indirect ongelijkheden in stand houden, herzien of intrekken.

79. HvJEU, C-555/07 (*Seda Kücükdeveci t. Swedex GmbH & Co. KG*).

3.4.3 Recente EU-richtlijnen met rapportageverplichtingen

Twee recente EU-richtlijnen voeren een alternatieve, meer proactieve reguleringsaanpak in. Zij verplichten organisaties proactief te rapporteren over gelijke behandelingskwesties om structurele ongelijkheden effectiever tegen te gaan. De EU-richtlijn over beloningstransparantie (2023/970/EU) verplicht grote werkgevers om te rapporteren over de loonkloof tussen mannen en vrouwen binnen hun organisatie aan een bevoegde nationale autoriteit. De bewijslast ligt bij de werkgever: die moet aantonen dat de loon(transparantie)regels niet zijn geschonden. Lukt dat niet dan dienen er effectieve sancties te volgen, waaronder boetes. Slachtoffers van discriminatie – waaronder voor het eerst ook expliciet intersectionele discriminatie – hebben recht op volledige compensatie. Deze richtlijn geldt voor zowel private als publieke werkgevers, dus ook voor overheidsinstanties.

Volgens de EU-richtlijn Herziening Duurzaamheidsrapportage (2022/2464/EU) dienen grote en beursgenoteerde ondernemingen bovendien vanaf 2025 jaarlijks in hun bestuursverslag te rapporteren over hun duurzaamheidsprestaties, waaronder ook 'gelijke kansen voor iedereen, met inbegrip van gendergelijkheid en gelijk loon voor gelijkwaardig werk, opleiding en de ontwikkeling van vaardigheden, werkgelegenheid voor en inclusie van mensen met een handicap, maatregelen tegen geweld en intimidatie op de werkplek, en diversiteit' (artikel 29ter lid 2 sub b sub i). De rapportage moet inzicht geven in de voortuitgang op gestelde doelen en genomen maatregelen. Er moet een externe audit op de rapportage plaatsvinden en er moeten doeltreffende sancties bestaan. Deze richtlijn geldt in principe ook voor beursgenoteerde publieke entiteiten en staatsbedrijven, maar niet voor overheidsinstanties. De Europese Commissie heeft recent voorgesteld alleen de grootste bedrijven onder de richtlijn te brengen en haar inwerkingtreding uit te stellen tot 2028.[80]

3.4.4 Recente EU-richtlijnen ter versterking van de rol van nationale gelijke behandelingsinstituten

Twee recente EU-richtlijnen versterken de rol van nationale gelijke behandelingsinstituten bij de bestrijding van discriminatie (2024/1499/EU en 2024/1500/EU). De richtlijnen stellen Europese minimumnormen vast voor nationale instituten en introduceren meer bevoegdheden en waarborgen voor hun onafhankelijkheid en financiering. Bovendien krijgen zij meer proactieve taken. Zo worden overheidsinstanties verplicht om nationale gelijke behandelingsinstituten in het besluitvormingsproces te raadplegen over kwesties die verband houden met discriminatie. Nationale gelijke behandelingsinstituten krijgen de bevoegdheid activiteiten uit te voeren ter voorkoming van discriminatie en ter bevordering van gelijke behandeling, bijvoorbeeld door het bevorderen van positieve actie en *mainstreaming* van gendergelijkheid. De richtlijnen onderstrepen dat rekening gehouden kan worden met achterstandssituaties die voortkomen uit intersectionele discriminatie.[81] Deze proactieve plichten en bevoegdheden sluiten aan bij het gelijke behandeling *mainstreaming* beleid van de Europese Commissie, dat in het tweede deel van dit hoofdstuk wordt besproken.

80. Omnibus I COM (2025)80-81 en Omnibus II COM (2025)84.

81. § 42 en artikel 5 lid 2 van Richtlijn 2024/1499/EU en § 41 en artikel 5 lid 2 van Richtlijn 2024/1500/EU.

Kortom, de Europese Unie kent een robuust gelijke behandelingsrecht, waarbij de verplichtingen voor lidstaten steeds (pro)actiever worden met rapportageplichten voor bedrijven en instanties en een stevige rol voor nationale toezichthouders om (mainstreaming van) gelijkheid te bevorderen.

3.5 Positieve plichten voor de overheid uitgelicht

Uit de hiervoor besproken algemene internationale verplichtingen vloeien specifiekere positieve plichten voort voor de (rijks)overheid, overheidsinstanties en ambtenaren. In deze paragraaf worden enkele van deze plichten uitgelicht.

3.5.1 Wetgeving, beleid en institutionele maatregelen

De overheid is verplicht effectieve wetgeving tegen discriminatie te maken en te handhaven, zowel in de publieke als de private sector. De overheid dient beleid te ontwikkelen om ongelijkheden in alle maatschappelijke sectoren te bestrijden. Daarnaast moet de overheid tijdelijke speciale maatregelen treffen – zoals voorkeursbeleid, quota's of andere 'positieve acties' (*affirmative actions*) – en redelijke aanpassingen doorvoeren om gelijkheid te bevorderen. De VN-comités onderstrepen het belang om van deze mogelijkheid gebruik te maken, wat vaak onvoldoende gebeurt.[82] Stereotypering en vooroordelen moeten actief worden bestreden met publieke bewustwordingscampagnes, educatie en trainingen. De overheid dient een nationaal instituut voor gelijke behandeling op te richten dat discriminatieklachten van burgers kan behandelen. Tot slot moet de overheid burgers effectieve toegang tot recht en remedies verzekeren.

3.5.2 Verantwoordelijkheden van overheidsinstanties en ambtenaren

Overheidsinstanties en ambtenaren dienen ervoor te zorgen dat hun handelingen en beslissingen stroken met het non-discriminatierecht. Zij moeten voorkomen dat de uitvoering van beleid discriminerende effecten heeft en moeten gelijke toegang tot publieke diensten waarborgen. Rechtshandhaving en gerechtelijke beslissingen dienen onpartijdig en eerlijk te zijn. Ambtenaren dienen hiervoor getraind te worden. Het CERD-comité benadrukt het belang van verplichte training voor handhavers en gerechtelijk personeel om praktijken die resulteren in etnisch profileren, geweld of discriminatie te voorkomen. Ook onderstreept het comité het belang van adequate klachtsystemen en disciplinaire maatregelen om discriminerend gedrag van ambtenaren te adresseren.[83] Het EHRM heeft in zijn rechtspraak bevestigd dat staten verplicht zijn om:

- te onderzoeken of ras of etniciteit een rol speelde bij klachten over geweld, misbruik of mishandeling door rechtshandhavers;
- etnisch profileren door rechtshandhavers te voorkomen;
- ambtenaren verantwoordelijk te houden voor discriminerend gedrag;
- structurele discriminatie proactief aan te pakken in openbaar bestuur, publieke dienstverlening, rechtshandhaving, rechtspleging en politieke participatie;
- ambtenaren te trainen in het herkennen en adresseren van raciale vooroordelen.[84]

82. CERD General Recommendation No. 32 (2009) en CEDAW General Recommendation No. 25 (2004).

83. CERD General Recommendation No. 13 (1993); No. 31 (2005); No. 34 (2011); en No. 36 (2020)

84. EHRM, nr. 43577/98 en 43579/98 (*Nachova en anderen t. Bulgarije*); EHRM, nr. 42722/02 (*Stoica t. Roemenië*); EHRM, nr. 47159/08 (*B.S. t. Spanje*); EHRM, nr. 55762/00 en 55974/00 (*Timishev t. Rusland*); EHRM, nr. 48474/14 (*Lingurar t. Roemenië*); EHRM, nr. 43868/18 en 25883/21 (*Wa Baile t. Zwitserland*); EHRM, nr. 215/19 (*Basu t. Duitsland*); EHRM, nr. 34085/17 (*Muhammad t. Spanje*).

3.5.3 Monitoring, dataverzameling en rapportage

Om te voldoen aan haar internationale en Europese verplichtingen, moet de overheid periodiek rapporteren aan de VN-comités[85] en Europese instanties[86] over de maatregelen die zij heeft genomen om discriminatie te bestrijden en gelijkheid te bevorderen. In dit kader moeten staten nationale (actie)plannen maken. De VN-comités en Europese instanties adviseren dat staten en nationale overheidsinstanties ook zogenoemde *equality data* verzamelen om de gelijkheidseffecten van wetgeving, beleid en de uitoefening van publieke taken en diensten te monitoren en te evalueren. Deze gegevens dienen als basis voor empirisch onderbouwd (*evidence-based*) antidiscriminatiebeleid.[87] Bij *equality data* gaat het om gegevens uitgesplitst naar beschermde persoonskenmerken (discriminatiegronden), zoals ras, etniciteit, geslacht, seksuele gerichtheid, leeftijd en handicap. Belangenorganisaties en gemarginaliseerde groepen dienen actief bij het rapportage- en monitoringproces betrokken te worden.

In veel verdragen is de verzameling van *equality data* een impliciete plicht, essentieel om structurele ongelijkheid in de samenleving zichtbaar te maken en effectief beleid te voeren. Het Handicapverdrag verplicht staten zelfs expliciet om relevante gegevens te verzamelen om beleid te formuleren en implementeren om de rechten van personen met een handicap te verzekeren (artikel 31). Ook de EU-richtlijn over beloningstransparantie vereist expliciet het verzamelen van genderloonkloofdata. De EU-richtlijn Herziening duurzaamheidsrapportage vereist te rapporteren over meetgegevens zoals beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen, diversiteit van het bestuur en beleid ter bevordering van gelijkheid en inclusie. De Europese Commissie heeft richtlijnen opgesteld voor de verzameling van gevoelige gegevens – zoals ras, etniciteit en seksuele gerichtheid – ter bestrijding van discriminatie om te waarborgen dat dergelijke gegevensverzameling aan het EU-gegevensbeschermingsrecht (*General Data Protection Regulation*) voldoet (zie Hoofdstuk 8).[88] Zo raden de richtlijnen de methode van 'zelfidentificatie' aan. Daarbij geven mensen zelf aan hoe zij zich identificeren in termen van etniciteit, seksuele gerichtheid of andere persoonskenmerken.

Kortom, niet alleen de (rijks)overheid moet discriminatie bestrijden en gelijke behandeling en kansen bevorderen met wetgeving, beleid en maatregelen, ook overheidsinstanties en ambtenaren hebben de plicht om (pro)actief een niet-discriminerende taakuitoefening te waarborgen, wat systematische verzameling, monitoring en rapportage van equality data vereist.

3.6 Tussenconclusie: bestaat er een gelijkheidsplicht voor de publieke sector?

De voorgaande analyse leidt tot de conclusie dat, op basis van het internationaal en Europees recht, de overheid verplicht is om discriminatie te bestrijden en gelijke behandeling én gelijke kansen te bevorderen. Dit geldt voor alle discriminatiegronden en in alle maatschappelijke sectoren. De

85. Artikelen 40 IVBPR, 16 IVESCR, 9 IVUR, 18 Vrouwenverdrag en 35 Handicapverdrag.

86. Zoals aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa (EVRM), het ECSR (ESH) en de Europese Commissie (EU-richtlijnen).

87. CERD General Recommendation No. 4 (1973) en No. 24 (1999); CEDAW General Recommendation No. 9 (1989) en No. 28 (2010).

88. EU High Level Group on Non-Discrimination, Equality and Diversity 2018, 2021 en 2023. Zie verder: *Equality data* collection (commission.europa.eu).

verplichting strekt zich ook uit tot de overheid zelf, in al haar activiteiten, en in het bijzonder bij de uitoefening van publieke taken en bevoegdheden. Overheidsinstanties moeten daartoe gelijkheidskwesties integreren in besluitvorming over wetgeving, beleid en uitvoering, en de effecten daarvan monitoren en evalueren.

Uit het internationaal en Europees recht vloeit daarmee een algemene gelijkheidsplicht voor de publieke sector voort. De tussenconclusie luidt dan ook dat zo'n plicht daadwerkelijk bestaat.

De gelijkheidsplicht voor de publieke sector is een actieve opdracht tot non-discriminatie, gelijke behandeling en gelijke kansen.

Staten die partij zijn bij de besproken internationale en Europese verdragen - waaronder Nederland - zijn verplicht deze gelijkheidsplicht na te leven. Hoe zij daaraan invulling geven (via wetgeving, beleid of beide) is aan de nationale overheden. Wel geldt dat de implementatie van deze gelijkheidsplicht voor de publieke sector in de praktijk effectief moet zijn. De gelijkheidsplicht moet niet alleen formeel worden erkend, maar ook daadwerkelijk tot gelijke behandeling en gelijke kansen leiden.

In dit kader voert de Europese Unie een zogenoemd *mainstreaming* beleid voor gelijke behandeling, waar het tweede deel van dit hoofdstuk dieper op ingaat.

Het tweede deel van dit hoofdstuk behandelt het Europese beleid op het gebied van non-discriminatie, gelijke behandeling en kansen. Dat beleid is weliswaar niet bindend, maar ondersteunt staten bij het naleven van hun verplichtingen. De focus ligt op *mainstreaming*, oftewel het integreren van gelijkheidskwesties in besluitvorming over wetgeving, beleid en uitvoering. Eerst wordt het EU-beleid op dit gebied toegelicht (paragraaf 3.7), gevolgd door adviezen van Europese instanties om gelijkheidsplichten voor de publieke sector in nationale wetgeving op te nemen. Daarmee wordt de verplichting wettelijk vastgelegd om *mainstreaming* ook daadwerkelijk toe te passen (paragraaf 3.8). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (paragraaf 3.9).

3.7 Gelijke behandeling mainstreaming beleid van de Europese Unie

In deze paragraaf wordt het EU-beleid rondom *mainstreaming* toegelicht, een internationaal gehanteerde beleidsmethode die aanvankelijk binnen de EU werd gebruikt voor vrouwenemancipatie en later is uitgebreid naar het bredere gelijke behandelingsbeleid.

3.7.1 Definitie mainstreaming

Mainstreaming is een beleidsmethode waarbij gelijkheidsoverwegingen systematisch worden geïntegreerd in het reguliere beleid van organisaties. Het gaat om de systematische integratie van non-discriminatie en gelijke behandeling in het gehele beleidsproces. De methode kent de volgende kenmerken:

- Systematisch: ingebouwd in de beleidscyclus en toegepast in alle stadia van het beleidsproces;
- Brede reikwijdte: gericht op het uitbannen van discriminatie en bevorderen van gelijkheid (gelijke behandeling en gelijke kansen);
- Uitgebreid: van toepassing op de zes discriminatiegronden (geslacht, ras of etnische afkomst, handicap, leeftijd, godsdienst of levensovertuiging en seksuele gerichtheid);
- Holistisch: toegepast bij het opstellen, implementeren en evalueren van beleid.[89]

3.7.2 Ontwikkeling mainstreaming beleid van de Europese Commissie

Artikelen 8 en 10 VWEU bieden een juridische basis voor mainstreaming op het niveau van de Europese Unie. In 2008 is de term non-discriminatie/gelijke behandeling *mainstreaming* voor het eerst door de Europese Commissie gedefinieerd als *'stimuleren dat vraagstukken op het gebied van non-discriminatie en gelijke kansen (op grond van geslacht, ras of etnische afkomst, handicap, leeftijd, godsdienst of levensovertuiging en seksuele gerichtheid) stelselmatig in al het beleid worden opgenomen, met name binnen de bestaande coördinatiemechanismen voor werkgelegenheid, sociale integratie, onderwijs en opleiding.'*[90] De oorsprong van deze methode ligt in *gender mainstreaming*, waarmee de Europese Commissie begon om gelijkheid tussen mannen en vrouwen te bevorderen.[91] Vervolgens is *mainstreaming* door de Europese Commissie toegepast voor het bevorderen van gelijke kansen van mensen met een handicap.[92] Tenslotte heeft de Europese Commissie mainstreaming toegepast voor het bevorderen van gelijke kansen van alle door het non-discriminatierecht beschermde groepen mensen.

Mainstreaming vormt een vast onderdeel van de huidige beleidsstrategieën van de Europese Commissie op het gebied van non-discriminatie en gelijke behandeling. Het belang van *mainstreaming* wordt onderstreept in het EU-actieplan tegen racisme 2020-2025[93], de EU Strategie voor Gendergelijkheid 2020-2025[94], de EU Strategie voor gelijkheid van LHBTIQ'ers 2020-2025[95] en de EU Strategie inzake de rechten van personen met een handicap 2021-2030[96]. De Europese Commissie hanteert een 'duale benadering': naast de integratie van gelijkheidsvraagstukken in al het EU-beleid (*mainstreaming*), worden ook specifieke maatregelen genomen om ongelijkheid te bestrijden, voorkomen en verhelpen. Deze twee componenten worden beschouwd als communicerende vaten die elkaar versterken. In 2019 is de EU Taskforce on Equality opgericht om de integratie van gelijkheidsvraagstukken in het beleid van de EU te ondersteunen.[97] De taskforce ondersteunt de Europese Commissaris voor Gelijkheid (*EU Commissioner for Equality*) die binnen

89. Europese Commissie 2011, p. 8.
90. Europese Commissie 2008, p. 7.
91. Europese Commissie 1996, p. 2.
92. Europese Commissie 2003, p. 15.
93. Europese Commissie 2020-565, pp. 25-26.
94. Europese Commissie 2020-152, p. 15.
95. Europese Commissie 2020-698, p. 22.
96. Europese Commissie 2021, pp. 25-26.
97. The Task Force on Equality of the European Commission (commission.europa.eu).

de Europese Commissie verantwoordelijk is voor het bevorderen van gelijkheid, inclusie en de aanpak van discriminatie in de Europese Unie.[98]

3.7.3 Gender mainstreaming en de praktische tools en indicatoren van EIGE

Onder de beleidsstrategieën van de Europese Commissie is *gender mainstreaming* het meest ontwikkeld. *Gender mainstreaming* vereist zowel politieke toewijding als een passend juridisch kader. *Gender mainstreaming* kent twee dimensies en omvat naast de integratie van het genderperspectief in de inhoud van beleid ook de gelijke representatie van mannen en vrouwen in het betreffende beleidsgebied. Om de *gender mainstreaming* strategie toe te passen moet er voldaan worden aan een aantal randvoorwaarden, zoals een implementatieplan, structuren, middelen, verantwoordingsmechanismen, kennis en expertise en het betrekken van belanghebbenden. Daarbij moeten specifieke instrumenten en methoden worden ingezet om *gender mainstreaming* in praktijk vorm te geven.[99] Met als beoogd resultaat dat *gender mainstreaming* uiteindelijk rechtvaardiger beleid en instituties oplevert.

Het European Institute for Gender Equality (EIGE) is een agentschap van de Europese Unie dat gegevens verzamelt en praktische instrumenten ontwikkelt. Het ondersteunt beleidsmakers om gendergelijkheid te bevorderen met stap-voor-stap *toolkits*.[100] Jaarlijks brengt EIGE de *Gender Equality Index* uit, een scorelijst over de stand van zaken van gender-gelijkheid in de lidstaten, gemeten aan de hand van de volgende zeven indicatoren en domeinen: werk, geld, kennis, tijd, macht, gezondheid en geweld.[101] Voor de index verzamelt EIGE gegevens over gendergelijkheid in de lidstaten in de *Gender Statistics Database*.[102]

Hoewel EIGE primair gericht is op gendergelijkheid, hanteert zij een intersectionele benadering. Dat betekent dat EIGE in haar werk aandacht besteedt aan hoe genderongelijkheid samen kan gaan met ongelijkheid op basis van andere discriminatiegronden. Zo onderzoekt de *Gender Equality Index* hoe elementen zoals handicap, leeftijd, opleidingsniveau, geboorteland en gezinstype kunnen kruisen met gender en welke gelijkheidseffecten dit sorteert.[103] Vergelijkbare tools en indicatoren die EIGE heeft ontwikkeld voor *gender mainstreaming*, kunnen en worden toegepast voor gelijke behandeling *mainstreaming* in verband met alle discriminatiegronden (zie paragraaf 3.8). Dat blijkt uit Europese *best practices*, die in de volgende paragraaf worden besproken.

Kortom, door het mainstreaming beleid en de praktische mainstreaming instrumenten van de Europese Unie worden non-discriminatie en gelijke behandeling en kansen (pro)actief en systematisch geïntegreerd en gewaarborgd in het besluitvormingsproces van de EU en de lidstaten.

98. Commissioners-designate (2024-2029) (commission.europa.eu).

99. Zie: What is gender mainstreaming (eige.europa.eu).

100. Zie: Step-by-step toolkits (eige.europa.eu).

101. Gender Equality Index 2023 (eige.europa.eu).

102. Gender Statistics Database (eige.europa.eu).

103. Gender Equality Index (eige.europa.eu).

3.8 Adviezen om gelijkheidsplichten voor de publieke sector in de wet op te nemen

In deze paragraaf worden aanbevelingen van Europese instanties aan lidstaten besproken om het *mainstreaming* beleid niet alleen toe te passen, maar wettelijk te verankeren. Kaders 5 en 6 gaan dieper in op de belangrijkste instrumenten, respectievelijk randvoorwaarden voor *mainstreaming*.

3.8.1 Europese Commissie

De Europese Commissie moedigt de lidstaten aan om gelijkheidsplichten voor de publieke sector in de wet op te nemen.[104] In het EU Actieplan tegen racisme 2020-2025 stelt de Europese Commissie het volgende:

'De lidstaten worden ook aangemoedigd om na te gaan hoe gelijkheidsaspecten verplicht kunnen worden geïntegreerd in de dagelijkse werkzaamheden van de overheidsinstellingen. Door de wettelijke verplichtingen voor de overheid om gelijkheid op een proactieve en systematische manier te bevorderen, ook de statutaire gelijkheidsverplichtingen (statutory equality duties) genoemd, wordt gelijkheid in het overheidsbeleid centraal geplaatst. Deze verplichtingen zijn van belang voor de overheidsorganen als beleidsmakers, dienstenverleners, werkgevers en verstrekkers van goederen en diensten. Het is gebleken dat deze verplichtingen een doeltreffende en proactieve aanpak mogelijk maken voor het uitbannen van discriminatie en de bevordering van gelijkheid. De Commissie zal het delen van goede praktijken tussen de lidstaten blijven faciliteren door statutaire verplichtingen in de wetgeving vast te leggen en ten uitvoer te leggen.'[105]

De Europese Commissie erkent hiermee het belang van wettelijk verankerde gelijkheidsplichten als effectief instrument voor proactieve en systematische bevordering van gelijkheid binnen het overheidsbeleid.

3.8.2 Best practices

Deze aanbevelingen bouwen voort op vergelijkende studies van de Europese Commissie en *Equinet* naar goede voorbeelden in de lidstaten van *mainstreaming* beleid en wettelijke gelijkheidsplichten.[106] De Britse en Ierse *Public Sector Equality Duty* wordt beschouwd als een van de meest ontwikkelde en succesvolle wettelijke gelijkheidsplichten voor overheidsinstanties op nationaal niveau (zie uitgebreider Deel 2). De studies tonen aan dat een gelijkheidsplicht effectief kan worden toegepast in drie stadia van het beleidsproces: *formuleren*, *implementeren* en *evalueren*. In de praktijk worden hiervoor enkele belangrijke instrumenten gebruikt, en gelden bepaalde randvoorwaarden.

Kader 5. Mainstreaming instrumenten

Equality impact assessments. Door het uitvoeren van gelijkheidseffectbeoordelingen kunnen overheidsinstanties voorafgaand aan of tijdens het maken van beleid onderzoeken wat de mogelijke gevolgen voor verschillende bevolkingsgroepen zijn, en hoe het beleid bijdraagt aan het bevorderen van gelijkheid en het tegengaan van discriminatie.

104. Europese Commissie 2020-565, p. 28.

105. Idem., pp. 25-26.

106. Europese Commissie 2011; Crowley 2016; Equinet 2021.

Gelijke behandelingsplannen. Door het opstellen van gelijke behandelingsplannen kunnen overheidsinstanties doelen stellen om gelijkheid te bevorderen en discriminatie uit te bannen en kunnen zij de stappen beschrijven om die doelen te behalen, zoals acties, targets, tijdspaden voor het behalen van targets, verantwoordelijkheden voor het implementeren van acties en indicatoren voor progressie. Elementen uit het plan kunnen worden opgenomen in nieuw beleid. Dergelijke plannen kunnen opgesteld worden in de stadia van beleid maken en implementeren.

Equality data. Overheidsinstanties kunnen de (potentiële) discriminerende effecten van hun beleid en beslissingen analyseren en bijhouden door zogenoemde gelijkheidsgegevens te verzamelen. Het gaat dan om het verzamelen van gegevens van mensen die door beleid en beslissingen van overheidsinstanties worden geraakt - zoals werknemers, dienstafnemers en begunstigden van het beleid - uitgesplitst naar de verschillende discriminatiegronden. Deze gelijkheidsgegevens vormen een bewijsbasis voor het stellen van gelijkheidsdoelen en het maken, evalueren en aanpassen van beleid.

Participatie. Het betrekken van mensen die discriminatie ervaren of organisaties die hen vertegenwoordigen, is een op zichzelf staand *mainstreaming* instrument in alle beleidsstadia. Daarnaast is het een kenmerk van andere *mainstreaming* instrumenten zoals het maken van *equality impact assessments* en het verzamelen van *equality data*. Participatie zorgt ervoor dat de perspectieven van mensen die discriminatie ervaren of organisaties die hen vertegenwoordigen beleidsmakers informeren, en dat beleidsconcepten kunnen worden getoetst bij degenen die door dat beleid worden geraakt.

Monitoring. Door de effecten van beleid op groepen mensen te monitoren kunnen overheidsinstanties de stand van zaken omtrent discriminatie en gelijke behandeling bij/door hun eigen organisatie bijhouden. Om te kunnen monitoren dienen *equality data* verzameld te worden met als doel om gelijkheidsdoelen te kunnen stellen, (actie) plannen op te kunnen stellen, beleid te evalueren en te verbeteren.

Kader 6. Mainstreaming randvoorwaarden

Leiderschap. Gelijke behandeling *mainstreaming* vereist leiderschap. Politiek leiderschap vestigt publiek commitment aan gelijke behandeling. Bestuurlijk leiderschap vestigt een hoog ambitieniveau voor *mainstreaming* en waarborgt de uitvoering van *mainstreaming*.

Coördinatie. Binnen de overheid is de verantwoordelijkheid voor gelijke behandeling vaak verspreid onder ministeries en overheidsinstanties. Voor effectieve *mainstreaming* is coördinatie van inzet en aanpak nodig. Een institutionele structuur kan hierin helpen.

Begeleiding en training. Handreikingen kunnen overheidsinstanties en ambtenaren helpen bij de inzet van *mainstreaming* instrumenten door stap-voor-stap uitleg te geven. Door trainingen kunnen ambtenaren worden opgeleid om *mainstreaming* effectief toe te passen. Zo kunnen bewustwording, kennis over gelijkheid, diversiteit en discriminatievraagstukken en vaardigheden op het gebied van *mainstreaming* worden ontwikkeld.

Externe ondersteuning. Om overheidsinstanties en ambtenaren te helpen de voor *mainstreaming* benodigde kennis en vaardigheden op te bouwen, kunnen gespecialiseerde gelijke behandelingsinstituten ondersteuning, handreikingen en trainingen bieden.

Wettelijke vereisten. Wettelijke vereisten om *mainstreaming* te implementeren, bevorderen een uniforme toepassing van dit proces onder alle overheidsinstanties en houden een duurzame *mainstreaming* praktijk voor de lange termijn in stand. Wettelijke vereisten scheppen duidelijkheid over wat *mainstreaming* behelst. Worden regels niet nageleefd, dan kan er worden gehandhaafd door een nationaal gespecialiseerde instantie.

3.8.3 European Commission against Racism and Intolerance

De Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (*European Commission against Racism and Intolerance - ECRI*) van de Raad van Europa verwijst in twee algemene beleidsaanbevelingen expliciet naar de noodzaak om wettelijke plichten voor overheidsinstanties op te nemen in nationale gelijke behandelingswetgeving.

- *Algemene beleidsaanbeveling nr. 7 betreffende nationale wetgeving ter bestrijding van racisme en rassendiscriminatie*

Artikel 8 van Algemene beleidsaanbeveling nr. 7 betreffende nationale wetgeving ter bestrijding van racisme en rassendiscriminatie bepaalt: *'De wet zou overheidsinstanties de plicht moeten geven gelijkheid te bevorderen en discriminatie bij de uitoefening van hun taken te voorkomen.'*[107] Wat betreft het aangaan van contracten en het gunnen van voordelen bepaalt artikel 9 vervolgens: *'De wet zou overheidsinstanties de plicht moeten geven ervoor te zorgen dat de partijen aan wie zij contracten, leningen, subsidies of andere voordelen gunnen, een beleid van non-discriminatie respecteren en bevorderen. De wet zou met name moeten bepalen dat overheidsinstanties het toekennen van contracten, leningen, subsidies of andere voordelen afhankelijk moeten stellen van de voorwaarde dat een beleid van non-discriminatie door de andere partij wordt gerespecteerd en bevorderd. De wet moet bepalen dat de schending van een dergelijke voorwaarde kan resulteren in de beëindiging van het contract, de subsidie of andere voordelen.'* In de toelichting bij de aanbeveling wordt nader uitleg gegeven over hoe deze plichten praktisch te implementeren: *'De verplichtingen (..) moeten zo duidelijk mogelijk in de wet worden vastgelegd (..) zoals 'de verplichting om "gelijkheidsprogramma's" te creëren*

107. Artikel 8 van ECRI (RvE), Algemene Beleidsaanbeveling nr. 7, CRI (2003)8 REV.

en uit te voeren (..). De wet moet voorzien in de regelmatige beoordeling van de gelijkheidsprogramma's, het monitoren van de effecten ervan, evenals voor effectieve uitvoeringsmechanismen en de mogelijkheid voor juridische handhaving van deze programma's, met name via de nationale gespecialiseerde instantie.'[108]

Deze aanbeveling pleit voor wettelijke verplichtingen voor overheidsinstanties om actief gelijkheid te bevorderen, ook in hun rol als contractpartij of subsidieverstrekker. Ze benadrukt het belang van duidelijke wettelijke verankering, monitoring en juridische handhaving.

- *Algemene beleidsaanbeveling nr. 14 betreffende de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie op het werk*

De Algemene beleidsaanbeveling nr. 14 betreffende de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie op het werk adviseert een wettelijke plicht voor overheidsinstanties in hun rol als werkgever. Artikel 1(g) beveelt aan om *'wetgeving uit te vaardigen die overheidsinstanties verplicht bij het uitvoeren van hun functies, inclusief hun werkgelegenheidsfuncties, gelijkheid te bevorderen en racisme, rassendiscriminatie en intimidatie op de genoemde gronden te voorkomen en uit te bannen.'*[109] In de toelichting bij de aanbeveling wordt nader uitleg gegeven over hoe deze plichten praktisch te implementeren: *'Voor het beoordelen van de impact van het werkgelegenheidsbeleid of de besluitvorming op gelijkheid kan een beoordeling of analyse nodig zijn van goede gelijkheidsgegevens, verzameld op verschillende manieren, waaronder consultatie van de getroffen groepen. De resultaten van de beoordeling moeten de besluitvormingsprocessen van de autoriteiten informeren en verbeteren.'*[110]

Ook in de context van werkgelegenheid wordt gepleit voor wettelijke verplichtingen tot gelijke behandeling, ondersteund door gelijkheidsdata en consultatie van betrokken groepen.

3.8.4 Commissaris voor de mensenrechten

Ook de Commissaris voor de mensenrechten (*Commissioner for Human Rights*) van de Raad van Europa heeft lidstaten geadviseerd om *'positieve plichten in te voeren onder de wetgeving inzake gelijke behandeling. Van organisaties in de publieke sector moet worden verlangd dat zij bij de uitvoering van hun taken terdege rekening houden met gelijkheid. Van organisaties uit de particuliere sector moet worden geëist dat zij planmatig en systematisch zijn in hun benadering van gelijkheid. Een geplande en systematische aanpak van gelijkheid houdt in dat organisaties een gelijkheidsbeleid invoeren, gelijkheidstrainingen aanbieden aan hun personeel en een gelijkheidsactieplan implementeren.(..).'*[111] Gelijke behandelingsstructuren en instituten spelen een belangrijke rol *'bij het vaststellen van normen voor de implementatie ervan, bij het bieden van begeleiding en training om de implementatie van de positieve plichten te ondersteunen en bij het monitoren van de implementatie ervan en het toepassen van sancties wanneer de positieve plicht niet wordt gerealiseerd.'*[112]

108. Randnummer 27 van de Memorie van Toelichting bij ECRI (RvE), Algemene Beleidsaanbeveling nr. 7, CRI (2003)8 REV.

109. Artikel 1 sub g van ECRI (RvE), Algemene Beleidsaanbeveling nr. 14, CRI (2012)48.

110. Memorie van Toelichting bij ECRI (RvE), Algemene Beleidsaanbeveling nr. 14, CRI (2012)48, pp. 16-17.

111. Opinie van de Commissaris voor de mensenrechten (RvE), CommDH (2011)2, paragraaf 6.1 sub 2, p. 20.

112. Idem., p. 12.

Volgens de Commissaris vergt een effectieve aanpak van gelijkheid in de publieke sector een planmatige en systematische benadering, ondersteund door beleid, training en actieplannen. Gelijke behandelingsinstituten spelen hierin een cruciale rol bij begeleiding, toezicht en handhaving.

Kortom, door gelijkheidsplichten voor overheidsinstanties in nationale wetgeving vast te leggen, kunnen lidstaten een (pro)actieve, systematische en duurzame aanpak van discriminatie en gelijke behandeling en kansen juridisch waarborgen. Dit wordt door de Europese Commissie en andere instanties dan ook sterk geadviseerd om effectief aan internationale en Europese verplichtingen te kunnen voldoen.

3.9 Conclusie

Het internationaal en Europees recht legt een breed scala aan verplichtingen aan staten op om discriminatie op alle gronden te bestrijden en zowel gelijke behandeling als gelijke kansen te bevorderen. Staten zijn verplicht om proactieve maatregelen te nemen, gelijkheidskwesties te integreren in besluitvormingsprocessen over wetgeving, beleid en uitvoering (*mainstreaming*), en de effecten daarvan te monitoren. Voor Nederland vloeit hieruit een algemene gelijkheidsplicht voor de publieke sector voort. Zowel de VN, de Raad van Europa als de Europese Unie benadrukken het belang van een systematische en structurele aanpak, inclusief het verzamelen van *equality data*, het uitvoeren van *impact assessments*, en het betrekken van belanghebbenden. Deze aanpak is niet alleen nodig om aan juridische verplichtingen te voldoen, maar draagt ook bij aan een inclusieve samenleving waarin iedereen gelijke kansen krijgt. Europese instanties adviseren lidstaten om deze algemene gelijkheidsplicht voor de publieke sector wettelijk te verankeren – als overkoepelend kader waarmee overheidsinstanties hun verplichtingen effectief in de praktijk kunnen brengen. De Britse en Ierse *Public Sector Equality Duty* wordt daarbij regelmatig als goed voorbeeld genoemd. De Europese aanbevelingen bieden dan ook waardevolle inspiratie voor de verdere ontwikkeling van Nederlandse wetgeving en beleid.

4. Nederlands recht

Samenvatting

- Hoewel de Nederlandse wet- en regelgeving inzake gelijke behandeling in grote lijnen voldoet aan internationale en Europese verplichtingen, is zij nog grotendeels gebaseerd op een formeel gelijkheidsbegrip en een individuele rechtenbenadering. Daardoor schiet de wetgeving in de praktijk tekort, met als gevolg dat significante ongelijkheden en vormen van discriminatie blijven bestaan. Artikel 1 van de Nederlandse Grondwet bevat een verbod op discriminatie en een gebod tot gelijke behandeling en kansen. De overheid is aan deze norm gebonden bij de uitoefening van publieke taken, diensten en bevoegdheden. Toch ontbreekt een duidelijke juridische uitwerking van de verplichtingen die daaruit voortvloeien.
- Door het ontbreken van wettelijke plichten blijft de aanpak van institutionele discriminatie en discriminatie door de overheid grotendeels afhankelijk van zelfregulering en beleidskeuzes. Ondanks diverse maatregelen blijft de benadering reactief, versnipperd en ad hoc. Het beschermingsniveau verschilt per beleidsterrein, bestuurslaag en instantie. Er is onvoldoende coördinatie, te weinig systematische dataverzameling, en beperkte participatie van de groepen die door het beleid worden geraakt. Ook ontbreekt een effectief verantwoordings- en toezichtmechanisme.
- Een meer *proactieve* aanpak van institutionele discriminatie is noodzakelijk – zoals ook wordt vereist door het internationaal recht en artikel 1 Grondwet. Een wettelijke gelijkheidsplicht voor de publieke sector kan daarin voorzien. Door het belang van gelijkheid te integreren in besluitvorming, verplichte monitoring, consultatie, rapportage en toezicht ontstaat meer transparantie en verantwoording. Zo kan beleid inclusiever worden, en kan het vertrouwen in de overheid worden versterkt. Tot slot bieden ook recente EU-richtlijnen kansen om discriminatie proactiever, structureler en effectiever aan te pakken.

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt in hoeverre het Nederlands recht voldoet aan internationale en Europese verplichtingen om discriminatie proactief te bestrijden en gelijkheid te bevorderen. Het hoofdstuk behandelt achtereenvolgens de gelijke behandelingswetgeving (paragraaf 4.2), het anti-discriminatie- en emancipatiebeleid in de praktijk (paragraaf 4.3), aanbevelingen van internationale en Europese instanties aan Nederland (paragraaf 4.4), en de vraag hoe een wettelijke gelijkheidsplicht voor de publieke sector bestaande hiaten kan opvangen (paragraaf 4.5). Dit hoofdstuk sluit af met een conclusie (paragraaf 4.6).

4.2 Gelijke behandelingswet- en regelgeving

Hoewel Nederland beschikt over uitgebreide gelijke behandelingswetgeving, ontbreekt het aan specifieke normen voor het publieke handelen van de overheid. Met name mist een wettelijk kader dat positieve plichten formuleert om institutionele discriminatie tegen te gaan. In deze paragraaf wordt dit nader toegelicht. Kader 7 geeft een overzicht van de gelijke behandelingswetgeving.

4.2.1 Nederlands rechtssysteem

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. De BES-eilanden (Bonaire, Sint-Eustatia en Saba) maken als gemeenten deel uit van Nederland. Het Koninkrijk der Nederlanden omvat daarnaast ook de landen Curaçao, Sint Maarten en Aruba. Normen voor gelijke behandeling en non-discriminatie zijn neergelegd in nationale wetgeving, met name de Grondwet, specifieke gelijke behandelingswetten, het arbeidsrecht en het strafrecht. Gemeenten mogen hun eigen antidiscriminatiebeleid voeren binnen de wettelijke grenzen. Nederland is partij bij alle grote internationale verdragen en instrumenten die relevant zijn voor de aanpak van discriminatie.[113] Nederland hanteert het monistische systeem, wat betekent dat internationaal recht automatisch deel uitmaakt van de nationale rechtsorde en hangt de 'monistische theorie' van het internationaal recht aan. Mensen kunnen bij de rechter direct een beroep doen op internationale bepalingen (rechtstreekse werking), mits die voldoende concreet zijn.[114] Wetten die in strijd zijn met internationale normen, kunnen buiten werking worden gesteld.[115] Omdat in Nederland wetten – vooralsnog – niet aan de Grondwet mogen worden getoetst, spelen internationale bepalingen een belangrijke rol bij het waarborgen van de naleving van het non-discriminatiebeginsel door de wetgever.[116]

4.2.2 Artikel 1 Grondwet, gelijke behandelingswetten en overige wetgeving

Artikel 1 van de Nederlandse Grondwet[117] luidt: *'Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, handicap, seksuele gerichtheid of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.'* Deze bepaling richt zich primair tot de overheid en heeft in beginsel alleen verticale werking: het beschermt individuen tegen de overheid. Zowel Nederlandse burgers als vreemdelingen zoals toeristen, asielzoekers en immigranten kunnen artikel 1 Grondwet inroepen, wanneer zij door de overheid worden gediscrimineerd.[118] Artikel 1 Grondwet biedt een breed geformuleerd discriminatieverbod. Het omvat zowel een *verbod* op discriminatie op alle gronden (wat blijkt uit de woorden 'of op welke grond dan ook') als een *gebod* tot gelijke behandeling en kansen. Artikel 1 vormt een grondwettelijke basis voor de verantwoordelijkheid voor de overheid om gelijke behandeling en gelijke kansen te waarborgen. Bij het uitoefenen van haar publieke taken, diensten en bevoegdheden is de Nederlandse overheid hieraan gehouden. Door het open karakter is echter onduidelijk welke concrete verplichtingen voor overheidsinstanties uit artikel 1 voortvloeien. Deze verplichtingen zijn niet verder in de wet uitgewerkt.

113. Zie hoofdstuk 2. EVRM (ECHR), IVBPR (ICCPR), IVESCR/ECOSOC (ICESCR), IVUR (ICERD), Vrouwenverdrag (CEDAW), Kinderrechtenverdrag (UNCRC), Handicapverdrag (CRPD).

114. Zie bijvoorbeeld Hoge Raad 9 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549, r.o. 4.4.

115. Artikel 93 en 94 Grondwet.

116. Artikel 120 Grondwet.

117. Staatsblad 1815, 45.

118. Mensen kunnen artikel 1 Grondwet ook inroepen, wanneer zij door andere mensen worden gediscrimineerd. Hoge Raad 8 oktober 2004, ECLI:NL:HR:2004:AP0425, NJ 2005/117

De normen voor gelijke behandeling van mensen onderling, in horizontale, privaatrechtelijke verhouding, zijn wel verder uitgewerkt in een veelheid aan wetten. De gelijke behandelingswetten implementeren de EU-richtlijnen inzake gelijke behandeling en non-discriminatie. Deze wetten zullen ook van toepassing worden in Caribisch Nederland (de BES-eilanden).[119]

Kader 7. Overzicht gelijke behandelingswetgeving

- De Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB)[120] verbiedt discriminatie op het terrein van de arbeidsmarkt en het aanbieden van goederen en diensten (bijvoorbeeld op het gebied van wonen, gezondheidszorg, onderwijs, financiële dienstverlening, verzekeringsdiensten).
- De Wet Gelijke Behandeling op grond van Handicap en Chronische Ziekte (WGBH/CZ)[121] biedt bescherming tegen discriminatie op basis van handicap en chronische ziekte op het terrein van de arbeid en goederen en diensten (en wonen en openbaar vervoer).
- De Wet Gelijke Behandeling op grond van Leeftijd (WGB/L)[122] biedt bescherming tegen discriminatie op basis van handicap en chronische ziekte op het terrein van de arbeid en goederen en diensten (en wonen en openbaar vervoer). Het begrip 'arbeid' is lastig te definiëren, zeker in huidige tijd, maar omvat in elk geval zowel private en publieke dienstverbanden als vrije beroepen, en de regels strekken zich uit van werving tot ontslag, inclusief promotie, arbeidsvoorwaarden, arbeidsbemiddeling en (beroeps)opleiding.
- In het Burgerlijk Wetboek staan bepalingen opgenomen die beschermen tegen discriminatie op basis van geslacht bij de arbeid, arbeidsduur en het al dan niet tijdelijk karakter van de arbeidsovereenkomst.[123]
- Nadere regels tegen discriminatie op grond van geslacht bij de arbeid zijn opgenomen in de Wet Gelijke Behandeling tussen Mannen en Vrouwen (WGB/MV), zoals regels over gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijke of gelijkwaardige arbeid, en de Arbeidsomstandighedenwet.[124]
- In het Wetboek van Strafrecht (Sr)[125] staan tot slot de enige definitie van discriminatie in de Nederlandse wetgeving,[126] uitingsdelicten die discriminerende uitlatingen strafbaar stellen[127] en delicten die discriminerende gedragingen strafbaar stellen zoals beroepsmatige discriminatie.[128]

De evaluatie van de gelijke behandelingswetgeving 2017-2022 constateert dat deze versnippering heeft geleid tot een complexe juridische fragmentatie van regels voor het maken van onderscheid op verschillende terreinen en discriminatiegronden, waarbij verschillende uitzonderingen, mogelijke rechtvaardigingen en bewijsregels gelden.[129] Een conceptwetsvoorstel uit 2010 zag op de integratie van de gelijke behandelingswetten in één overzichtelijke regeling, maar het voorstel is gestrand door de val van het Kabinet (Rutte I).[130] Voor een coherente ontwikkeling van het gelijke

119. Naar verwachting in 2025. *Kamerstukken II 2023/24*, 36 551, nr. 1.
120. Staatsblad 1994, 230.
121. Staatsblad 2003, 206, inwerkingtreding Staatsblad 2003, 329.
122. Staatsblad 2004, 30, inwerkingtreding Staatsblad 2004, 90.
123. Staatsblad 1991, 600. Artikelen 7:646-7:649 BW.
124. Staatsblad 1980, 86 respectievelijk Staatsblad 1999, 184.
125. Staatsblad 1881, 35. De strafbepalingen implementeren het IVUR.
126. Artikel 90quater Sr.
127. Artikelen 137 c-e Sr.
128. Artikel 137g Sr en artikel 429quater Sr. Er is een wetsvoorstel aanhangig dat beoogt om het discriminatoir oogmerk als strafverzwarende omstandigheid in het Wetboek van Strafrecht op te nemen. *Kamerstukken II 2020/21*, 35 709, nr. 3.
129. College voor de Rechten van de Mens 2023, p. 5.
130. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 476.

behandelingsrecht stelt de evaluatie voor dit voorstel opnieuw te bekijken.[131] Dat zou ook gelegenheid bieden om de gelijke behandelingswetgeving te moderniseren en toekomstbestendig te maken door rechtsontwikkelingen te codificeren en bestaande normen te verduidelijken, te beginnen bij gelijke behandelingsnormen voor de overheid.

Artikel 1 Grondwet biedt een breed geformuleerd discriminatieverbod, maar de wet werkt concrete verplichtingen voor overheidsinstanties nauwelijks uit.

4.2.3 Eenzijdig overheidshandelen is een hiaat

Ook de overheid is gebonden aan de gelijke behandelingswetgeving, maar alleen op de gebieden die daardoor worden bestreken, zoals de arbeidsmarkt in de rol van werkgever of in het economisch verkeer als aanbieder van (niet publieke) goederen en diensten. Publiekrechtelijke handelingen (zoals de besluitvorming over aanvragen van burgers, het innen van belastingen door de Belastingdienst en het staande houden voor controles door de politie of de marechaussee) vallen buiten het bereik van de AWGB. Voor bestuursrechtelijke besluitvorming door de overheid en gevallen van zogenoemd 'eenzijdig overheidshandelen'[132] bestaat geen specifiek wettelijk discriminatieverbod maar gelden de internationale en Europese mensenrechtenverdragen, artikel 1 Grondwet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het gelijkheidsbeginsel. Tot voor kort ging de regering ervan uit dat deze algemene normen voldoende bescherming boden tegen discriminatie door de overheid.[133] Gezien de geconstateerde patronen en risico's op discriminatie in de publieke sector is dat standpunt voor discussie en herziening vatbaar.[134] Een uitgewerkt wettelijk discriminatieverbod voor de overheid maakt duidelijk waar de overheid zich concreet aan heeft te houden en geeft een krachtig signaal dat geen enkele instantie mag discrimineren.

Bovendien biedt het meer rechtsbescherming voor de burger. Het College voor de Rechten van de Mens (dat is belast met het oordelen over klachten met betrekking tot discriminatie) kan namelijk alleen discriminatieklachten behandelen over de terreinen bestreken door de gelijke behandelingswetten.[135] Door 'eenzijdig overheidshandelen' in de AWGB op te nemen wordt het College als gespecialiseerde instantie ook bevoegd discriminatieklachten hierover te behandelen.[136] Zo wordt laagdrempelige toetsing van discriminerend overheidshandelen mogelijk, zonder naar de rechter te hoeven stappen. Maar een concretere norm biedt ook een betere juridische basis voor rechtszaken.

Om deze redenen heeft de staatscommissie in 2023 samen met het College en de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme

131. College voor de Rechten van de Mens 2023, p. 6.

132. Eenzijdig overheidshandelen omvat beslissingen van overheidsorganen, genomen op basis van de bevoegdheden die een wet aan die organen toekent of gedragingen van overheidsfunctionarissen bij de uitoefening van hun wettelijke taak. College voor de Rechten van de Mens 2023, p. 7. Een andere definitie is: 'van eenzijdig overheidshandelen is sprake wanneer een openbare dienst, zoals de Belastingdienst, eenzijdig uitvoering geeft aan een publiekrechtelijke vastgelegde taak' (*Kamerstukken II 1992/93*, 22 014, nr. 29).

133. Zoontjes 2006, pp. 115-144.

134. Zie ook: Loof 2021, POC 2022, p. 70.

135. Zo behandelt het College klachten tegen de overheid in de Toeslagenaffaire (sociale bescherming). Oordeelnummers 2023-101, 2023-102 en 2023-103 (oordelen.mensenrechten.nl/oordelen).

136. Bij aanhoudende klachten kan het College op eigen initiatief onderzoek doen. Artikel 10 lid 1 Wet College voor de Rechten van de Mens.

(NCDR) geadviseerd om 'eenzijdig overheidshandelen' onder het bereik van de AWGB te brengen.[137] Het advies is inmiddels overgenomen en deze uitbreiding van de AWGB wordt voorbereid.[138] Dat is een goede zaak. Het wettelijk verbod is een belangrijke stap binnen de individuele rechtenbenadering, maar nog geen invulling van een wettelijke proactieve gelijkheidsplicht voor de publieke sector.

4.2.4 Proactieve benaderingen: positieve plichten, positieve actie, quota en rapportageplichten

De AWGB richt zich vanaf haar totstandkoming op het verbod op discriminatie, niet op het bevorderen van gelijke kansen.[139] De wet bevat geen positieve verplichtingen, zoals een verplichting om een voorkeursbeleid te voeren. In navolging van het EU-recht zijn positieve maatregelen wel toegestaan, maar niet verplicht. De AWGB en de WGBH/CZ staan 'positieve actie' op basis van geslacht, ras en handicap toe.[140] De regering meende dat deze discriminatiegronden gerelateerd waren aan structurele achterstelling in de samenleving.[141] De WGBH/CZ staat ook algemene ondersteunende regels of praktijken voor mensen met een handicap of chronische ziekte toe, die - anders dan positieve acties - niet tijdgebonden zijn.[142] In het systeem van de AWGB wordt positieve actie gezien als exceptie op het verbod van discriminatie.

In recentere wetgeving zijn, met name op het terrein van de arbeid in navolging van het EU-recht, wel positieve verplichtingen opgenomen. Voorbeeld is de verplichting om een 'doeltreffende aanpassing' te verrichten voor een persoon met een handicap of chronische ziekte.[143] Een wetsvoorstel[144] dat werkgevers verplichtte tot het hebben en toepassen van een wervings- en selectiebeleid met doeltreffende maatregelen om discriminatie te voorkomen en gelijke kansen te creëren onder toezicht van de Inspectie SZW, is uiteindelijk door de Eerste Kamer verworpen.[145] Critici achtten met name de regeldruk voor kleine bedrijven te groot.

Eerdere pogingen tot wettelijke verplichtingen, zoals de Wet SAMEN (Stimulering Arbeidsdeelname Minderheden, 1998-2004), boden waardevolle lessen, maar werden in praktijk onvoldoende gehandhaafd. De Wet SAMEN had tot doel om de arbeidsparticipatie van etnische minderheden te bevorderen.[146] De wet verplichtte werkgevers met 35 of meer werknemers om de samenstelling van hun personeelsbestand te registreren en jaarlijks te rapporteren over het aandeel werknemers afkomstig uit minderheidsgroepen. Uit evaluatie van de wet blijkt dat de wet tot meer bewustwording heeft geleid. In de praktijk voldeden veel bedrijven echter niet aan hun deponeringsplicht. De wet was te vrijblijvend en kende geen effectieve sancties.[147] Op de naleving van de wet is door de Arbeidsinspectie nauwelijks toegezien en het zogenoemde 'reputatiemechanisme' - prestaties van organisaties aan de kaak stellen of loven - is onvoldoende benut.[148] Nadat de wet is afgeschaft, is men overgegaan op diversiteitsbeleid.[149]

Volgens de nieuwe EU-richtlijn over beloningstransparantie (2023/970/EU) worden publieke en private werkgevers wel verplicht om te rapporteren aan een bevoegde nationale autoriteit over de loonkloof tussen mannen

137. Nationaal Coördinator Discriminatie en Racismebestrijding, het College voor de Rechten van de Mens en de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme 2023.

138. *Kamerstukken II 2024/25*, 30 950, nr. 455.

139. *Kamerstukken II 1990/91*, 22 014, nr. 3.

140. Artikel 2 lid 3 AWGB en artikel 3 lid 1 sub c WGBH/CZ.

141. *Kamerstukken II 2001/02*, 28 169, nr. 5, p. 17.

142. Artikel 3 lid 1 sub b WGBH/CZ.

143. Artikel 2 WGBH/CZ.

144. *Kamerstukken II 2020/21*, 35 673, nrs. 1-3.

145. Verslag EK 2023/24, nr. 25, item 5.

146. Staatsblad 1998, 243. (Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden).

147. KPMG 2003; *Kamerstukken II 2003/04*, 27 223, nr. 48 (Kabinetsstandpunt wet SAMEN).

148. Dagevos 2003, pp. 362-362; Verbeek 2012, p. 22.

149. *Kamerstukken II 2003/04*, 29 275, nr. 3.

en vrouwen binnen hun organisatie. Uiterlijk 7 juni 2026 dient deze EU-richtlijn in de Nederlandse wet te zijn geïmplementeerd. Volgens de nieuwe EU-richtlijn Herziening Duurzaamheidsrapportage (2022/2464/EU) worden grote en beursgenoteerde ondernemingen en staatsbedrijven bovendien vanaf 2025 verplicht om jaarlijks in hun bestuursverslag te rapporteren over hun duurzaamheidsprestaties op het gebied van gelijke kansen, gendergelijkheid, diversiteit en inclusie. Overheidsinstanties zijn hier echter niet toe verplicht.

Er ontbreekt een wettelijk kader dat overheidsinstanties verplicht om discriminatie te voorkomen en gelijkheid te bevorderen.

Met het oog op een inclusieve arbeidsmarkt kent de Nederlandse wet twee quotumregelingen, die ook als positieve verplichtingen kunnen worden beschouwd. De Nederlandse wet kent, in navolging van het EU-recht, een 'vrouwenquotum' dat moet zorgen voor een evenwichtigere man-vrouwverhouding in topfuncties bij grote bedrijven.[150] Naleving wordt gemonitord via het diversiteitsportaal van de Sociaal Economische Raad, waar bedrijven hun streefcijfers, plannen van aanpak en voortgang jaarlijks kunnen rapporteren.[151] Daarnaast kent de Nederlandse wet een quotum voor werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen.[152] Resultaten worden gemonitord via het UWV en jaarlijks gerapporteerd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aan de Tweede Kamer.[153] [154] Het vrouwenquotum geldt uitsluitend voor de private sector; het arbeidsbeperkingenquotum geldt ook voor de publieke sector.

Op andere terreinen dan de arbeidsmarkt bestaat ook een enkele positieve verplichting. Zo legt de Wet goed verhuurderschap een positieve plicht op aan verhuurders, bemiddelaars en beheerders om te beschikken over een werkwijze gericht op het voorkomen van woondiscriminatie, in dit kader doeltreffende maatregelen te nemen en werknemers hierover te informeren.[155]

De wet kent dus een beperkt aantal positieve (rapportage)verplichtingen om discriminatie tegen te gaan en gelijke behandeling en kansen te bevorderen met name voor vrouwen in de private sector op het gebied van de arbeid. Maar er ontbreekt een algemene, overkoepelende, proactieve wettelijke plicht voor overheidsinstanties om in al hun besluitvorming en handelen discriminatie te voorkomen, gelijke behandeling en kansen te bevorderen en te rapporteren over voortgang van maatregelen en acties, met een handhavings- en toezichtmechanisme. Weliswaar worden overheidsinstanties verplicht om het College in hun besluitvormingsproces te

150. Staatsblad 2021, 495. (Wet ingroeiquotum en streefcijfers).

151. Diversiteitsportaal (ser.nl).

152. Staatsblad 2015, 154. (Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten).

153. De publieke sector heeft haar quotum niet gehaald en een quotumheffing opgelegd gekregen.

154. Er is een wetsvoorstel aanhangig om de quotumregeling arbeidsbeperkten te vereenvoudigen. *Kamerstukken II 2023/24*, 36 449, nrs. 1-3.

155. Artikel 3 lid 1 en 2 Wet goed verhuurderschap.

raadplegen over kwesties die verband houden met discriminatie en wordt het College bevoegd om gelijke behandeling *mainstreaming* te bevorderen (EU-richtlijnen 2024/1499/EU en 2024/1500/EU). Toch wordt de aanpak van discriminatie en het bevorderen van gelijke behandeling en kansen vooralsnog overgelaten aan zelfregulering en beleid door de Rijksoverheid en lokale overheden. Dat geldt met name voor de uitvoering van hun publieke taken en diensten, een publiekrechtelijk terrein dat niet door gelijke behandelingswetten wordt bestreken.

Kortom, in de Nederlandse gelijke behandelingswetgeving ontbreekt een overkoepelend wettelijk kader dat overheidsinstanties expliciet verplicht om actief discriminatie op alle gronden te voorkomen, proactief gelijke behandeling en kansen te bevorderen, en verantwoording af te leggen door over hun beleid en inspanningen te rapporteren. Hierdoor blijft de aanpak grotendeels afhankelijk van zelfregulering en beleidsmatige keuzes.

4.3 Antidiscriminatie- en emancipatiebeleid en praktijk

Hoewel het antidiscriminatie- en emancipatiebeleid de afgelopen jaren is versterkt, schiet de aanpak van institutionele discriminatie en discriminatie door de overheid nog tekort. In deze paragraaf worden de belangrijkste knelpunten toegelicht.

4.3.1 Coördinatiemechanismen

Op rijksniveau heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een coördinerende rol in het Nederlandse antidiscriminatiebeleid.[156] Overige ministeries zijn verantwoordelijk voor de ontwikkeling van beleid en regelgeving met betrekking tot hun toebedeelde terreinen en discriminatiegronden.[157] Afstemming vindt plaats via een interdepartementale stuurgroep. De aanpak van discriminatie en racisme wordt gefinancierd vanuit BZK als coördinerend ministerie en de overige ministeries voor wat betreft hun beleidsterrein. In ministeriële begrotingen wordt echter geen afzonderlijk budget voor de aanpak van discriminatie en racisme opgesteld, wat financiering van het beleid bemoeilijkt.

Vanuit de ministeries zijn verschillende nationale strategieën en actieplannen ontwikkeld, zoals het *Actieplan arbeidsmarktdiscriminatie 2022-2025*[158] en de *OCW-agenda tegen discriminatie en racisme*.[159] Sinds 2021 zijn een Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding (NCAB) en een Nationaal Coördinator Discriminatie en Racismebestrijding (NCDR) actief. De NCAB adviseert over de aanpak van discriminatie, bedreiging en intimidatie van de Joodse gemeenschap. In het *Werkplan Antisemitismebestrijding 2022-2025*[160] worden de concrete acties uiteengezet. De NCDR coördineerde het jaarlijkse *Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme*. In het Nationaal Programma 2022[161] en 2023[162] worden bestaande en nieuwe maatregelen voor de aanpak van discriminatie bijeengebracht. Bij de verlenging tot eind 2029 heeft de NCDR, na een evaluatie,[163] een minder aanjagende en meer adviserende rol gekregen om zijn verbinding met de departementen te versterken.[164]

156. BZK: artikel 1 Grondwet, de gelijke behandelingswetgeving, algemeen antidiscriminatiebeleid, de ADV's, Discriminatie.nl en de woningmarkt.
157. SZW: leeftijdsdiscriminatie en arbeidsmarkt. VWS: handicap en chronische ziekte, de zorg en sport. JenV: de 'discriminatie-delicten', beleid voor de politie en het OM. OCW: media, cultuur, onderwijs (ook voor kinderen met een beperking) en gelijke kansen voor vrouwen en LHBTIQ+ mensen.
158. Annex bij *Kamerstukken II* 2021/22, 29 544, nr. 1119.
159. Annex bij *Kamerstukken II* 2022/23, 30 950, nr. 318.
160. Annex bij *Kamerstukken II* 2022/23, 30 950, nr. 317.
161. Annex bij *Kamerstukken II* 2021/22, 30 950, nr. 316.
162. Annex bij *Kamerstukken II* 2023/24, 30 950, nr. 355.
163. Regioplan 2024, pp. 34-36.
164. *Kamerstukken II* 2024/25, 30 950, nr. 454.

4.3.2 Aanpak institutioneel racisme en discriminatie bij de overheid

Sinds de Toeslagenaffaire heeft de Rijksoverheid de aanpak van institutioneel racisme en discriminatie versterkt. De aanpak betreft zowel de interne organisatie (werknemers) als externe taken en dienstverlening (burgers).[165] Het programma 'Rijk voor Iedereen' richt zich op trainingen voor leidinggevenden en omstanders, gerichtere rijkspersoneelsenquêtes mede naar aanleiding van racisme bij Buitenlandse Zaken[166] en inclusiever personeelsbeleid. In 2023 is het Interdepartementaal Netwerk Aanpak Racisme (INAR) opgericht. Uit de rapportage van de Personeelsenquête Rijk (PER) van 2023 blijkt dat racisme binnen de overheid zich niet alleen manifesteert in ongelijke behandeling maar zich ook uit in micro-agressies.[167] Een focusgroeponderzoek in 2024 bevestigt de ernst van ervaren racisme door medewerkers binnen de Rijksoverheid. Daarop is er een structurele en systematische aanpak aangekondigd, waarbij departementen periodiek een beleids- en effectrapportage over discriminatie op de werkvloer dienen op te leveren.[168]

Onderzoek naar discriminerende elementen in wetgeving is ook onderdeel van de verstevigde aanpak. Voorbeelden zijn aanpassingen in de zogenoemde 'Rotterdamwet' om onderscheid tussen woningzoekenden te voorkomen; onderzoek naar het gebruik van de term 'ras' in gelijke behandelingswetten; en uitbreiding van de gelijke behandelingswetgeving naar Caribisch Nederland.[169] Om discriminerend beleid te voorkomen wordt de discriminatietoets verstevigd in bestaande beleidskaders, zoals het Beleidskompas.[170] Echter, een evaluatie van het Beleidskompas concludeert dat het instrument nog weinig wordt ingezet.[171] De Rijksoverheid hanteert eveneens een proactievere aanpak om discriminatie door risicoprofielen en algoritmes te voorkomen. Dit gebeurt onder meer via toezicht op algoritmes door het College en de Autoriteit Persoonsgegevens (EU AI-verordening), ontwikkeling van een nieuw Algoritmekader[172] en verscherping van toetsingskaders.[173] Dit mede naar aanleiding van de zogenoemde KMAR-uitspraak waarin het Gerechtshof Den Haag oordeelde dat de Koninklijke Marechaussee zich schuldig maakte aan etnisch profileren bij grenscontroles op Schiphol.[174] Omdat soortgelijke vormen van profilering evenmin toelaatbaar zullen zijn, baart het aanhoudend gebruik van afkomstgerelateerde criteria in selectiemethoden en risicoprofielen door overheidsinstanties zorgen.[175] Nieuwe affaires, zoals DUO's (indirect) discriminerende fraudecontroles op de uitwonende beurs, illustreren hoe etnisch profileren een structureel en overheidsbreed probleem is.[176] De Tweede Kamer heeft inmiddels een initiatief wetsvoorstel aangenomen dat beoogt het gelijkheidsbeginsel en een wettelijk algeheel verbod op etnisch profileren in de Algemene Wet Bestuursrecht en het strafrecht op te nemen.[177]

Ook binnen sectoren en specifieke overheidsinstanties wordt het antidiscriminatiebeleid aangescherpt. Voorbeelden zijn het plan 'Uitsluiting Discriminatie en Racisme' van de politie en specifiek antidiscriminatiebeleid voor de Dienst Justitiële Inrichtingen naar aanleiding van een kritisch onderzoeksrapport.[178] Uit onderzoek is gebleken dat slechts 37% van de gemeenten een antidiscriminatiebeleid heeft.[179] Gemeentelijk beleid richt

165. *Kamerstukken II* 2022/23, 30 950, nr. 325 en *Kamerstukken II* 2023/24, 30 950, nr. 365. Zie ook: Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme 2023, pp. 76-95.
166. Bureau Omlo 2022.
167. Annex bij *Kamerstukken II* 2023/24, 30 950, nr. 359.
168. Annex bij *Kamerstukken II* 2024/25, 30 950, B.
169. *Kamerstukken II* 2023/24, 36 551, nr. 1.
170. Beleidskompas (kcbr.nl).
171. Koppejan et al. 2024.
172. Algoritmekader Algoritmes (digitaleoverheid.nl).
173. Toetsingskader risicoprofilering (publicaties.mensenrechten.nl).
174. Gerechtshof Den Haag 14 februari 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:173 (*KMar*).
175. Zie de signaleringen in: European Commission 2023, pp. 41-45 en 100. Zie het kabinetsstandpunt over etnisch profileren in: *Kamerstukken II* 2021/22, 30 950, nr. 281 en *Kamerstukken II* 2022/23, 30 950, nr. 349.
176. Amnesty International Nederland 2024.
177. Consultatie Vastleggen algeheel verbod etnisch profileren (internetconsultatie.nl).
178. Annex bij *Kamerstukken II* 2022/23, 30 950, nr. 336.
179. Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme 2023. Eerder was dat 35%, zie Kennisplatform Inclusief Samenleven 2022.

zich vooral op discriminatie op basis van afkomst en discriminatie van LHBTIQ+ personen, terwijl discriminatie op basis van beperking minder aandacht krijgt. Ook ontbreekt vaak de capaciteit en middelen om beleid effectief te handhaven. Gemeenten zijn daarom aangespoord antidiscriminatiebeleid te ontwikkelen.[180] Veel overheidstaken zijn gedecentraliseerd en gemeenten spelen een belangrijke rol in de uitvoering van regelingen met name in het sociaal domein. Hoewel gemeenten eigen antidiscriminatiebeleid mogen voeren, betekent decentralisatie geen autonomie en mag het niet leiden tot een verhoogd risico dat minimumnormen voor gelijke behandeling en non-discriminatie worden geschonden bij publieke dienstverlening. Omdat er in praktijk grote verschillen blijken te bestaan tussen gemeentelijke antidiscriminatie-voorzieningen (ADV's, Discriminatie.nl) wat betreft onafhankelijkheid, financiering en kwaliteit, wordt het ADV-stelsel versterkt en gecentraliseerd en zullen ADV's, Discriminatie.nl ook wettelijke preventieve taken krijgen.[181]

Kortom, de verstevigde aanpak van institutioneel racisme en discriminatie van de Rijksoverheid omvat een keur aan initiatieven, waarbij ingezet wordt op een gezamenlijke normstelling, steeds proactievere maatregelen en minder vrijblijvende instrumenten. Actie wordt echter nog vaak pas achteraf genomen, als reactie op incidenten. Antidiscriminatiebeleid lijkt niet gestoeld op een bewust ontwikkelde beleidstheorie, is nog altijd gefragmenteerd en het beschermingsniveau verschilt per maatschappelijk terrein, overheidslaag en overheidsinstantie. De lappendeken aan beleidsmaatregelen is gebundeld in het Nationaal Programma van de NCDR. De evaluatie van de NCDR onderstreept de noodzaak van meer structuur, betere onderbouwing en de ontwikkeling van een langetermijnperspectief.[182] De aankondiging van een derde Nationaal Programma met een meerjarenagenda is dan ook een goede ontwikkeling.[183] Echter, een normatief overkoepelend coherent raamwerk gericht op het voorkomen en tijdig aanpakken van discriminatie bij de overheid in de vorm van gelijke behandeling mainstreaming beleid met een handhavings- en toezichtmechanisme ontbreekt.

4.3.3 Emancipatiebeleid en gender mainstreaming

Gender mainstreaming is daarentegen al decennia formeel beleid. Vanaf de jaren zeventig heeft de Rijksoverheid wel bewust (vrouwen) emancipatiebeleid ontwikkeld en gevoerd in lijn met internationale ontwikkelingen die leidden tot de ratificatie van het Vrouwenverdrag. De overheid richtte de Directie Coördinatie Emancipatie op en introduceerde in 1985 het Beleidsplan Emancipatie met als speerpunten gelijke rechten voor mannen en vrouwen, institutionele veranderingen en het doorbreken van traditionele seksebeeldvorming. Ondanks deze stappen bekritiseerde de 1981 opgerichte Nederlandse Emancipatie Raad het beleid wegens een gebrek aan een coherente, geïntegreerde visie op emancipatie. In de jaren negentig verschoven de prioriteiten naar *gender mainstreaming*, waarbij emancipatie werd geïntegreerd in sociaaleconomische beleidslijnen. De Emancipatie Raad werd in 1996 afgeschaft om dit proces te versterken.

180. Annex bij *Kamerstukken II 2022/23*, 30 950, nr. 323.

181. *Kamerstukken II 2023/24*, 30 950, nr. 354.

182. Regioplan 2024, p. 36.

183. *Kamerstukken II 2024/25*, 30 950, nr. 454.

Ten tijde van het schrijven van dit rapport is het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) verantwoordelijk voor het nationale emancipatiebeleid. De Directie Emancipatie coördineert gendergelijkheid en LHBTIQ+ vraagstukken, terwijl andere ministeries beleid ontwikkelen op hun specifieke domeinen. Er is geen verplicht 'gender budget' in ministeriële begrotingen, wat de financiering van het beleid bemoeilijkt. Er wordt uitgegaan van een zogenoemde 'systeemverantwoordelijke' benadering, waarbij OCW ondersteuning biedt en de voortgang monitort via de jaarlijkse Voortgangsrapportage Emancipatie aan de Tweede Kamer.[184]

Er is in de loop der jaren aanzienlijke voortuitgang geboekt op het gebied van gendergelijkheid. In 2017 concludeerde een evaluatie van veertig jaar emancipatiebeleid evenwel dat het heeft ontbroken aan een coherente, langetermijnvisie en aanpak.[185] Factoren die hierbij van invloed worden geacht, zijn het politieke coalitiesysteem, de genderneutrale beleidsbenadering, de vrije keuze doctrine, en traditionele gendernormen. Hoewel *gender mainstreaming* al decennia formeel beleid is, wordt dat in praktijk niet altijd effectief uitgevoerd. Zo bestaat er de kwaliteitstoets 'Effecten op gendergelijkheid' – een *gender impact assessment* – binnen het Beleidskompas maar deze toets wordt niet consequent toegepast en rapportage hierover is niet verplicht.[186] De Nederlandse Vrouwenraad bekritiseert het huidige beleid wegens een gebrek aan gender-sensitieve en intersectionele benadering, onvoldoende integratie van het Vrouwenverdrag in nationale wetgeving, een beperkte toegang van vrouwen tot juridische bijstand, geen gecoördineerd beleid voor de bestrijding van geweld tegen vrouwen, discriminatie van vrouwen met een migratieachtergrond en vrouwen met een beperking op de arbeidsmarkt, beperkte politieke participatie van vrouwen en institutionele discriminatie binnen overheidsinstanties.[187] Het College constateert dat de hervorming van het pensioenstelsel leidt tot een aanzienlijke genderpensioenkloof en indirecte discriminatie van vrouwen op basis van geslacht en leeftijd.[188]

De 'Emancipatienota 2022-2025', getiteld 'Emancipatie: een opdracht voor ons allen' benadrukt de noodzaak van meer samenhang in het kabinetsbeleid tegen alle vormen van discriminatie, racisme en kansenongelijkheid en een intersectionele aanpak.[189] Er zal scherper worden toegezien op een consequente toepassing van de gendergelijkheidstoets en worden onderzocht hoe *mainstreaming* rijksbreed bevorderd kan worden.[190] Een relevant voorstel is de oprichting van een Nederlandse Emancipatie Autoriteit (NEMA), bepleit in een manifest van wetenschappers in 2020.[191] De Emancipatie Autoriteit zou moeten gaan toezien op naleving van emancipatiebeleid en wetgeving in relatie tot alle discriminatiegronden. Daarbij horen bevoegdheden zoals het opleggen van boetes, het uitvoeren van audits en monitoring via rapportageverplichtingen. Zo kan fragmentatie in toezicht – nu verspreid over verschillende instanties – worden tegengegaan en kan coherent beleid op langere termijn gewaarborgd worden, aldus het Manifest voor de oprichting van de Nederlandse Emancipatie Autoriteit.

184. *Kamerstukken II 2023/24*, 30 420, nr. 386.

185. Doorne-Huiskes, van, Römkens, Schippers, & Wiersma 2017.

186. Emancipatienota 2022-2025, pp. 11-12.

187. Netwerk VN-Vrouwenverdrag/ Dutch Network CEDAW 2024. Zie ook: College voor de Rechten van de Mens 2023a.

188. College voor de Rechten van de Mens 2021.

189. *Kamerstukken II 2022/23*, 30 420, nr. 374.

190. Idem.

191. Manifest voor de oprichting van de Nederlandse Emancipatie Autoriteit (uu.nl).

Kortom, gender mainstreaming is geen wettelijke plicht maar al decennia formeel emancipatiebeleid. Een effectief mechanisme voor onafhankelijke monitoring, handhaving en toezicht lijkt echter nog te ontbreken. Het voorstel tot oprichting van een Nederlandse Emancipatie Autoriteit sluit aan bij het streven naar grotere samenhang in het kabinetsbeleid tegen alle vormen van discriminatie, racisme en kansenongelijkheid en van betere mainstreaming van het beleid rondom emancipatie en gelijke kansen. Ook sluit het voorstel aan bij de ontwikkeling van Europese proactieve rapportageverplichtingen. De vraag is echter hoe het voorstel zich zal verhouden tot een versteviging van de proactieve rol van het College voor de Rechten van de Mens die de bevoegdheid krijgt om gelijke behandeling mainstreaming te bevorderen in navolging van EU-richtlijnen 2024/1499 en 2024/1500 (zie Hoofdstuk 3). Hoe dan ook, onafhankelijke monitoring, toezicht en handhaving van proactieve plichten voor non-discriminatie, gelijke behandeling en kansen door een centrale bevoegde autoriteit kunnen helpen institutionele vormen van discriminatie en structurele ongelijkheden effectief te bestrijden en fragmentatie tegen te gaan.

4.3.4 Monitoring, dataverzameling en rapportage

Verschillende instanties in Nederland doen onderzoek, monitoren en rapporteren over de prevalentie van discriminatie en de stand van zaken omtrent gelijke behandeling en kansen. In de jaarlijkse rapportage Discriminatiecijfers worden registraties van discriminatie-incidenten bij de Politie en meldingen bij het College, de ADV's, Discriminatie.nl, Meld. Online Discriminatie, de Nationale Ombudsman en de Kinderombudsman bijeengebracht.[192] Discriminatie-ervaringen zijn onderzocht door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)[193] en worden gemeten als onderdeel van de Veiligheidsmonitor en Brede Welvaartsmonitor van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).[194] De Emancipatiemonitor van het CBS beschrijft de (ongelijke) positie van mannen en vrouwen op verschillende terreinen.[195] De SER Monitor Genderbalans in het Nederlandse bedrijfsleven beschrijft het aantal vrouwen in de top.[196] In haar eerste tussenrapportage heeft de staatscommissie inzicht geboden in de aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme in Nederland op basis van een meta-analyse van bestaand en aanvullend kwalitatief en kwantitatief onderzoek.[197]

De verzameling van gevoelige gegevens – met name over ras en etniciteit – is onderwerp van maatschappelijk en juridisch debat in Nederland. Een risico bestaat dat gevoelige gegevens voor verkeerde doeleinden worden gebruikt en daardoor juist discriminatie in de hand zouden kunnen werken.[198] Gelet op de risico's is de registratie van de etniciteit van een persoon in een database in Nederland verboden. Nederland houdt dan ook geen specifieke gegevens bij over de etnische samenstelling van de bevolking in het kader van monitoring van mensenrechten. Overheidsinstanties houden niet alle gelijkheidseffecten op groepen mensen van hun beleid en beslissingen bij. In rapportages van Nederland aan verdragscomités wordt soms wel maar niet altijd

192. Discriminatiecijfers 2024.

193. SCP 2020.

194. Akkermans et al. 2024.

195. Brede welvaartsmonitor en Emancipatiemonitor (cbs.nl).

196. SER Monitor Genderbalans in het Nederlandse bedrijfsleven (ser.nl/diversiteitsportaal).

197. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme 2023b.

198. De motie Becker over gegevens bijhouden over culturele en religieuze normen en waarden van Nederlanders met een migratieachtergrond is daar een voorbeeld van. *Kamerstukken II* 2024/25, 36 600 XV, nr. 18.

(in detail) verwezen naar beschikbaar onderzoek en rapportages van instanties zoals het CBS, SCP en de SER voor een stand van zaken omtrent het recht op non-discriminatie en gelijke behandeling.[199] In haar laatste rapportage aan het CERD-comité heeft Nederland aangegeven dat het verzamelen van gegevens over etniciteit in strijd is met het Nederlands gegevensbeschermingsrecht. Volgens de regering geldt dat bezwaar ook voor de methode van 'zelfidentificatie', die zij als onbetrouwbaar en onbruikbaar beschouwt.[200] Een dergelijk totaalverbod volgt echter niet noodzakelijkerwijs uit de (Uitvoeringswet) Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en het laat zich moeilijk rijmen met het internationale non-discriminatierecht en Nederlandse wetgeving en beleid uit het verleden zoals de Wet SAMEN. Gebrekkige verzameling van *equality data* leidt tot beperkt inzicht in de stand van zaken omtrent discriminatie en gelijke behandeling en kansen dus een beperkte kennisbasis voor effectief beleid.

4.3.5 Consultatie en participatie

De Nederlandse overheid kent diverse consultatie- en participatiestructuren om beschermde (minderheids)groepen te betrekken bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving die hen raakt. Op nationaal niveau bestaan verschillende overleg platforms en commissies, zoals het Platform Roma, Sinti en Woonwagenbewoners en verschillende migrantenorganisaties en -netwerken. NGO's en overige civil society groepen worden rondom specifieke beleidsonderwerpen geconsulteerd via rondetafels. De NCDR organiseert town hall sessies en laat zich adviseren door een Maatschappelijke Inspiratie Raad om input op te halen uit de samenleving voor zijn Nationaal Programma. In het Beleidskompas vormt het betrekken van belanghebbenden een belangrijke stap in het ontwerp van nieuwe wet- en regelgeving. Via internetconsultaties kunnen burgers hun mening geven over nieuwe wetgeving. Op lokaal niveau bestaan er gemeentelijke adviesraden voor diversiteit en inclusie, specifieke integratieplatforms en burgerparticipatieprojecten om minderheden te betrekken bij lokaal en stedelijk beleid.

De bestaande consultatie- en participatiestructuren kennen behoorlijke uitdagingen en zijn onderwerp van stevige kritiek. Het evaluatierapport over de NCDR concludeert dat er een betere, directere verbinding moet komen tussen de samenleving en de departementen.[201] Bij zijn verlenging heeft de NCDR expliciet de taak gekregen om niet alleen zelf relaties te onderhouden en te overleggen met maatschappelijke partijen, maar ook actief te zorgen voor verbinding tussen al deze spelers en de overheid.[202] De Monitor lokaal antidiscriminatiebeleid wijst op verschillende lacunes in consultatie en participatie.[203] De Handreiking Antidiscriminatiebeleid voor gemeenten geeft een aantal concrete adviezen.[204] Zo bestaan veel consultatiemechanismen op ad hoc basis en zijn zij niet formeel verankerd. Dit leidt tot een gebrek aan consistente, structurele en langdurige betrokkenheid van minderheden als belanghebbenden bij beleidsvorming. Participatie zou meer geïnstitutionaliseerd kunnen worden. Consultaties worden soms gedomineerd door een beperkt aantal bij de overheid bekende organisaties. Niet alle minderheden worden vertegenwoordigd

199. College voor de Rechten van de Mens 2023b, p. 57.

200. CERD Rapportage over Nederland 2021, par. 82.

201. Regioplan 2024, pp. 34-36.

202. *Kamerstukken II* 2024/25, 30 950, nr. 454.

203. Kennisplatform Inclusief Samenleven 2022.

204. Handreiking Antidiscriminatiebeleid voor gemeenten 2022.

in de bestaande structuren. Met outreach-programma's zouden moeilijk bereikbare groepen kunnen worden betrokken. Bovendien is er kritiek dat de input van minderheden niet altijd daadwerkelijk wordt meegenomen in beleid of besluitvorming. Tot slot bestaan er verschillende drempels voor minderheden om effectief deel te nemen aan consultaties, zoals onvoldoende financiële middelen en wat internetconsultaties betreft onvoldoende toegang tot technologie of beperkte digitale vaardigheden. De overheid zou hierin betere ondersteuning kunnen bieden.

De belangrijkste knelpunten zijn dus: gebrekkige structurele verankering, beperkte representativiteit, onvoldoende benutting van input, en praktische belemmeringen zoals geld, toegang en digitale vaardigheden.

Kortom, het Nederlandse beleid omtrent institutionele discriminatie en discriminatie door de overheid blijft te reactief, ad hoc, versnipperd en onevenwichtig. Er is sprake van onvoldoende beleidscoördinatie, dataverzameling over en consultatie van groepen die door beleid worden geraakt. Een effectief verantwoordingsmechanisme voor overheidsinstanties over hun beleid en inspanningen ontbreekt. Hierdoor worden institutionele discriminatie en discriminatie door de overheid onvoldoende voorkomen en aangepakt.

4.4 Internationale perspectieven en aanbevelingen

Hoewel Nederland grotendeels voldoet aan haar internationale verplichtingen, uiten internationale instanties zorgen over tekortkomingen in wetgeving, beleid en praktijk. In deze paragraaf worden de belangrijkste aandachtspunten belicht die betrekking hebben op institutionele discriminatie en discriminatie door de overheid.

4.4.1 Stevigere wettelijke kaders en systematischer beleid op basis van gegevensverzameling

Ondanks erkenning van goede stappen, signaleren de VN-comités en instanties van de Raad van Europa en de Europese Unie structurele problemen in de uitvoering en rechtshandhaving in Nederland. Zowel het VN-Mensenrechtencomité, CERD-comité als ECRI hebben kritiek geuit op etnisch profileren door de politie en handhavingsinstanties, zoals de KMar.[205] Zij bevelen aan om duidelijke wettelijke kaders te ontwikkelen die etnisch profileren verbieden, bestaande beleidsmaatregelen te versterken en rechtshandhavers te trainen om raciale vooroordelen te voorkomen. Er wordt nadrukkelijk geadviseerd om handhavingspraktijken te monitoren op discriminerende patronen, en daartoe systematisch gegevens te verzamelen, inclusief de etnische achtergrond van gecontroleerde personen. Daarnaast uiten meerdere comités hun zorgen over het gebrek aan *equality data*. Zij bevelen Nederland aan deze gegevens, uitgesplitst naar de discriminatiegronden, te verzamelen en als basis te gebruiken voor antidiscriminatiebeleid.[206] Voorts achten de VN-comités de inzet van de overheid tegen racistische uitingen in media en politiek onvoldoende.[207]

205. VN Mensenrechtencomité Rapport over Nederland 2019; CERD Rapportage over Nederland 2021; ECRI Rapport over Nederland 2019.

206. CERD Rapportage over Nederland 2021, par. 5-6.

207. VN Mensenrechtencomité Rapport over Nederland 2019; CERD Rapportage over Nederland 2021; ECRI Rapport over Nederland 2019.

4.4.2 Inclusief, intersectioneel beleid en verbetering van coördinatie- en consultatieprocessen

Meerdere VN-comités, waaronder het CEDAW-comité, onderstrepen het belang van een intersectionele beleidsaanpak, met meer aandacht voor de specifieke behoeften van diverse groepen.[208] Hoewel Nederland hoog scoort op de *Gender Equality Index* 2024 van het European Institute for Gender Equality (EIGE), wijst EIGE op stagnatie in de ontwikkeling van gendergelijkheid. Nederland daalde van plaats twee naar drie, mede door lage scores op wetenschap en arbeid (wegens arbeidssegregatie).[209] De VN-comités bekritiseren het Nederlandse beleid wegens gebrek aan coördinatiestructuren en consultatieprocessen. Met name het CEDAW-comité en het CRPD-comité wijzen op het ontbreken van structurele betrokkenheid van gemarginaliseerde groepen.[210] Het Adviescomité van het Kaderverdrag nationale minderheden uit zorgen over sociale uitsluiting en discriminatie van Roma, Sinti en Woonwagenbewoners in Nederland en adviseert inclusiestrategieën te ontwikkelen.[211] Het IVESCR-comité beveelt aan het verdrag betreffende economische, sociale en culturele rechten beter in het wetgevings- en beleidsvormingsproces te integreren.[212] Tot slot, roepen de comités Nederland op om gelijke bescherming van mensenrechten te waarborgen in alle delen van het Koninkrijk, inclusief Caribisch Nederland.[213]

Kortom, internationale instanties roepen Nederland op om institutionele discriminatie en discriminatie door de overheid krachtiger te bestrijden door bindende wettelijke kaders en afdwingbare maatregelen, systematische gegevensverzameling, een inclusiever en intersectioneel beleid, betere coördinatie- en consultatiestructuren en het waarborgen van mensenrechten in het gehele Koninkrijk.

4.5 Naar een mogelijke wettelijke gelijkheidsplicht voor de publieke sector

De in dit hoofdstuk geconstateerde hiaten maken duidelijk dat een wettelijke gelijkheidsplicht voor de publieke sector kan bijdragen aan een effectievere aanpak van institutionele discriminatie in Nederland. In deze paragraaf wordt de meerwaarde van deze plicht toegelicht en de relatie met het doorlichtingsplan en de 'Discriminatietoets' van de staatscommissie besproken.

4.5.1 Meerwaarde: versterking normatief kader, transparantie en toezicht

Ondanks de verstevigde aanpak van institutionele discriminatie, is het Nederlands anti-discriminatie- en emancipatiebeleid nog steeds gefragmenteerd, ad hoc en onevenwichtig. Een wettelijke proactieve gelijkheidsplicht voor de publieke sector – naar het voorbeeld van *best practices* zoals de Britse *Public Sector Equality Duty* en zoals geadviseerd door Europese instanties – zou aanzienlijke meerwaarde in Nederland kunnen hebben. Zo'n plicht versterkt het normatieve kader voor non-discriminatie en gelijke behandeling. Zij bevordert dat aandacht voor gelijkheid systematisch wordt geïntegreerd ('gemainstreamd') in

208. CEDAW Rapport over Nederland 2016.

209. Gender Equality Index 2024 (eige.europa.eu).

210. CRPD Rapport over Nederland 2024.

211. Resolution CM/ResCMN(2023)10 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the Netherlands (*Adopted by the Committee of Ministers on 31 October 2023*).

212. IVESCR Rapport over Nederland 2017.

213. VN Mensenrechtencomité Rapport over Nederland 2019.

wetgeving, beleid en uitvoering: op alle niveaus, door alle instanties, voor alle discriminatiegronden. Een proactieve plicht maakt het mogelijk om ongelijkheden vroegtijdig te signaleren en aan te pakken. Bovendien worden overheidsinstanties gedwongen om actief gelijke behandeling en kansen te bevorderen en publiek verantwoording af te leggen over hun beleid en inspanningen. Verplichte monitoring, consultatie en rapportage vergroten transparantie. Zij helpen beleid beter af te stemmen op de samenleving en kunnen bijdragen aan herstel van vertrouwen in de overheid. Onderdeel van zo'n plicht is ook een handhavings- en toezichtmechanisme, waar het in het Nederlandse beleid juist aan ontbreekt.

4.5.2 Doorlichting van de overheid: geïnspireerd op de plicht

Een wettelijke gelijkheidsplicht voor de publieke sector vertaalt internationale en Europese verplichtingen naar concrete uitvoerbare normen voor overheidsinstanties. De plicht biedt een overkoepelend kader voor overheidsinstanties om zelf de stand van zaken over discriminatie binnen en door hun organisatie bij te houden en proactief actie te ondernemen. In het Verenigd Koninkrijk en Ierland zijn praktische instrumenten ontwikkeld om overheidsinstanties te ondersteunen bij het naleven van deze plicht. Europese *mainstreaming* instrumenten dienen als voorbeeld (zie Hoofdstuk 3). Daarom heeft de staatscommissie zich laten inspireren door de principes van de *Public Sector Equality Duty*. Deze principes nam de commissie als uitgangspunt voor haar opdracht om alle overheidsinstanties in Nederland door te lichten op discriminatie, waaronder etnisch profileren. De staatscommissie heeft een 'Discriminatietoets Publieke Dienstverlening' ontwikkeld. De toets helpt overheidsinstanties om risico's op discriminatie in hun dienstverlening systematisch in kaart te brengen.[214] Voor deze toets moeten instanties ook *equality data* verzamelen en groepen mensen consulteren die door de dienstverlening worden geraakt. Zo wordt empirische onderbouwing gecombineerd met participatie. Op basis van geconstateerde risico's kunnen overheidsinstanties actieplannen maken en voortgang van genomen maatregelen monitoren en evalueren. De toets is getest bij enkele pilotinstanties en wordt verder verfijnd voor bredere toepassing, ook in Caribisch Nederland. Tegen de achtergrond van de Toeslagenaffaire spitst de Discriminatietoets zich toe op publieke dienstverlening aan burgers. De staatscommissie ontwikkelt een gereedschapskist waarmee overheidsinstanties risico's op discriminatie bij andere activiteiten kunnen nagaan. Deze bevat onder meer instrumenten voor beleidsvorming, risicoprofielen, personeelsbeleid en aanbestedingen. Van deze gereedschapskist kunnen overheidsinstanties dan gebruik maken om verbeteringen door te voeren.

Met de Discriminatietoets Publieke Dienstverlening en een gereedschapskist beoogt de staatscommissie praktisch invulling te geven aan haar opdracht. Overheidsinstanties zouden zichzelf echter niet eenmalig, maar periodiek moeten doorlichten en rapporteren over hun discriminatiebeleid en de voortgang van genomen maatregelen. De staatscommissie ziet in een wettelijke gelijkheidsplicht voor de publieke sector naar het voorbeeld van de *Public Sector Equality Duty* een manier om dit te borgen. Een wettelijke

214. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme 2025b.

gelijkheidsplicht biedt het kader om zulke doorlichtingen structureel te verankeren. Het tweede deel van dit rapport bevat een uitgebreide analyse van de *Public Sector Equality Duty* in het Verenigd Koninkrijk en Ierland om de beste vorm en de randvoorwaarden voor een dergelijke plicht in Nederland te onderzoeken.

Kortom, een wettelijke gelijkheidsplicht voor de publieke sector zou de aanpak van institutionele discriminatie in Nederland aanzienlijk versterken door een proactief kader te bieden, waarin overheidsinstanties gedwongen worden ongelijkheden vroegtijdig te signaleren, gelijke behandeling en kansen te bevorderen, en via rapportages verantwoording af te leggen. De Discriminatietoets en gereedschapskist van de staatscommissie geven overheidsinstanties daarbij praktische handvatten.

4.6 Conclusie

Hoewel de Nederlandse wet- en regelgeving inzake gelijke behandeling in grote lijnen voldoet aan internationale en Europese verplichtingen, is zij nog grotendeels gebaseerd op een formeel gelijkheidsbegrip en een individuele rechtenbenadering. Daardoor schiet de wetgeving in de praktijk tekort, met als gevolg dat significante ongelijkheden en vormen van discriminatie blijven bestaan. Artikel 1 van de Nederlandse Grondwet bevat een verbod op discriminatie en een gebod tot gelijke behandeling en kansen. De overheid is aan deze norm gebonden bij de uitoefening van publieke taken, diensten en bevoegdheden. Toch ontbreekt een duidelijke juridische uitwerking van de verplichtingen die daaruit voortvloeien. Door het ontbreken van wettelijke plichten blijft de aanpak van institutionele discriminatie en discriminatie door de overheid grotendeels afhankelijk van zelfregulering en beleidskeuzes.

Ondanks diverse maatregelen blijft de benadering reactief, versnipperd en ad hoc. Het beschermingsniveau verschilt per beleidsterrein, bestuurslaag en instantie. Er is onvoldoende coördinatie, te weinig systematische dataverzameling, en beperkte participatie van de groepen die door het beleid worden geraakt. Ook ontbreekt een effectief verantwoordings- en toezichtmechanisme. Een meer *proactieve* aanpak van institutionele discriminatie is noodzakelijk – zoals ook wordt vereist door het internationaal recht en artikel 1 Grondwet. Een wettelijke gelijkheidsplicht voor de publieke sector kan daarin voorzien. Door het belang van gelijkheid te integreren in besluitvorming, verplichte monitoring, consultatie, rapportage en toezicht ontstaat meer transparantie en verantwoording. Zo kan beleid inclusiever worden, en kan het vertrouwen in de overheid worden versterkt. Tot slot bieden ook recente EU-richtlijnen kansen om discriminatie proactiever, structureler en effectiever aan te pakken.

5. Constateringen Deel 1

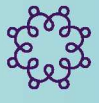
In het eerste deel van deze rapportage is de stand van zaken geschetst rondom de aanpak van institutionele discriminatie en discriminatie door de overheid in internationaal, Europees en nationaal recht, beleid en praktijk. De staatscommissie constateert het volgende:

Discriminatie als institutioneel probleem
Discriminatie is diep verankerd in instituties en structuren van de samenleving. De huidige juridische benadering blijkt te reactief en ontoereikend om institutionele discriminatie en discriminatie door de overheid effectief aan te pakken. Deze vormen van discriminatie vergen een proactieve benadering met positieve plichten voor overheidsinstanties om gelijkheidsoverwegingen in hun beleids-, besluitvormings- en uitvoeringsprocessen te integreren.

Internationaal recht eist een proactieve, systematische aanpak
Internationale en Europese verdragen en EU-richtlijnen verplichten Nederland tot een actieve bestrijding van institutionele discriminatie én tot het bevorderen van gelijke behandeling en gelijke kansen in de publieke sector. EU-instanties stimuleren lidstaten om daartoe wettelijke gelijkheidsplichten voor de publieke sector in te voeren. De Britse en Ierse *Public Sector Equality Duty* wordt als *best practice* beschouwd.

Nederlandse wetgeving en beleid zijn te reactief en versnipperd
Hoewel Nederland uitgebreide gelijke behandelingswetten kent, bestaat voor publiek overheidshandelen slechts artikel 1 Grondwet. Er ontbreken specifieke wettelijke normen voor het overheidsoptreden. De bestaande beleidsaanpak is te versnipperd, reactief en mist bindende monitoring- en verantwoordingsmechanismen. Institutioneel racisme en discriminatie binnen overheidsinstanties blijven problematisch, zoals uit onderzoek blijkt.

Voorstel voor een Gelijkheidsplicht Publieke Sector (GPS)
De introductie van een wettelijke Gelijkheidsplicht Publieke Sector in Nederland zou een overkoepelend wettelijk kader bieden voor de overheid. Dit kader omvat: een verplichting om actief discriminatie uit te bannen en proactief gelijke behandeling en gelijke kansen te bevorderen; verplichtingen voor monitoring en rapportage om transparantie te vergroten en beleid te kunnen evalueren; borging van participatie van betrokken groepen; en de aanwijzing van een centrale toezichthouder met voldoende bevoegdheden om naleving te waarborgen.



Deel 2

Public Sector Equality Duty in het Verenigd Koninkrijk en Ierland

6. Gelijkheidsplicht

Samenvatting

- De *Public Sector Equality Duty* in het Verenigd Koninkrijk en Ierland verplicht overheidsinstanties om gelijkheidsoverwegingen in al hun besluitvormingsprocessen te integreren en geldt voor de gehele publieke sector. De plicht ziet op het uitbannen van discriminatie en het bevorderen van gelijke behandeling, gelijke kansen én goede relaties tussen groepen. Deze multidimensionale benadering is dus mede gericht op sociale inclusie en erkenning van diversiteit. De Ierse variant ziet op alle mensenrechten en is daarin uniek. Britse rechtspraak maakt duidelijk dat het gaat om een procedurele waarborg en een inspanningsverplichting, geen resultaatsverplichting. Overheidsinstanties hebben de nodige ruimte voor eigen afwegingen.
- De geschiedenis van de *Public Sector Equality Duty* in de verschillende jurisdicties weerspiegelt hun nationale context. In Noord-Ierland ontstond de plicht uit een verzoeningsproces na een nationaal etnisch conflict, in het Verenigd Koninkrijk als reactie op institutioneel racisme, en in Ierland dankzij een actieve civil society. Gebaseerd op internationale principes voor het aanpakken van structurele ongelijkheden, brachten deze plichten significante vernieuwing in nationale gelijke behandelingswetgeving: van een reactieve naar een proactieve aanpak van discriminatie.
- De samenloop van de *Public Sector Equality Duty* met de plicht inzake sociaaleconomische ongelijkheden in Schotland en Wales laat zien dat een proactieve aanpak ook breder maatschappelijk nadeel kan adresseren. Discussies over de juridische erkenning van sociaaleconomisch nadeel/status in Engeland en Ierland benadrukken eveneens het belang van een integrale aanpak om intersectionele en structurele ongelijkheden te bestrijden.

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de *Public Sector Equality Duty* – de wettelijke gelijkheidsplicht voor de publieke sector in het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Eerst wordt de ontstaansgeschiedenis van de plicht in het Verenigd Koninkrijk besproken (paragraaf 6.2), gevolgd door een analyse van de kerninhoud (paragraaf 6.3). Vervolgens komt de Ierse variant aan bod (paragraaf 6.4). Voorbeelden uit praktijk en rechtspraak worden toegelicht in verdiepende kaders. Daarna volgen de reikwijdte van de plicht (paragraaf 6.5) en de zogenoemde 'plicht inzake sociaaleconomische ongelijkheden' (paragraaf 6.6). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (paragraaf 6.7).

6.2 Ontstaan van de plicht in het Verenigd Koninkrijk

In deze paragraaf wordt de historische en politieke achtergrond geschetst van de Britse gelijkheidsplicht. De nadruk ligt op de maatschappelijke ontwikkelingen die de weg hebben gebaand voor een proactieve benadering van gelijkheid in de publieke sector. Kader 8 gaat dieper in op het Macpherson report, een onderzoek naar institutioneel racisme binnen de Britse politie. Kader 9 bevat de officiële tekst van de Britse en Ierse gelijkheidsplicht.

6.2.1 Historische en politieke achtergrond

De *Public Sector Equality Duty* in het Verenigd Koninkrijk geldt als een van de meest ontwikkelde en succesvolle voorbeelden van een wettelijke gelijkheidsplicht.[215] Deze plicht vindt haar oorsprong in artikel 71 van de Race Relations Act 1976. Dit artikel legde een plicht op aan lokale autoriteiten om in hun handelen rekening te houden met de noodzaak om rassendiscriminatie uit te bannen en gelijke kansen en goede relaties te bevorderen tussen personen van verschillende raciale groepen.[216] De Race Relations Act 2000 breidde deze plicht uit naar de politie en andere publieke autoriteiten, na het verschijnen van het Macpherson Report over de moord op Stephen Lawrence.[217] Het rapport wees het gebrekkige politieonderzoek naar de moord op de zwarte tiener toe aan institutioneel racisme binnen de Metropolitan Police. Daarop werd besloten dat de aanpak van discriminatie en racisme door overheidsinstanties grondig moest worden herzien. De *race equality duty* in de Race Relations Act 2000 verschoof voor het eerst de verantwoordelijkheid naar overheidsinstanties om gelijkheid proactief te bevorderen. Deze benadering legde de nadruk op het voorkomen van ongelijkheden, in plaats van alleen op het bestrijden van individuele gevallen van discriminatie.[218] Het artikel beoogde zo ingebakken ongelijkheden te adresseren in de postkoloniale Britse samenleving.

De *race equality duty* was geïnspireerd op bestaande wetgeving in Noord-Ierland, aangenomen na het Goedevrijdagakkoord dat een einde maakte aan een jarenlang etno-nationalistisch geweldsconflict en een gedecentraliseerde wetgevende macht in Noord-Ierland instelde. Gelijke kansen en discriminatie zijn 'overgedragen zaken' en gereguleerd in de Northern Ireland Act 1998. Artikel 75 van de Northern Ireland Act 1998 verplichtte publieke autoriteiten om rekening te houden met de noodzaak om gelijke kansen te bevorderen voor een breed scala aan beschermde groepen en ook om goede relaties te bevorderen tussen personen van verschillende godsdiensten, politieke opvattingen en raciale groepen.[219] Als onderdeel van een verzoeningsproces vormde dit artikel een belangrijke stap voorwaarts voor gelijke behandeling *mainstreaming* in het bestuur van Noord-Ierland.[220] Het artikel is daar nog steeds van kracht maar wordt in het vervolg van dit onderzoek buiten beschouwing gelaten (zie Bijlage 1).

215. Crowley 2017; Crowley 2016.

216. Monaghan 2013, pp. 696-698.

217. Race Relations (Amendment) Act 2000, section 1.

218. Fredman 2011.

219. Northern Ireland Act 1998, section 75.

220. McCrudden 1999, p. 1696.

Kader 8. Macpherson Report: institutioneel racisme binnen de Metropolitan Police

Het Macpherson Report (1999) was een baanbrekend onderzoek naar institutioneel racisme bij de politie in het Verenigd Koninkrijk.[221] Het rapport werd opgesteld naar aanleiding van de moord op Stephen Lawrence, een achttienjarige zwarte Britse tiener die in 1993 in Zuidoost-Londen werd vermoord door een groep witte aanvallers. De politie slaagde er eerst niet in om de moord adequaat te onderzoeken, waardoor de verdachten niet snel werden vervolgd. Dit leidde tot publieke verontwaardiging en een onafhankelijk onderzoek onder leiding van rechter sir William Macpherson.

Het Macpherson rapport bevatte stevige conclusies. De Metropolitan Police had gefaald in haar onderzoek wegens institutioneel racisme. Er was sprake van discriminatie, vooroordelen en een gebrek aan urgentie bij de politie bij het omgaan met de moord op Stephen Lawrence. Het rapport formuleerde wel zeventig aanbevelingen om racisme en discriminatie binnen de politie en breder in de publieke sector aan te pakken. Een van de belangrijkste aanbevelingen van het rapport was dat publieke overheidsinstanties, waaronder de politie, actief racisme en discriminatie moesten bestrijden in plaats van alleen reactief te handelen.

Als gevolg hiervan werd in de Race Relations (Amendment) Act 2000 de wettelijke verplichting opgenomen voor overheidsinstanties om rassengelijkheid te bevorderen. Deze verplichting evolueerde later tot de bredere *Public Sector Equality Duty* opgenomen in de Equality Act 2010. Het Macpherson Report was dus een cruciale mijlpaal in de strijd tegen institutioneel racisme in het Verenigd Koninkrijk. Het rapport legde de basis voor wettelijke verplichtingen, zoals de *Public Sector Equality Duty*, waardoor overheidsinstanties sindsdien proactief beleid moeten voeren om ongelijkheid te bestrijden.

In 2006 trad de *equality duty* in het Verenigd Koninkrijk ook in werking voor de discriminatiegrond handicap[222] en in 2007 voor de discriminatiegrond geslacht[223]. Hoewel de impact van de *race, disability and sex equality duties* verschillend werd gewaardeerd, gaven veel overheidsinstanties in een review in 2008 aan dat deze plichten een positieve cultuurverandering en betere uitkomsten op het gebied van dienstverlening, werkgelegenheid en gemeenschapsrelaties met zich brachten.[224] Daarop werden de drie bestaande plichten geharmoniseerd tot een brede *Public Sector Equality Duty* in artikel 149, Deel 11 getiteld 'Advancement of Equality' van de Equality Act 2010[225], en werden zij uitgebreid naar de negen beschermde discriminatiegronden: leeftijd, handicap, geslachtsverandering, zwangerschap en moederschap, ras, godsdienst of overtuiging, geslacht en seksuele geaardheid. Deze gelijkheidsplicht voor de publieke sector is in werking sinds 5 april 2011 en geldt voor het gehele Verenigd Koninkrijk (Engeland, Schotland en Wales), behalve Noord-Ierland waar artikel 75 Northern Ireland Act 1998 geldt.

221. Macpherson 1999. Zie The Stephen Lawrence Inquiry (gov.uk/government/publications/).

222. Disability Discrimination Act (as amended), section 49A.

223. Sex Discrimination Act 1975 (as amended), section 76A.

224. Government Equalities Office & Schneider-Ross 2009, p. 21.

225. Equality Act 2010 (as amended), section 149.

6.2.2 Doel van de plicht

Doel van de gelijkheidsplicht is *'to incorporate consideration of the advancement of equality into the day-to-day business of all bodies subject to the duty'*.[226] Beoogd wordt *'to accelerate progress towards equality for all, by placing a responsibility on bodies subject to the duty to consider how they can work to tackle systemic discrimination and disadvantage affecting people with particular protected characteristics.'*[227] Volgens Monaghan vormt de introductie van positieve gelijkheidsplichten die institutionele en structurele discriminatie adresseren *'the most significant change in the United Kingdom's equality law over the past decade or so.'*[228]

Kader 9. De officiële Britse en Ierse wetteksten

Verenigd Koninkrijk: The Equality Act 2010
Section 149 - the Public Sector Equality Duty

1. A public authority must, in the exercise of its functions, have due regard to the need to —
   a. eliminate discrimination, harassment, victimisation and any other conduct that is prohibited by or under this Act;
   b. advance equality of opportunity between persons who share a relevant protected characteristic and persons who do not share it;
   c. foster good relations between persons who share a relevant protected characteristic and persons who do not share it.

Ierland: Irish human rights and equality commission act 2014
Section 42 - the Public Sector Human Rights and Equality Duty

1. A public body shall, in the performance of its functions, have regard to the need to —
   a. eliminate discrimination,
   b. promote equality of opportunity and treatment of its staff and the persons to whom it provides services, and
   c. protect the human rights of its members, staff and the persons to whom it provides services.

6.3 Kerninhoud

In deze paragraaf wordt de kern van de *Public Sector Equality Duty* besproken. Aan bod komen de zogenoemde '*due-regard*-standaard' als wettelijke basis, de drie gelijkheidsdoelen, de procedurele aard van de plicht en de toepassing ervan in de praktijk. Kader 10 zet de principes van de *due regard*-standaard op een rij en Kader 11 behandelt enige praktijkvoorbeelden.

6.3.1 De Due Regard-standaard

Artikel 149 van de Equality Act 2010 vormt het juridisch uitgangspunt van de gelijkheidsplicht. Het artikel legt publieke instellingen de verplichting op om systematisch rekening te houden met drie gelijkheidsdoelen. Artikel 149 luidt als volgt:

226. EHRC 2022b.
227. Idem.
228. Monaghan 2013, p. 695.

Lid 1. Een overheidsinstantie moet bij de uitoefening van haar taken terdege rekening houden met de noodzaak van:

a. Het uitbannen van discriminatie, intimidatie en victimisatie en elk ander gedrag dat verboden is door of krachtens deze wet;
b. Het bevorderen van gelijke kansen tussen personen die een relevant beschermd kenmerk delen en personen die dit niet delen;
c. Het bevorderen van goede relaties tussen personen die een relevant beschermd kenmerk delen en personen die dit niet delen.

6.3.2 Drie gelijkheidsdoelen

De drie gelijkheidsdoelen die uit artikel 149 voortvloeien hebben betrekking op het uitbannen van verboden gedrag, het bevorderen van gelijke kansen en het stimuleren van onderlinge relaties tussen groepen. Het eerste doel is ruim geformuleerd en omvat het uitbannen van niet alleen discriminatie maar ook intimidatie en victimisatie en ander verboden gedrag. Het tweede doel om 'gelijke kansen te bevorderen' wordt in artikel 149 (lid 3) nader gespecificeerd als 'het wegnemen of minimaliseren van nadelen die mensen ondervinden als gevolg van hun beschermde kenmerken; maatregelen nemen om tegemoet te komen aan de behoeften van mensen uit beschermde groepen wanneer die verschillen van de behoeften van andere mensen; en mensen uit beschermde groepen aanmoedigen om deel te nemen aan het openbare leven of aan andere activiteiten waar hun deelname onevenredig laag is'. Volgens artikel 149 (lid 7) kan naleving van de plicht inhouden dat sommige personen gunstiger worden behandeld dan anderen, mits dit niet door of krachtens de wet verboden is. Artikel 149 (lid 5) wijst meer specifiek op de noodzaak van bijzondere maatregelen om aan de behoeften van mensen met een handicap tegemoet te komen. Het derde doel om 'goede relaties te bevorderen' wordt in artikel 149 (lid 4) nader gespecificeerd als 'het aanpakken van vooroordelen en bevorderen van begrip'.

Due regard betekent rekening houden met het belang van non-discriminatie en het bevorderen van gelijke kansen en goede relaties.

Gelet op de wettelijke gelijkheidsdoelen, hanteert de plicht een multidimensionale en integrale benadering van gelijkheid, die de traditionele concepten van formele en materiële gelijkheid overstijgt.[229] Hoofdstuk 2 behandelde dit onderwerp al uitgebreid, daarom volstaat hier een korte samenvatting. Aan het uitbannen van discriminatie ligt een concept van gelijkheid in termen van erkenning en respect van de gelijke waardigheid van een ieders persoonlijke identiteit ten grondslag. Met het bevorderen van gelijke kansen wordt verder gestreefd om de marginalisering

229. Manfredi, Vickers & Clayton-Hathway 2018, pp. 5-6.

en nadeel van personen en groepen te beëindigen en verschillen te accommoderen, waarvoor positieve actie vereist kan zijn. Daaraan ligt een concept van gelijkheid in termen van redistributie en herstellen van achterstanden ten grondslag. Met het aanmoedigen van personen en groepen om actief in de samenleving te participeren en het bevorderen van goede relaties omvat de plicht tot slot ook een concept van gelijkheid in termen van sociale inclusie.

6.3.3 Een procedurele plicht

De *Public Sector Equality Duty* is een procedurele norm: zij verplicht instanties tot reflectie en motivering, maar laat ruimte voor beleidsvrijheid in de uitwerking. Britse overheidsinstanties zijn immers verplicht om bij de uitoefening van hun functies 'terdege rekening te houden' (have *due regard*) met de noodzaak van drie wettelijke gelijkheidsdoelen. Instanties zijn niet verplicht om bepaalde concrete stappen te zetten of resultaten te behalen. Een amendement dat beoogde de '*due regard*' standaard te vervangen door '*to take all proportionate steps towards*' werd door de Labour regering afgewezen.[230] De plicht heeft juist geen '*command and control*' karakter, waarbij vooraf voorgeschreven oplossingen aan overheidsinstanties worden opgelegd, hetgeen weerstand bij instanties kan oproepen en contraproductief kan uitwerken. De 'lichte' plicht is expres zodanig geformuleerd dat zij discretie laat aan overheidsinstanties over de uiteindelijke *inhoud* van besluitvorming, en tegelijkertijd gelijke behandelingskwesties mainstreamt in het besluitvormings*proces*.[231] Het gaat dus om een procedurele plicht.

6.3.4 The Brown-principles

In de Britse rechtspraak is de inhoud van de *due regard*-standaard nader ingevuld in een reeks beginselen, bekend als de Brown-principles. Hieronder worden deze principes toegelicht.

Kader 10. The Brown-principles

De zogenoemde *Brown*-principles[232] kunnen als volgt worden samengevat:

1. Overheidsambtenaren moeten op de hoogte en bewust zijn van hun wettelijke plicht om terdege rekening te houden met de noodzaak van de gelijkheidsdoelen. Dit impliceert een '*conscious state of mind and approach*'.
2. De plicht moet worden vervuld vóór en op het moment dat een bepaald beleid wordt onderzocht. Een beslissing kan dus niet alleen achteraf gelegitimeerd worden als zijnde verenigbaar met de plicht, terwijl deze niet daadwerkelijk voorafgaand in overweging is genomen.
3. De plicht '*must be exercised in substance, with rigour and with an open mind*' en moet worden geïntegreerd in de manier waarop de overheidsinstantie haar publieke functies vervult; het is geen kwestie van '*ticking boxes*'. Het feit dat het wetsartikel niet specifiek door de overheidsinstantie is genoemd, is niet doorslaggevend bij

230. Fredman 2011, p. 410.

231. Idem., p. 405.

232. *R (on the application of Brown) v Secretary of State for Work and Pensions* [2008] EWHC 3158 (Admin) [90-96].

het beoordelen of aan de plicht is voldaan, maar het is *good practice* dat zowel naar het wetsartikel als naar eventuele toepasselijke codes of niet-wettelijke richtlijnen wordt verwezen in het beleid of door de besluitvormer.
4. De plicht kan niet worden gedelegeerd.
5. De plicht heeft een doorlopend karakter.
6. Het is *good practice* voor personen die publieke functies uitoefenen om een adequate registratie bij te houden waaruit blijkt dat zij hun plicht hebben nageleefd. Als er geen gegevens worden bijgehouden, kan het vanuit het oogpunt van bewijs moeilijker zijn om een rechtbank ervan te overtuigen dat aan de plicht is voldaan.

6.3.5 Richtlijnen van het Britse nationale mensenrechteninstituut

De Equality and Human Rights Commission (EHRC) heeft deze juridische beginselen vertaald in praktische richtlijnen voor overheidsinstanties.[233] Volgens de richtlijnen moet de plicht integraal onderdeel vormen van het besluitvormingsproces. De gelijkheidsplicht verplicht overheidsinstanties om na te gaan hoe hun publieke taken verschillende groepen op verschillende manieren kunnen beïnvloeden. De plicht vereist dat gelijkheidsoverwegingen tot uiting komen in het ontwerp van (intern) beleid en beslissingen. Overheidsinstanties moeten continu hun beleid en beslissingen evalueren in het licht van de plicht. De vervulling van de plicht is contextafhankelijk en het gaat om een inspanningsverplichting. Het gaat erom dat overheidsinstanties redelijke stappen zetten om de potentiële impact van hun beleid of beslissingen op personen met een beschermd kenmerk na te gaan. De eisen die worden gesteld aan de naleving van de plicht moeten proportioneel zijn aan de grootte van de organisatie en de aard van de publieke taken.

In praktijk zullen overheidsinstanties eerst de relevantie moeten vaststellen van de gelijkheidsplicht voor hun publieke taken. Die taken omvatten al hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden. In feite kan het gaan om alle functies, dus alle activiteiten in verband met de *bedrijfsvoering* (budgettering, inkoop van goederen en diensten, aanbestedingen, subsidies, financiering en/of opdrachtverstrekking) *personeelszaken* (werving, promotie, arbeidsomstandigheden, opleiding en loopbaanontwikkeling van het personeel) *dienstverlening* (ontwerp, levering en evaluatie van diensten en programma's) *beleidsvorming* (onderzoek, beleidsvorming en beleidsevaluatie) en *regelgevende functies* (ontwikkeling van regelgeving voor verschillende sectoren en toezicht op en handhaving van regelgeving). De plicht geldt voor alle stadia van besluitvorming, dus van (intern) beleid tot aan individuele beslissingen ten aanzien van werknemers, dienstgebruikers, en overige burgers die door besluitvorming worden geraakt.

233. EHRC 2022b.

Kader 11. Praktijkvoorbeelden

- In de Memorie van Toelichting bij de Equality Act 2010 worden verschillende voorbeelden genoemd waartoe de integratie van de gelijkheidsplicht van artikel 149 door overheidsinstanties in hun besluitvormingsproces kan leiden:[234]
- Een politieautoriteit herziet haar wervingsprocedures om ervoor te zorgen dat deze niet onbedoeld sollicitanten afschrikt van etnische minderheden, met als doel onwettige discriminatie uit te bannen.
- Een lokale overheid richt opleidings- en mentorprogramma's op voor mensen met een handicap, zodat zij als gemeenteraadslid kunnen fungeren, met als doel gelijke kansen voor verschillende groepen mensen met dezelfde handicap te bevorderen, en in het bijzonder hun participatie aan te moedigen in het openbare leven.
- Een lokale overheid verstrekt financiering voor een opvangcentrum voor zwarte vrouwen die slachtoffer zijn van huiselijk geweld, met als doel gelijke kansen voor vrouwen te bevorderen en in het bijzonder tegemoet te komen aan de verschillende behoeften van vrouwen uit verschillende raciale groepen.
- Een groot overheidsdepartement biedt, in zijn hoedanigheid van werkgever, haar personeel onderwijs en begeleiding aan, met als doel goede relaties tussen transseksueel personeel en niet-transseksueel personeel te bevorderen.
- Een lokale overheid herziet haar gebruik van uitsluitend internettoegang tot gemeentelijke diensten of richt de volwassenen-educatiecursussen "Inleiding tot de informatietechnologie", met als doel gelijke kansen voor ouderen te bevorderen, en in het bijzonder tegemoet te komen aan verschillende behoeften.
- Een school herziet haar anti-peststrategie om ervoor te zorgen dat deze strategie homofoob pesten aanpakt, met als doel goede relaties te bevorderen, en in het bijzonder de vooroordelen tegen homo's en lesbiennes aan te pakken.
- Een lokale overheid introduceert maatregelen om begrip en verzoening tussen soennitische en sjiitische moslims die in een bepaald gebied wonen te vergemakkelijken, met als doel goede relaties tussen mensen met verschillende religieuze overtuigingen te bevorderen.

6.3.6 Discriminatiegronden en intersectionaliteit

Artikel 149 geldt ten opzichte van alle negen door de Britse wet verboden gronden van discriminatie : leeftijd, handicap, geslachtsverandering, zwangerschap en moederschap, ras, godsdienst of overtuiging, geslacht en seksuele geaardheid. Ten aanzien van het doel om discriminatie en ander verboden gedrag uit te bannen, gelden daarnaast ook de discriminatiegronden huwelijk en geregistreerd partnerschap.

De brede reikwijdte van de plicht wordt gezien als een bijzonder voordeel, vanwege haar vermogen om intersectionele en cumulatieve discriminatie aan te pakken.[235] De voormalige drie *race, disabilities and sex equality*

234. Explanatory Notes, Equality Act 2010, section 149, examples.

235. Fredman 2011, p. 414.

duties gingen uit van enkelvoudige identiteiten. De identiteit van mensen wordt echter gevormd door een combinatie ('intersectie') van verschillende kenmerken.[236] Mensen of groepen kunnen discriminatie niet alleen ervaren vanwege één kenmerk dus op basis van één discriminatiegrond – zoals huidskleur. Zij kunnen discriminatie ook ervaren vanwege een combinatie van kenmerken dus op het 'kruisvlak' van verschillende discriminatiegronden – zoals leeftijd en handicap, of geslacht en godsdienst. Ook kunnen mensen of groepen meerdere keren worden gediscrimineerd op grond van verschillende kenmerken. Positieve plichten worden geacht nieuwe mogelijkheden te openen om intersectionaliteit te adresseren.[237] Een persoon hoeft immers niet langer zelf specifiek te bewijzen ongelijk te zijn behandeld ten opzichte van een ander in een vergelijkbare situatie. Het zijn de overheidsinstanties die het initiatief moeten nemen om de specifieke subgroepen – zoals ouderen met een handicap of vrouwen uit etnische en religieuze minderheidsgroepen – te identificeren die door hun handelen, beleid of beslissingen mogelijk kunnen worden gediscrimineerd. Om vervolgens daadwerkelijk nadeel weg te kunnen nemen, behoeften te kunnen accommoderen en participatie te kunnen faciliteren, is het belangrijk dat overheidsinstanties de geïdentificeerde intersectionele groepen consulteren (zie verder paragrafen 8.4 en 10.3).

De Public Sector Equality Duty wordt gezien als een middel om intersectionele en cumulatieve discriminatie aan te pakken.

In de literatuur wordt verder bijzondere aandacht geschonken aan de complexiteit van het bevorderen van gelijke kansen in relatie tot 'godsdienst of levensovertuiging'. Overheidsinstanties zouden mogelijk concurrerende, of zelfs onverenigbare, accommodatie-eisen van verschillende religieuze groepen of van gelovigen en niet-gelovigen moeten adresseren.[238] De reikwijdte van de plicht tot het bevorderen van gelijke kansen in deze hangt samen met de mate van scheiding tussen kerk en staat en de daarmee gepaard gaande ruimte voor religieuze uitingen in de publieke sfeer. Artikel 149 (lid 3) kan hierbij een waardevol richtsnoer vormen voor het maken van accommodatie-afwegingen. Bovendien zou de visie van gelijkheid gebaseerd op sociale inclusie als ultiem kompas kunnen dienen.[239]

6.4 Inspiratie voor een plicht in Ierland

In deze paragraaf wordt de Ierse *Public Sector Equality Duty* besproken, die sinds 2014 is vastgelegd in sectie 42 van de Irish Human Rights and Equality Commission Act. Aan bod komen de historische en politieke achtergrond, de kerninhoud en verschillen met de Britse variant.

236. Crenshaw 1989.
237. Fredman 2011, p. 414.
238. Lester & Uccellari 2008; Vickers 2011a.
239. Vickers 2011a.

6.4.1 Historische en politieke achtergrond

Ierland volgde het voorbeeld van haar buurland in 2014. Hoewel de Ierse regering zich al in 2011 had gecommitteerd tot een dergelijke plicht voor de overheid, ontbrak aanvankelijk de politieke wil deze daadwerkelijk te realiseren. The Equality and Rights Alliance en andere civil society bewegingen pleitten echter met succes voor introductie van een gelijkheidsplicht voor overheidsinstanties in de Irish Human Rights and Equality Commission Act 2014 (IHREC Act 2014).[240] Deze wet creëerde de nieuwe Irish Human Rights and Equality Commission (IHREC), een fusie van The Equality Authority – het nationale gelijke behandelingsinstituut van Ierland – en The Irish Human Rights Commission – het nationale mensenrechteninstituut van Ierland. Dankzij de inspanningen van Ierse belangengroeperingen introduceert artikel 42 voor het eerst een positieve plicht voor publieke instanties in Ierland om gelijke behandeling en mensenrechten in overweging te nemen bij de uitoefening van hun functies.[241] Artikel 42 vormt een van de meest ambitieuze artikelen van de IHREC Act 2014.[242]

6.4.2 Kerninhoud: discriminatie uitbannen, gelijkheid, en mensenrechten beschermen

De gelijkheidsdoelen van de Ierse *Public Sector Equality Duty* zijn duidelijk gemodelleerd naar de Britse wettekst. Volgens artikel 42 moeten Ierse overheidsinstanties bij de uitoefening van hun taken rekening houden met de noodzaak om:

1. Discriminatie uit te bannen.
2. Gelijke kansen en behandeling te bevorderen voor personeel en personen aan wie overheidsinstanties diensten verlenen.
3. De mensenrechten van hun leden, personeel en gebruikers van diensten te beschermen.

Desalniettemin zijn er ook een aantal verschillen. Zo zijn de eerste twee doelen in de Britse wet ruimer geformuleerd. In de Ierse wet wordt het doel om 'gelijke kansen te bevorderen' niet nader in de wet gespecificeerd, waardoor het wel een erg open karakter heeft. Het meest in het oog springende verschil is echter dat in Ierland het 'beschermen van de mensenrechten' in plaats van het 'bevorderen van goede relaties' als derde doel is opgenomen.[243] De plicht is daarmee uniek in haar soort en veel breder dan haar Britse equivalent.[244] Ook in Ierland beslaat de plicht alle door de wet beschermde discriminatiegronden.[245]

6.5 Reikwijdte: publieke sector

In deze paragraaf wordt de reikwijdte van de *Public Sector Equality Duty* besproken. Aan bod komen de publieke instanties waarop de plicht van toepassing is, de wettelijke uitzonderingen, en de voorbeeldfunctie van de overheid richting de private sector.

6.5.1 Publieke instanties

Hoewel de *Public Sector Equality Duty* zowel in het Verenigd Koninkrijk als in Ierland voor de gehele publieke sector geldt, verschilt de reikwijdte per land. Hieronder volgt een nadere toelichting.

240. FLAC 2020, p. 4; Equality and Rights Alliance 2011.

241. Irish Human Rights and Equality Commission Act 2014, section 42.

242. FLAC 2020, p. 5.

243. Volgens artikel 29 omvat dit de mensenrechten opgenomen in: de Ierse Grondwet, het EVRM plus Protocollen, het EU Handvest en verdragen waar Ierland partij bij is én die kracht van wet hebben gekregen.

244. Crowley 2017.

245. De Ierse gelijke behandelingswetgeving kent negen beschermde discriminatiegronden: geslacht (met inbegrip van een transgender of een persoon die naar een ander geslacht overgaat), burgerlijke staat, gezinssituatie (inclusief alleenstaande ouders en verzorgers), leeftijd, seksuele geaardheid, handicap, ras, godsdienst en lidmaatschap van de Traveller-gemeenschap.

Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk geldt de gelijkheidsplicht van artikel 149 voor de gehele overheid of 'publieke sector'. Daarbij wordt uitgegaan van een ruime bestuurskundige opvatting van de overheid; puur wetgevende en rechtsprekende functies zijn uitgesloten van de plicht in het licht van de scheiding der machten. Meer specifiek geldt de gelijkheidsplicht voor 'public authorities' – overheidsinstanties – die staan opgenomen in de lijst met overheidsinstanties van Schedule 19 van de Equality Act 2010.[246] De lijst omvat centrale en lokale overheidsinstanties in alle overheidssectoren. Allereerst geldt de gelijkheidsplicht voor 'Ministers of the Crown'[247] en overheidsdepartementen, met uitzondering van the Security Service, the Secret Intelligence Service en the Government Communications Headquarters. De rechter heeft bepaald dat het voorbereidende besluitvormingsproces van een bestuursdepartement, voordat wetgeving (subordinate legislation) aan het parlement wordt voorgelegd, getoetst kan worden aan de plicht. Het besluitvormingsproces bij de totstandkoming van wetgeving door het parlement (primary legislation) kan echter niet door een rechter aan de plicht worden getoetst: dat zou in strijd komen met de scheiding der machten.[248]

De Public Sector Equality Duty geldt voor alle overheidsinstanties en organisaties die publieke taken uitoefenen.

Verder geldt de gelijkheidsplicht voor opgesomde instanties binnen de strijdkrachten, de publieke omroep, op het gebied van burgerlijke rechten en vrijheden, binnen gerechtelijke en juridische diensten, het strafrecht, milieu, huisvesting en ruimtelijke ordening, de gezondheidszorg, de sociale zorg en sociale zekerheid, industrie, het zakenleven en financiën, lokale overheden, het onderwijs, parlementaire en gedecentraliseerde organen, de politie, toezichthouders, transport,[249] en specifieke overheidsinstanties in Wales en Schotland.[250] Bij 'lokale overheden' gaat het bijvoorbeeld om provincieraden, districtsraden, parochieraden, the Common Council of the City of London en om lokale dienstverleners zoals de brandweer, lokaal vervoer en afvalbedrijven. In het onderwijs gaat het, onder andere, om openbare scholen, openbare onderwijsinstellingen in het voortgezet en hoger onderwijs, openbare universiteiten en hoge scholen. In de gezondheidszorg gaat het om verschillende autoriteiten opgericht om de kwaliteit van de gezondheidszorg te borgen, zoals NHS England en zogenoemde 'integrated care boards'.

In praktijk gaat het om zo'n 35.000 overheidsinstanties in Engeland, zo'n 270 overheidsinstanties in Schotland en zo'n 80 tot 90 overheidsinstanties in Wales.

246. Equality Act 2010, section 150 (1).

247. Ministers of the Crown zijn alle regeringsministers die deel uitmaken van het kabinet.

248. *R (on the application Adiatu and Independent Workers Union of Great Britain) v HMT* [2020] EWHC 1554 [220; 226; 229].

249. Equality Act 2010, Schedule 19, Part 1.

250. Equality Act 2010, Schedule 19, Part 2 and 3.

Ierland

Ook in Ierland geldt de gelijkheidsplicht voor de gehele publieke sector en is in de wet een lijst met overheidsinstanties en uitzonderingen opgenomen.[251] In praktijk gaat het om zo'n 288 overheidsinstanties.

6.5.2 Uitzonderingen

Zowel in het Verenigd Koninkrijk als in Ierland zijn er uitzonderingen op de *Public Sector Equality Duty* in de wet opgenomen. Hieronder volgt een nadere toelichting.

Verenigd Koninkrijk

In de lijst opgenomen overheidsinstanties moeten aan de gelijkheidsplicht voldoen in verband met de uitoefening van al hun functies, behalve als de lijst alleen specifieke functies van een overheidsinstantie noemt of specifieke functies uitzondert.[252] Zo valt de British Broadcasting Corporation (BBC) onder de plicht met uitzondering van 'the provision of a content service', wat begrijpelijk is vanuit het oogpunt van de onafhankelijkheid van de media. Ook (privaatrechtelijke) organisaties die geen overheidsinstantie zijn maar wel publieke functies uitoefenen, moeten aan de gelijkheidsplicht van artikel 149 voldoen bij de uitoefening van die publieke functies.[253] Een voorbeeld zijn privaatrechtelijke ondernemingen die straffen en vrijheidsbenemende maatregelen uitvoeren voor de overheid, zoals gevangenissen, huizen van bewaring, jeugdinrichtingen en detentiecentra. Een 'public function' is een 'function of a public nature for the purposes of the Human Rights Act 1998'.[254] Over het algemeen gaat het om taken die voor de staat worden uitgeoefend en die niet vergelijkbaar zijn met diensten die ondernomen kunnen worden door private organisaties. Relevante indicatoren hierbij zijn ook of een organisatie wordt gefinancierd met publieke middelen of grotendeels afhankelijk is van publieke financiering.[255]

Schedule 18 van de Equality Act 2010 bepaalt voor welke publieke functies en welke overheidsinstanties de gelijkheidsplicht *niet* geldt. Het gaat om specifiek omschreven taken, zoals taken die verband houden met immigratie en gerechtelijke taken. In verband met immigratie is alleen de bevordering van gelijke kansen op grond van nationaliteit, etnische of nationale afkomst, godsdienst en leeftijd uitgezonderd van de plicht.[256] De gelijkheidsplicht op grond van leeftijd geldt niet voor onderwijs en dienstverlening op scholen of met betrekking tot kindertehuizen.[257] Personen die onderdeel uitmaken van the House of Commons, the House of Lords, the Scottish Parliament, the National Assembly for Wales, the General Synod of the Church of England, the Security Service, the Secret Intelligence Service, en (het deel van de strijdkrachten dat ondersteuning biedt aan) the Government Communications Headquarters zijn specifiek van de plicht uitgesloten.[258]

Ierland

Anders dan in het Verenigd Koninkrijk geldt in Ierland de plicht in de onderwijssector alleen voor universiteiten, hogescholen en onderwijs- en opleidingsraden. IHREC pleit ervoor ook scholen en andere onderwijsinstellingen onder de plicht te brengen.[259]

251. IHREC Act 2014, section 2.
252. Equality Act 2010, section 150 (3) en (4).
253. Equality Act 2010, section 149 (2).
254. Equality Act 2010, section 150 (5).
255. EHRC 2014, pp. 80-81.
256. Equality Act 2010, Schedule 18, section (2) en (3).
257. Equality Act 2010, Schedule 18, section (1).
258. Equality Act 2010, Schedule 18, section (4).
259. IHREC 2023, p. 71.

6.5.3 Voorbeeldfunctie van de overheid

De wettelijke gelijkheidsplicht geldt niet voor de private sector. In het Verenigd Koninkrijk en Ierland hoeven ondernemingen en andere private organisaties dus niet te voldoen aan de plicht. De gelijkheidsplicht heeft wel indirect invloed op de private sector, voor zover zij goederen en diensten levert aan de publieke sector. Immers, de gelijkheidsplicht ziet ook op de inkoop en aanbestedingen door overheidsinstanties, die de plicht in overweging moeten nemen bij het contracteren met private aanbieders. In de literatuur wordt ook wel gepleit om de gelijkheidsplicht in de wet uit te breiden naar de private sector.[260] Men kan inderdaad stellen dat de verplichtingen om discriminatie uit te bannen en gelijkheid te bevorderen in principe ook voor de private sector gelden - of zouden moeten gelden.[261] Meer in het algemeen kan de gelijkheidsplicht voor de publieke sector als voorbeeld en vrijwillige standaard fungeren voor de private sector om aan te tonen welk belang private organisaties hechten aan waarden van gelijkheid en diversiteit in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen.[262]

6.6 Sociaaleconomische ongelijkheden

Naast de *Public Sector Equality Duty* kent het Verenigd Koninkrijk ook een wettelijke plicht om rekening te houden met sociaaleconomische ongelijkheden. In deze paragraaf wordt ingegaan op de juridische basis, de implementatie in verschillende delen van het VK en de discussie over sociaaleconomische status als discriminatiegrond in Ierland.

6.6.1 Plicht inzake sociaaleconomische ongelijkheden in het Verenigd Koninkrijk

Naast de *Public Sector Equality Duty* van artikel 149 kent de Britse Equality Act 2010 in artikel 1 ook een *Public Sector Duty regarding Socio-Economic Inequalities*. Dit artikel bepaalt dat centrale en lokale overheden in hun strategische besluitvorming rekening houden met het belang om ongelijkheden als gevolg van sociaaleconomische achterstand te verminderen. Het artikel luidt: *'An authority to which this section applies must, when making decisions of a strategic nature about how to exercise its functions, have due regard to the desirability of exercising them in a way that is designed to reduce the inequalities of outcome which result from socio-economic disadvantage.'*[263] Het artikel geldt alleen voor centrale en lokale overheden, niet voor alle overheidsinstanties zoals de PSED. Ook is het geen rapportageplicht zoals de PSED. Volgens de Memorie van Toelichting kan het gaan om ongelijkheden op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, huisvesting, criminaliteitscijfers, of andere zaken die verband houden met sociaaleconomische achterstand. Het is aan centrale en lokale overheden om te bepalen welke ongelijkheden zij vanuit hun positie kunnen beïnvloeden.[264]

De Britse overheid heeft eerder verklaard artikel 1 niet in werking te laten treden in Engeland.[265] Hoewel het artikel daar nog niet in werking is, heeft de huidige regering aangekondigd het alsnog in werking te stellen.[266] Dit is in contrast met de positie van Schotland en Wales. In Schotland

260. Fredman 2011.

261. Idem., p. 415.

262. Manfredi, Vickers & Clayton-Hathway 2018, p. 18. Britse ondernemingen met activiteiten in de EU zullen mogelijk wel aan de EU richtlijn Herziening Duurzaamheidsrapportage 2022/2464/EU moeten voldoen.

263. Section 1 (1) van de Equality Act 2010.

264. Explanatory Notes, Equality Act 2010, par. 23.

265. Prince 2021, p. 164.

266. Break down barriers to opportunity (labour.org.uk). Zie ook: Equality law call for evidence (gov.uk).

trad artikel 1 – bekend als de 'Fairer Scotland Duty' – in werking op 1 april 2018.[267] In Wales trad de plicht inzake sociaaleconomische ongelijkheden in werking op 31 maart 2021.[268] De plicht wordt beschouwd als een kernmechanisme om de meest kwetsbaren in de samenleving te ondersteunen en om te zorgen voor betere uitkomsten van het besluitvormingsproces voor hen die sociaaleconomische achterstand ervaren. Richtlijnen helpen overheidsinstanties in Schotland en Wales om aan de plicht te voldoen.[269]

De Socio-Economic Duty verplicht overheden tot een proactieve aanpak van ongelijkheid voor mensen in sociaaleconomisch kwetsbare posities.

Deze plicht om socio-economische ongelijkheden zoveel mogelijk te verminderen, wordt gezien als een belangrijke aanvulling op de gelijkheidsplicht voor de publieke sector.[270] Als risico van de gelijkheidsplicht wordt gezien dat de plicht, in tijden van bezuinigingen, kan leiden tot een vruchteloze competitie tussen beschermde groepen ten aanzien van verminderde publieke middelen. De plicht zorgt immers niet voor meer publieke middelen, alleen voor een herprioritering van hun besteding met in achtneming van de belangen van beschermde groepen. Dit kan leiden tot het redistribueren van armoede zonder het redistribueren van welvaart.[271] Een plicht voor overheidsinstanties om ook rekening te houden met sociaaleconomische ongelijkheden heeft de potentie om dit effect weer in evenwicht te brengen. In samenhang beschouwd, kunnen de plichten intersectionele discriminatie op het kruisvlak van beschermde kenmerken en sociaaleconomische status adresseren. Het belang om artikel 1 ook in Engeland in werking te laten treden wordt in de literatuur dan ook onderstreept.[272] Sommige Engelse lokale overheden passen de sociaaleconomische plicht al vrijwillig toe en nemen sociaaleconomische achterstand in overweging mee in hun strategische besluitvorming.[273]

6.6.2 Discussie over sociaaleconomische status als discriminatiegrond in Ierland

In Ierland wordt al twee decennia opgeroepen om sociaaleconomische status als discriminatiegrond in de Ierse gelijke behandelingswetgeving op te nemen onder verwijzing naar internationaalrechtelijke verplichtingen.[274] In 2017 en 2021 zijn daartoe zelfs wetsvoorstellen gedaan, tot op heden zonder succes.[275] Met de introductie van deze discriminatiegrond zou worden erkend dat mensen daadwerkelijk discriminatie kunnen ervaren vanwege hun sociaaleconomische achterstandspositie en op deze grond uitgesloten kunnen worden van diensten en werk, hetgeen inkomens- en welvaartsongelijkheden kan vergroten. Armoede en sociale uitsluiting leiden tot ongelijke kansen en uitkomsten. Een lage sociaaleconomische

267. The Equality Act 2010 (Commencement no. 13) (Scotland) Order 2017, SSI 2017/403 en Equality Act 2010 (Authorities subject to the socio-economic inequality duty) Regulations 2018, SSI 2018/101. De bevoegdheid om de plicht te implementeren was overgedragen als onderdeel van de Scotland Act 2016.

268. The Equality Act 2010 (Commencement no. 15) (Wales) Order 2021, 2021 No 298 (W.75) (C.10) en Equality Act 2010 (Authorities subject to a duty regarding the socio-economic inequalities) (No. 2) (Wales) Regulations 2021, 2021 No. 1351 (W. 350). De bevoegdheid om de plicht te implementeren was overgedragen onder s. 45 van de Wales Act 2017.

269. Fairer Scotland Duty: guidance for public bodies (gov.scot); The Socio-economic Duty: guidance (gov.wales).

270. Fredman 2011, p. 407.

271. Idem., p. 407.

272. Fredman 2012, p. 267.

273. SED Briefing for LAS June 2020 (justfair.org.uk).

274. Verschillende internationale verdragen verbieden discriminatie op grond van 'social origin', 'property' en 'other status' of bevatten het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting, zoals artikelen 14 EVRM, E en 30 ESH, 21 EU Handvest, 2.2 IVESCR, 26 IVBPR. Zie ook: De Schutter 2022.

275. The Equality (Miscellaneous Provisions) Bill 2021 is nog aanhangig bij het Ierse Parlement.

status kan de basis zijn voor stereotypering, vooroordelen, stigmatisering en discriminatie. Mensen met een lagere sociaaleconomische status hebben een zwakkere positie om op te komen voor hun rechten en een lagere toegang tot recht. Discriminatie op grond van sociaaleconomische status werpt een drempel op voor het volledige genot van mensenrechten, met name sociale en economische rechten zoals het recht op werk, sociale zekerheid, voedsel, huisvesting, gezondheidszorg en onderwijs. Het wegnemen van deze drempels is belangrijk voor sociale cohesie, sociale inclusie en het verbeteren van de levenskwaliteit van mensen die in armoede leven of een risico op armoede lopen. Sociaaleconomische discriminatie gaat vaak gepaard met discriminatie op basis van een andere grond. Het gaat dan vaak om discriminatie van structureel kwetsbare groepen. De introductie van sociaaleconomische status als discriminatiegrond kan daarom helpen om niet alleen intersectionele maar structurele discriminatie aan te pakken. De discriminatiegrond zou zelfs cycli van armoede en achterstand, dus vormen van intergenerationele discriminatie kunnen adresseren.[276]

Om deze redenen pleit IHREC voor de introductie van sociaaleconomische status als nieuwe discriminatiegrond in de Ierse gelijke behandelingswetgeving.[277,278] Deze discriminatiegrond zou ook de gelijkheidsplicht van artikel 42 uitbreiden. De introductie van sociaaleconomische status als discriminatiegrond in de Ierse gelijke behandelingswetgeving zou vereisen dat overheidsinstanties deze grond ook in overweging moeten nemen bij de naleving van de gelijkheidsplicht. In de richtlijnen '*Implementing the Public Sector Human Rights and Equality Duty*' van IHREC worden overheidsinstanties al geadviseerd om bij uitvoering van de plicht in de praktijk niet alleen rekening te houden met ongelijkheid van mensen op basis van de wettelijk beschermde kenmerken maar ook met ongelijkheid van mensen 'die het risico lopen op armoede en sociale uitsluiting'.[279]

6.7 Conclusie

De *Public Sector Equality Duty* in het Verenigd Koninkrijk en Ierland verplicht overheidsinstanties om gelijkheidsoverwegingen in al hun besluitvormingsprocessen te integreren en geldt voor de gehele publieke sector. De plicht ziet op het uitbannen van discriminatie en het bevorderen van gelijke behandeling, gelijke kansen én goede relaties tussen groepen. Deze multidimensionale benadering is dus mede gericht op sociale inclusie en erkenning van diversiteit. De Ierse variant ziet op alle mensenrechten en is daarin uniek. Britse rechtspraak maakt duidelijk dat het gaat om een procedurele waarborg en een inspanningsverplichting, geen resultaatsverplichting. Overheidsinstanties hebben de nodige ruimte voor eigen afwegingen en contextspecifieke maatregelen. De geschiedenis van de *Public Sector Equality Duty* in de verschillende jurisdicties weerspiegelt hun nationale context.

In Noord-Ierland ontstond de plicht uit een verzoeningsproces na een nationaal etnisch conflict, in het Verenigd Koninkrijk als reactie op institutioneel racisme, en in Ierland dankzij een actieve civil society. Gebaseerd op internationale principes voor het aanpakken van structurele ongelijk-

276. IHREC 2023, pp. 50-53.

277. IHREC staat daarbij een 'asymmetrische' benadering voor. IHREC 2023, p. 51.

278. Als definitie van sociaaleconomische status stelt IHREC voor: '*social or economic disadvantage resulting from one or more of the following: (a) poverty, (b) illiteracy, (c) level of education, (d) address, type of housing or homelessness, (e) employment status, (f) social or regional accent, or from any other similar circumstance*'. IHREC 2023, pp. 56-57.

279. IHREC 2020a.

heden, brachten deze plichten significante vernieuwing in nationale gelijke behandelingswetgeving: van een reactieve naar een proactieve aanpak van discriminatie. De samenloop van de *Public Sector Equality Duty* met de plicht inzake sociaaleconomische ongelijkheden in Schotland en Wales laat zien dat een proactieve aanpak ook breder maatschappelijk nadeel kan adresseren. Discussies over de juridische erkenning van sociaaleconomisch nadeel/status in Engeland en Ierland benadrukken eveneens het belang van een integrale aanpak om intersectionele en structurele ongelijkheden te bestrijden.

7. Uitvoering, handhaving en toezicht

Samenvatting

- Het verenigd Koninkrijk en Ierland hanteren verschillende modellen om de *Public Sector Equality Duty* uit te voeren. Engeland focust op transparantie met beperkte rapportage over diversiteit van werknemers, genderloonkloof en gelijkheidsdoelen, zonder strikte controlemechanismen. Schotland en Wales hanteren striktere eisen, waaronder *equality impact assessments*, strategische plannen, het betrekken van belanghebbenden, monitoring en extern gecontroleerde rapportage over voortgang van genomen maatregelen voor een systematischere en inclusievere naleving.
- Ierland kiest juist voor een eenvoudiger en autonomer systeem met een abstract wettelijk model van '*assess, address, report*'. Instanties identificeren relevante mensenrechten- en gelijkheidskwesties, ondernemen acties en rapporteren jaarlijks. Dit model biedt veel vrijheid en flexibiliteit, maar de inhoudelijke eisen zijn minder strikt.
- De gelijke behandelingsinstituten in het Verenigd Koninkrijk en Ierland spelen een sleutelrol in het bevorderen en handhaven van de *Public Sector Equality Duty*. Het Verenigd Koninkrijk beschikt over een robuust juridisch kader met handhavingsbevoegdheden voor EHRC en de mogelijkheid om juridische stappen te ondernemen tegen niet-naleving. Engeland kent wel minder aanknopingspunten voor monitoring dan Schotland en Wales. Het handhavingsmechanisme in Ierland is zwakker met slechts een ondersteunende rol voor IHREC en zonder rechterlijke toetsing, wat de effectiviteit van de plicht aanzienlijk beperkt. In Ierland wordt het Britse handhavingsmodel als goed voorbeeld gezien.

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de uitvoering, handhaving en het toezicht op de *Public Sector Equality Duty* in het Verenigd Koninkrijk en Ierland centraal. Beide landen hanteren specifieke wettelijke regels voor de praktische invulling van deze plicht. Opvallend is dat de uitvoeringsvereisten aanzienlijk verschillen per jurisdictie.

Het eerste deel van het hoofdstuk behandelt de regels rond uitvoering, waaronder informatie- en rapportageverplichtingen. Het tweede deel van het hoofdstuk richt zich op handhaving, toezicht en rechterlijke toetsing.

Dit eerste deel gaat in op de wettelijke uitvoeringsverplichtingen die de *Public Sector Equality Duty* concretiseren. Het betreft vooral verplichtingen tot het verzamelen van informatie en het rapporteren over de naleving van de gelijkheidsdoelen.

Eerst worden de zogenoemde *specific duties* in het Verenigd Koninkrijk besproken (paragraaf 7.2), met aandacht voor de beperktere verplichtingen in Engeland en de uitgebreidere verplichtingen in Schotland en Wales. Vervolgens komt de Ierse praktijk aan bod, waarin de verplichtingen abstracter en minder dwingend zijn (paragraaf 7.3). Verdiepende kaders lichten relevante regelgeving en richtlijnen verder toe. Dit deel sluit af met een tussenconclusie over de uitvoering (paragraaf 7.4).

7.2 'Specific duties' in het Verenigd Koninkrijk

De Equality Act 2010 (artikelen 153 en 154) geeft ministers in Engeland, Schotland en Wales de bevoegdheid om nadere wettelijke verplichtingen op te leggen aan overheidsinstanties. Naast de algemene gelijkheidsplicht uit artikel 149 bevat de wet daarom ook zogenoemde *specific duties*, bedoeld 'to ensure better performance of the *Public Sector Equality Duty*'.

Deze uitvoeringsverplichtingen verschillen per jurisdictie. Hieronder worden de regels voor respectievelijk Engeland (paragraaf 7.2.1), Schotland (paragraaf 7.2.2) en Wales (paragraaf 7.2.3) toegelicht. Kader 12 gaat dieper in op de specifieke plichten in Schotland en Wales.

7.2.1 Engeland

Drie informatieplichten

In Engeland zijn de uitvoeringsplichten beperkt. Met de harmonisatie van de *race, disability and sex equality duties* tot een *Public Sector Equality Duty* werd niet alleen beoogd de reikwijdte van de plicht te vergroten naar alle discriminatiegronden, maar werd ook beoogd de eerdere plichten te vereenvoudigen, de bureaucratie verbonden aan de eerdere plichten te verminderen en uitkomstgericht te zijn. Veel prescriptieve vereisten zijn daarom geschrapt. De huidige uitvoeringsplichten schrijven niet voor hóe overheidsinstanties precies aan hun verplichtingen moeten voldoen. De wet verplicht overheidsinstanties alleen om informatie te verzamelen en te publiceren over drie zaken:

- **Equality information:** jaarlijks informatie publiceren om daarmee aan te tonen dat overheidsinstanties aan hun gelijkheidsplicht voldoen.[280] Overheidsinstanties moeten in ieder geval informatie publiceren over personen met een beschermd kenmerk die hun werknemers zijn of andere personen op wie hun beleid en praktijken invloed hebben (bijvoorbeeld dienstenafnemers). Overheidsinstanties met minder dan 150 werknemers hoeven geen informatie over hun werknemers te publiceren.[281]
- **Equality objectives:** elke vier jaar een of meerdere doelen opstellen en publiceren, die overheidsinstanties denken te moeten bereiken om aan hun gelijkheidsplicht te voldoen.[282] De gepubliceerde doelen moeten specifiek en meetbaar zijn.

280. Regulation 4, Equality Act 2010 (Specific Duties and Public Authorities) Regulations 2017, (SI 2017/353).

281. Regulation 4 (4) (England).

282. Regulation 5 (England).

- **Gender pay gap information:** jaarlijks informatie over beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen – genderloonkloofinformatie – publiceren. Dit geldt alleen voor overheidsinstanties met meer dan 250 werknemers.[283]

Rapporteren

Overheidsinstanties moeten hun gelijkheidsinformatie en gelijkheidsdoelen publiceren op een voor het publiek toegankelijke manier, bijvoorbeeld op hun website. Zij mogen de informatie apart of in een ander document publiceren.[284] Genderloonkloofinformatie moet op de website worden gepubliceerd en gedurende ten minste drie jaar openbaar beschikbaar zijn.[285] In Engeland zijn overheidsinstanties niet wettelijk verplicht om *equality impact assessments* te maken om het effect van hun beleid en beslissingen op verschillende groepen mensen na te gaan. Ook zijn overheidsinstanties niet verplicht om de voortgang van genomen maatregelen te monitoren, evalueren en daarover te publiceren. In principe hoeven overheidsinstanties ook niet volgens de wet belanghebbenden te betrekken bij het uitvoeren van hun specifieke uitvoeringsplichten.

7.2.2 Schotland en Wales

Gedetailleerde informatieplichten

In Schotland en Wales zijn de uitvoeringsplichten veel uitgebreider en gedetailleerder. Er zijn plichten om gelijkheidsdoelen en -uitkomsten, strategische gelijke behandelingsplannen, genderloonkloofinformatie en informatie over de beschermde kenmerken van werknemers te publiceren. Er zijn plichten om *impact assessments* te maken en om de voortgang van beleid en maatregelen te evalueren en te monitoren. Er zijn plichten om belanghebbenden bij deze activiteiten te betrekken. Er zijn uitgebreide rapportageplichten voor zowel overheidsinstanties als ministers. Deze plichten zijn veel preciezer in de wet geformuleerd dan in Engeland (zie uitgebreider kader 12).

Rapporteren

In Schotland moeten overheidsinstanties elke twee jaar een specifiek rapport publiceren over de voortgang die zij hebben gemaakt in het 'mainstreamen' van de *Public Sector Equality Duty* om zodoende beter te presteren.[286] In Wales kan deze informatie ook gepubliceerd worden in het jaarverslag of in een ander gepubliceerd document van de overheidsinstantie.[287] Er wordt bijzondere nadruk gelegd op het toegankelijk zijn van publicaties voor personen met beschermde kenmerken.[288]

Daarnaast moeten ministers in Wales elke vier jaar een rapport publiceren met een overzicht van de voortgang van de naleving van de *Public Sector Equality Duty* door overheidsinstanties. Dit rapport moet voorstellen bevatten voor de coördinatie van acties door instanties om te zorgen voor een nog betere naleving.[289] Evenzo moeten Schotse ministers elke vier jaar voorstellen publiceren die overheidsinstanties helpen beter aan de *Public Sector Equality Duty* te voldoen, en over de voortgang van deze voorstellen rapporteren.[290]

283. Regulation 3 (England).
284. Regulation 6 (England).
285. Schedule 1, Regulation 14 (England).
286. Regulation 3 (Scotland).
287. Regulation 16 (4) (Wales).
288. Regulation 3 (Scotland); Regulation 6 (2) (Wales).
289. Regulation 17 (Wales).
290. Regulation 12 (Scotland).

Kader 12. Specifieke plichten in Schotland en Wales nader toegelicht

- **Gelijkheidsdoelen en gelijkheidsuitkomsten**
  In Wales moet de publicatie van gelijkheidsdoelen worden vergezeld van een verklaring over de stappen die de overheidsinstantie heeft gezet of zal zetten om elk gesteld doel te bereiken, en het verwachtte tijdsbestek waarbinnen dit zal gebeuren.[291] De voortgang en de effectiviteit van de stappen moeten worden gemonitord. Elk doel moet om de vier jaar worden geëvalueerd. Als een overheidsinstantie besluit geen gelijkheidsdoel te publiceren in verband met een of meerdere beschermde kenmerken, dan moet zij de reden daarvoor opgeven. In Schotland spreekt men van gelijkheidsuitkomsten in plaats van doelen (*equality outcomes*). Daar bestaat de plicht om elke vier jaar een reeks gelijkheidsuitkomsten te publiceren. Als deze uitkomsten niet alle relevante beschermde kenmerken betreffen moeten overheidsinstanties een reden daarvoor opgeven. Elke twee jaar moeten instanties een voortgangsrapport met betrekking tot deze gelijkheidsuitkomsten publiceren.[292]
- **Strategisch gelijke behandelingsplan**
  In Wales moeten overheidsinstanties daarnaast ook een strategisch gelijke behandelingsplan (*strategic equality plan*) opstellen – met een stappenplan voor het bereiken van gelijksdoelen binnen een bepaalde termijn, een actieplan tegen ongelijke beloning van mannen en vrouwen en een opgave van overige relevante maatregelen – en dit plan publiceren.[293]
- **Impact assessments en monitoring**
  In Schotland en Wales zijn overheidsinstanties verplicht om *(equality) impact assessments* te maken van voorgenomen beleid en praktijken en om de impact van bestaand beleid en praktijken te monitoren en te evalueren.[294] Als de impact van bepaald beleid en praktijken substantieel blijkt, dan moet over de resultaten van het assessment en daaropvolgende stappen gepubliceerd worden. In Schotland moet er vervolgens ook daadwerkelijk rekening gehouden worden met de uitkomsten van assessments.
- **Betrekken van belanghebbenden**
  Zowel in Schotland als in Wales staat bovendien expliciet in de wet een plicht opgenomen om mensen die de belangen van beschermde groepen representeren, en mensen die een belang hebben bij hoe een overheidsinstantie haar functies uitoefent, te betrekken bij activiteiten zoals het opstellen van gelijkheidsdoelen en -uitkomsten, het maken van *equality impact assessments* en strategische gelijke behandelingsplannen.[295]
- **Informatie over beschermde kenmerken van werknemers**
  Net als in Engeland moeten overheidsinstanties in Schotland en Wales ook jaarlijks informatie verzamelen en publiceren over hun werknemers.[296] Het jaarlijkse rapport moet informatie geven over het aantal werknemers met beschermde kenmerken binnen de totale samenstelling van het personeel en met betrekking tot

291. Regulations 3 and 4, Equality Act 2010 (Statutory Duties) (Wales) Regulations 2011, (SI 2011/1064).

292. Regulation 4, Equality Act 2010 (Specific Duties) (Scotland) Regulations 2012, (SI 2012/162).

293. Regulations 14 (Wales).

294. Regulation 5 (Scotland); Regulation 8 (Wales).

295. Regulation 4 (2) (Scotland); Regulations 5 en 15 (1) (a) (Wales).

296. Regulation 6 (Scotland); Regulation 9 (Wales).

het werven, ontwikkelen en behouden van werknemers van de overheidsinstantie. Ook moet gerapporteerd worden over hoe deze informatie wordt gebruikt om beter aan de *Public Sector Equality Duty* te voldoen. In Wales is de wet zeer precies geformuleerd en waarborgt zij dat werknemers en sollicitanten niet verplicht zijn informatie te geven. Alleen in Wales zijn overheidsinstanties ook verplicht maatregelen te treffen om kennis en begrip van de *Public Sector Equality Duty* en uitvoeringsplichten onder hun werknemers te vergroten en te toetsen of personeel hierin getraind moet worden.[297]

- **Gelijke beloning en genderloonkloofinformatie**
  Net als in Engeland moeten overheidsinstanties in Schotland en Wales informatie verzamelen over de beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen en daarover publiceren.[298] In Schotland geldt de publicatieplicht alleen voor overheidsinstanties met 20 werknemers of meer. In Wales moeten overheidsinstanties een actieplan publiceren, waarin gelijke beloningsdoelen en beleid om ongelijke beloning tussen mannen en vrouwen aan te pakken staan opgenomen.[299] In Schotland moeten overheidsinstanties elke vier jaar een verklaring publiceren over, onder andere, hun beleid inzake gelijke beloning tussen mannen en vrouwen.[300]
- **Openbare aanbestedingen**
  De Equality Act 2010 staat ook toe om regelgeving te maken voor nadere plichten met betrekking tot openbare aanbestedingen.[301] In Engeland is hier geen gebruik van gemaakt. In Schotland en Wales bestaan wel wettelijke plichten voor overheidsinstanties om rekening te houden met de *Public Sector Equality Duty* in het kader van openbare aanbestedingen.[302]

7.3 'Assess, address, report' in Ierland

In deze paragraaf wordt de uitvoering van de Ierse *Public Sector Equality Duty* besproken. Aan bod komen het driestappenmodel *'assess, address, report'* en de richtlijnen die het nationale mensenrechteninstituut (IHREC) heeft ontwikkeld om overheidsinstanties bij de implementatie te ondersteunen. Kader 13 gaat dieper in op deze richtlijnen.

7.3.1 Driestappenproces

In Ierland zijn de plichten, opgenomen in de wet om de *Public Sector Equality Duty* van artikel 42 (lid 1) IHREC Act 2014 uit te voeren, veel beknopter dan in het Verenigd Koninkrijk. Artikel 42 (lid 2) vereist alleen dat een overheidsinstantie – rekening houdend met haar functies, doel, omvang en beschikbare middelen – drie stappen zet:

1. Beoordelen (*Assess*) - in haar strategisch plan moet de overheidsinstantie identificeren welke mensenrechten- en gelijke behandelingskwesties zij relevant acht voor haar functies en doelstellingen;
2. Aanpakken (*Address*) - in het strategisch plan moet de overheidsinstantie het beleid, de plannen en de maatregelen opnemen of voorstellen om die kwesties aan te pakken;

297. Regulation 10 (Wales).
298. Regulation 7 (Scotland); Regulation 11 (Wales).
299. Regulation 12 (Wales).
300. Regulation 8 (Scotland).
301. Equality Act 2010, section 155.
302. Regulation 9 (Scotland); Regulation 18 (Wales).

3. Rapporteren (*Report*) - in haar jaarverslag moet de overheidsinstantie verslag uitbrengen over ontwikkelingen en resultaten op een voor het publiek toegankelijke manier.

Het artikel erkent dat de wijze waarop de drie stappen '*assess, address, report*' worden uitgevoerd, kan verschillen per overheidsinstantie. Dit zorgt voor een belangrijke mate van flexibiliteit in de implementatie van de plicht binnen de publieke sector in Ierland. Als een overheidsinstantie echter geen *equality assessment* in haar strategisch plan opneemt of niet rapporteert in haar jaarverslag, dan heeft zij in principe haar plicht van artikel 42 (lid 2) geschonden. Anders dan in het Verenigd Koninkrijk wordt de uitvoeringsplicht niet verder in de IHREC Act 2014 uitgekristalliseerd; er worden geen inhoudelijke eisen gesteld aan de processtappen. Dit kan verklaard worden vanuit de totstandkoming van de wet. Ten eerste, ging de aandacht destijds vooral uit naar de complexe fusie van de twee bestaande instituten op het gebied van gelijke behandeling enerzijds en mensenrechten anderzijds tot een gemeenschappelijk instituut, IHREC, met brede bevoegdheden (zie verder paragraaf 6.4). Ten tweede, was de *Public Sector Equality Duty* wel in de IHREC Act 2014 opgenomen door de inzet van civil society bewegingen, maar vervolgens bestond er geen brede politieke steun voor de plicht in een tijd van bezuinigingen. De verantwoordelijkheid voor een goede, nadere uitwerking van de plicht kwam hierdoor, na de totstandkoming van de wet, bij het nieuw opgerichte IHREC te liggen.[303]

7.3.2 Richtlijnen van het Ierse nationale mensenrechteninstituut

Op basis van vijf pilotprojecten met overheidsinstanties in verschillende sectoren heeft IHREC dan ook richtlijnen ontwikkeld voor overheidsinstanties om de *Public Sector Equality Duty* in de praktijk te implementeren.[304] De richtlijnen '*Implementing the Public Sector Human Rights and Equality Duty*' werken de doelen van de drie stappen '*assess, address, report*' verder uit en geven praktische suggesties aan overheidsinstanties om deze stappen uit te voeren (zie uitgebreider kader 13).[305] IHREC heeft deze richtlijnen geconcretiseerd in twee praktische instrumenten die overheidsinstanties kunnen gebruiken bij het zetten van de drie stappen, namelijk een *'Tool for an evidence-based assessment of human rights and equality issues'*[306] en een *'Tool for a consultative approach'*.[307] Volgens de richtlijnen moet de *Public Sector Equality Duty* worden ingebed in het waardenkader van een overheidsinstantie, zodat mensenrechten en gelijkheidswaarden richting geven aan prioriteiten, budgetten, werkprocessen en personeelsbeleid.[308] Er zijn diverse waardenkaders ontwikkeld die Ierse overheidsinstanties helpen bij de praktische uitvoering en borging van deze waarden.[309] Tot slot biedt de plicht volgens de richtlijnen een overkoepelend en coherent raamwerk, dat bestaand nationaal beleid aanvult en coördineert. Dit leidt tot overzicht en consistentie in acties en strategieën. De plicht beoogt aldus een drijvende kracht te vormen voor initiatieven op het gebied van gelijke behandeling.[310]

303. Drie kennissessies met IHREC, Ierse rechtswetenschappers en belangenorganisaties, 27-28 maart 2024, Dublin, Ierland. Zie Bijlage 2.

304. Implementing the Duty: Pilot Case Studies (ihrec.ie).

305. IHREC 2019 en 2024.

306. IHREC 2020a.

307. IHREC 2020b.

308. IHREC 2019, p. 18.

309. Voorbeelden van waardenkaders zijn: *The Autonomy, Democracy, Dignity, Inclusion, Social Justice* - Framework van the Equality and Human Rights Alliance (Equality and Rights Alliance 2015); The PANAL framework of principles - *Participation, Accountability, Non-discrimination and Equality, Empowerment, and Legality* - van The Scottish Human Rights Commission, zie shrc_panel_self-assessment_tool_vfinal, scottishhumanrights.com (scottishhumanrights.com) en The FREDA framework of values - *Fairness, Respect, Equality, Dignity and Autonomy* - van the Health Information and Quality Authority (HIQA), zie Guidance on a Human Rights-Based Approach in Health and Social Care Services (hiqa.ie).

310. IHREC 2019, pp. 11-12.

Kader 13. Driestappenproces nader toegelicht

- **Assess**
  De eerste stap *assess* heeft als doel om de mensenrechten- en gelijke behandelingskwesties te identificeren voor de dienstgebruikers en werknemers van de overheidsinstantie. Volgens de richtlijnen moet de beoordeling van relevante kwesties binnen alle activiteiten van de overheidsinstantie gebaseerd zijn op verzameld bewijsmateriaal *(evidence-based)*.[311] Er moeten dus duidelijke informatiebronnen worden vastgesteld die inzicht kunnen geven in de problemen of lacunes op het gebied van mensenrechten en gelijke behandeling binnen de overheidsinstantie. De informatie kan kwantitatief of kwalitatief van aard zijn. Zowel interne als externe informatiebronnen kunnen relevant zijn.[312] Een belangrijke bron van informatie is consultatie van werknemers en dienstgebruikers. Vervolgens raden de richtlijnen aan om te analyseren welke structuren en initiatieven ten behoeve van mensenrechten en gelijke behandeling er reeds binnen de instantie bestaan, zoals diversiteit en inclusiebeleid, toegankelijkheidsbeleid en relevante personeelsrollen. Tot slot, raden de richtlijnen aan de geïdentificeerde kwesties en lacunes te prioriteren voor actie.[313]

- **Address**
  De tweede stap *address* heeft als doel om daadwerkelijk acties te ondernemen om de geïdentificeerde mensenrechten- en gelijke behandelingskwesties aan te pakken. Van belang is dat de afgesproken acties in de strategische jaarplanning van de overheidsinstantie worden geïntegreerd met toewijzing van budget en personeelsrollen en -verantwoordelijkheden.[314] Het kan gaan om acties op lange en korte termijn, nieuwe acties of acties die voortbouwen op bestaand beleid, acties die aansluiten op de jaarcyclus en acties om gradueel te implementeren. Van belang is om de meest geschikte structuur te kiezen om de acties te implementeren. De coördinatie en inbedding van acties binnen een overheidsinstantie vereisen leiderschap van het senior management en betrokkenheid van werknemers binnen de gehele organisatie. De richtlijnen wijzen op het belang om personeel te trainen in mensenrechten- en gelijke behandelingskwesties. Bij de integratie van de plicht in de strategische planningscyclus dient er ook een evaluatiemechanisme te worden ingebouwd. Kwesties die de individuele overheidsinstantie overstijgen, kunnen geadresseerd worden via een integrale ketenaanpak en de ontwikkeling van nationaal beleid en wetgeving.[315]

- **Report**
  De derde stap *report* heeft als doel om de voortgang van acties te evalueren en te communiceren. Volgens de richtlijnen kunnen goede dataverzameling, duidelijk gedefinieerde targets, gebruik van indicatoren en het beleggen van verantwoordelijkheden zorgen voor een effectieve monitoring en rapportage.[316] Prestaties en

311. Idem., p. 15.

312. Interne bronnen kunnen zijn: informatie en gegevens verzameld over begunstigden van het beleid, dienstafnemers en personeel, evaluaties, interne gelijkheidsstructuren, klachten, (exit)gesprekken, gesprekken met personeel, klantenenquêtes en het register voor risicobeheer. Externe bronnen kunnen zijn: nationale rapporten, internationale aanbevelingen, publicaties van officiële gegevens, onderzoek van academische instellingen en maatschappelijke organisaties.

313. Bijvoorbeeld aan de hand van: acties die een maximaal effect kunnen hebben; acties waarmee kwesties worden aangepakt die dringend aandacht behoeven; acties die kunnen voortbouwen op eerdere/huidige aanpak; en acties die op het goede moment komen om op steun te kunnen rekenen.

314. IHREC 2019, p. 20.

315. Idem., p. 22.

316. Idem., p. 23.

> ondernomen stappen dienen opgenomen te worden in het jaarverslag. De richtlijnen wijzen op het belang om bij de implementatie van acties instrumenten in te zetten om uitkomsten van die acties te monitoren. Het gaat dan om het monitoren van de impact van acties op verschillende groepen dienstgebruikers en werknemers. Uitkomsten kunnen bijvoorbeeld wijzen op drempels in de toegang tot diensten van een overheidsinstantie of in participatie op de werkvloer, en op hoe er met dienstgebruikers en personeel wordt omgegaan. Het evaluatie- en monitoringproces helpt een overheidsinstantie om te tonen hoe zij mensenrechten en gelijke behandelingswaarden op een betekenisvolle manier in haar dagelijkse werkzaamheden toepast. Het helpt ook om aan te tonen in hoeverre de overheidsinstantie heeft gepresteerd ten aanzien van haar strategische plan, en om voort te bouwen op prestaties, hiaten te adresseren, en de focus van toekomstige strategische plannen te bepalen. Voortgang en resultaten moeten worden gerapporteerd op een voor het publiek toegankelijke manier, zodat een divers publiek wordt bereikt. Tot slot worden nadere richtlijnen gegeven voor dataverzameling en consultatie van werknemers en dienstgebruikers, als onderdeel van de *'evidenced-based approach to the implementation of the public sector duty'*.[317]

7.4 Tussenconclusie over de uitvoering

De voorgaande analyse van de uitvoeringsverplichtingen in het Verenigd Koninkrijk en Ierland leidt tot een tussenconclusie over de mate waarin beide landen de *Public Sector Equality Duty* hebben geoperationaliseerd in wet- en regelgeving. In het Verenigd Koninkrijk en Ierland bestaan wettelijke uitvoeringsplichten die praktisch invulling geven aan de *Public Sector Equality Duty*, met uiteenlopende benaderingen per jurisdictie. Rapportage is een belangrijk aspect van uitvoering. Er is grote variatie in rapportageverplichtingen. In Engeland zijn de wettelijke uitvoeringsplichten voor overheidsinstanties beperkt tot het publiceren van informatie over diversiteit van werknemers, genderloonkloof en gelijkheidsdoelen. Engeland focust daarmee op transparantie zonder strikte controlemechanismen.

Schotland en Wales hanteren een uitgebreider wettelijk model dat overheidsinstanties verplicht tot *equality impact assessments*, strategische plannen, betrekken van belanghebbenden, monitoring en regelmatig rapporteren over voortgang van genomen maatregelen. Ook ministers hebben rapportageplichten. Schotland en Wales kiezen dus voor meer gedetailleerde en extern gecontroleerde rapportage, wat een systematischere en inclusievere naleving bevordert. Ierland benadrukt eenvoud en autonomie en kiest juist voor een abstract wettelijk model van '*assess, address, report*'. Instanties identificeren relevante mensenrechten- en gelijkheidskwesties, ondernemen acties en rapporteren jaarlijks. Dit model biedt veel vrijheid en flexibiliteit, maar de inhoudelijke eisen zijn minder strikt.

317. Idem., pp. 25-26.

Het tweede deel van dit hoofdstuk richt zich op het toezicht op en de handhaving van de *Public Sector Equality Duty*. Deze zijn essentieel om de naleving van de plicht te waarborgen. Eerst wordt ingegaan op de rol van de nationale gelijkebehandelingsinstituten in het Verenigd Koninkrijk en Ierland (paragraaf 7.5), gevolgd door de juridische mogelijkheden om schendingen van de plicht aan te vechten (paragraaf 7.6). Dit deel sluit af met een conclusie (paragraaf 7.7).

7.5 Rol van gelijke behandelingsinstituten

In deze paragraaf wordt besproken hoe de naleving van de *Public Sector Equality Duty* wordt bewaakt in het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Daarbij is aandacht voor de rol en bevoegdheden van de nationale gelijke behandelingsinstituten, de instrumenten die zij inzetten, en de praktische knelpunten die zij tegenkomen. Kader 14 behandelt het zogenoemde 'Windrush-schandaal' als handhavingsvoorbeeld.

7.5.1 EHRC in het Verenigd Koninkrijk

De *Equality and Human Rights Commission* heeft de taak om toe te zien op de naleving van de Equality Act 2010, waaronder de *Public Sector Equality Duty*, en die te handhaven. De bevoegdheden van EHRC staan opgenomen in de Equality Act 2006, de wet waarmee EHRC is opgericht, en gelden in het gehele Verenigd Koninkrijk (Engeland, Schotland en Wales) behalve in Noord-Ierland.[318]

Twee handhavingsbevoegdheden zien specifiek op de *Public Sector Equality Duty*. Volgens artikel 31 kan EHRC een assessment uitvoeren om te zien in hoeverre en op welke manier een overheidsinstantie aan de gelijkheidsplicht en gerelateerde uitvoeringsplichten heeft voldaan.[319] Volgens artikel 32 kan EHRC na het assessment zo nodig een handhavingsverzoek (*compliance notice*) sturen, dat wil zeggen een verzoek met de eis om binnen 28 dagen aan de *Public Sector Equality Duty* en gerelateerde uitvoeringsplichten te voldoen en informatie hierover te verstrekken.[320] Een handhavingsverzoek kan alleen zonder voorafgaand assessment worden gestuurd als het om *gender pay gap information* gaat. De overheidsinstantie is verplicht om aan het handhavingsverzoek te voldoen.[321] Wordt echter niet aan het handhavingsverzoek voldaan, dan kan EHRC nakoming van het verzoek juridisch afdwingen voor het *High Court in England and Wales* of de *Court of Session in Scotland*, als het gaat om de gelijkheidsplicht van artikel 149. EHRC kan zich wenden tot de *County Court in England and Wales* of the *sheriff in Scotland*, als het gaat om de uitvoeringsplichten van artikel 153 en 154.[322] Alleen EHRC kan juridische procedures voeren over handhaving van de uitvoeringsplichten van artikel 153 en 154, en alleen in vervolg op een handhavingsverzoek.[323] Naast deze specifieke handhavingsbevoegdheden heeft EHRC ook een aantal algemene bevoegdheden die zij kan inzetten in het kader van de *Public Sector Equality Duty*. Zo kan EHRC informatie en advies over de *Public Sector Equality Duty* geven en in dit kader onderzoek doen, onderwijs en training geven, en richtlijnen opstellen.[324] Ook kan EHRC *'codes of practices'* – verplichte wettelijke praktijkcodes – opstellen, die de staatssecretaris moet goedkeuren na advies van de ministers in Schotland en Wales ingewonnen te hebben.[325]

318. Equality Act 2006.
319. Equality Act 2006, section 31 (1).
320. Equality Act 2006, section 32 (2).
321. Equality Act 2006, section 32 (5).
322. Equality Act 2006, section 32 (8) and (9).
323. Equality Act 2006, section 32 (11).
324. Equality Act 2006, section 13.
325. Equality Act 2006, section 14 (1), (2) and (9).

Verder kan EHRC overheidsinstanties vragen stellen met betrekking tot de *Public Sector Equality Duty* (*inquiries*). Als er een verdenking van schending van de plicht bestaat, kan EHRC een onderzoek starten (*investigations*). Bevindingen dient EHRC te publiceren in een rapport.[326]

7.5.2 Britse perspectieven op naleving en handhaving in de praktijk[327]

Dat in Engeland de uitvoeringsplichten beperkter zijn dan in Schotland en Wales, heeft consequenties voor de effectieve werking van de plicht in de praktijk. Voor Engelse overheidsinstanties biedt de wet minder richting en begeleiding in hoe zij aan hun verplichtingen kunnen voldoen. Voor EHRC biedt de wet minder vereisten op basis waarvan zij naleving van de plicht kan monitoren. Engelse overheidsinstanties voldoen over het algemeen aan hun rapportageverplichtingen. De rapportages zijn echter niet altijd duidelijk vindbaar op de website van instanties. Of er worden data gepubliceerd zonder daadwerkelijke analyse. Om de werking van de plicht in de praktijk te verbeteren, zouden de wettelijke vereisten uitgebreid kunnen worden, bijvoorbeeld met het verplicht publiceren van de uitkomsten van *equality impact assessments* en het publiceren van (voor)genomen acties, niet alleen van doelen. Daarbij worden Schotland en Wales als goede voorbeelden gezien, waar de uitvoeringsplichten meer prescriptief en resultaatgericht zijn dan in Engeland. De precieze regels zorgen voor meer transparantie over hoe overheidsinstanties hun verplichtingen uitvoeren en dwingen overheidsinstanties verantwoording af te leggen over naleving van hun verplichtingen aan de samenleving. De wettelijke vereisten bieden ook beter houvast om naleving van de plicht te monitoren en te handhaven. Dat neemt niet weg dat taalgebruik in verband met de plicht, zoals 'redelijke stappen zetten', interpretatie behoeft.

Monitoring van naleving van de plicht vergt samenwerking tussen instanties.

In Engeland vallen zo'n 35.000 overheidsinstanties onder de plicht, in Schotland zo'n 270 overheidsinstanties en in Wales zo'n 80 tot 90. Bij de handhaving van en toezicht op de plicht maakt EHRC dan ook strategische keuzes. EHRC richt zich in eerste instantie op het adviseren aan overheidsinstanties over hoe het wel moet. Het gaat daarbij vooral om het op een goede manier stellen van gelijkheidsdoelen, om verzamelde gelijkheidsgegevens ook daadwerkelijk effectief te gebruiken en om gerichtere positieve acties te ondernemen. Dat laatste middel zou volgens EHRC beter kunnen worden ingezet in het kader van de plicht. Bij het monitoren van de naleving van de plicht prioriteert EHRC bepaalde aandachtsgebieden in lijn met haar strategische meerjarenplan. Naar aanleiding van vermoedens van een schending van de plicht door een overheidsinstantie pleegt EHRC interventies en stuurt zij handhavingsverzoeken. EHRC initieert echter in beginsel geen rechtszaken, maar intervenieert wel in rechtszaken gestart door individuen en belangengroepen (zie paragraaf 7.6). In praktijk blijkt

326. Equality Act 2006, sections 16 and 20, and Schedule 2, section 15.

327. Deze paragraaf is gebaseerd op twee kennissessies met EHRC en the British Government Office for Equality and Opportunity, 16-17 oktober 2024, Londen, Verenigd Koninkrijk. Zie Bijlage 2.

de plicht succesvoller in gebieden waar het zicht op en de band met de groepen mensen die door beleid worden geraakt, beter is. Ook op maatschappelijke terreinen waar al een overkoepelende sectorale aanpak van discriminatie bestaat, die voor alle overheidsinstanties in die sector geldt, werkt de plicht beter. Bij monitoring van de naleving van de plicht zouden toezichthoudende instanties beter kunnen samenwerken en zouden Ombudsmannen en inspecties een grotere rol kunnen spelen (zie ook Hoofdstuk 7).

Kader 14. Het Windrush-schandaal en de Britse 'Hostile Environment Policy'

Het Windrush-schandaal is een politiek schandaal in het Verenigd Koninkrijk, waarbij honderden legale immigranten, voornamelijk afkomstig uit Caribische landen (de zogenoemde 'Windrush-generatie'), ten onrechte werden geïdentificeerd als illegale immigranten. Dit gebeurde als gevolg van het immigratiebeleid van de Britse regering, dat in de jaren 2010 werd aangescherpt onder toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Theresa May en bekend staat als de *'Hostile Environment Policy'*. Veel van deze mensen, die al tientallen jaren legaal in het Verenigd Koninkrijk woonden en werkten, verloren hun baan, huis en toegang tot gezondheidszorg. Sommigen werden zelfs ten onrechte gedeporteerd.

De Equality and Human Rights Commission onderzocht het schandaal en de rol van de overheid hierin.[328] In zijn onderzoeksrapport (2020) concludeerde het EHRC onder meer dat het Britse ministerie van Binnenlandse Zaken *(Home Office)* de *Public Sector Equality Duty* had geschonden.[329] Het ministerie had namelijk bij het formuleren van het beleid onvoldoende rekening gehouden met de impact van het beleid op etnische minderheden. Het ministerie had onder andere:

- Signalen van de negatieve impact van het beleid op gelijkheid stelselmatig genegeerd;
- De Windrush-generatie onvoldoende betrokken bij de beleidsvorming;
- Gelijkheidseffectbeoordelingen te laat in het besluitvormingsproces uitgevoerd;
- Ten onrechte de reputatie van het ministerie boven de gevolgen van het beleid voor de Windrush-generatie gesteld;
- Uitzonderingen op de plicht op het gebied van immigratie te breed geïnterpreteerd.

Dit heeft destijds geleid tot institutioneel racisme. Het EHRC stelde een aantal bindende aanbevelingen op. Het ministerie moest:

- Prioriteit geven aan vroegtijdige actie, gebruik maken van diverse informatiebronnen en op tijd belanghebbende groepen raadplegen;
- Ministers en beleidsmakers voorzien van gedetailleerde gelijkheidsinformatie en opties om negatieve effecten van beleid op bevolkingsgroepen te beperken of verzachten;
- Continue de impact van beleid monitoren en regelmatig evalueren;

328. Assessment of hostile environment policies (equalityhumanrights.com).

329. EHRC 2020.

- Volledig transparant en open zijn over hoe beleid bijdraagt aan gelijke kansen en ruimte geven aan externe toetsing en publieke verantwoording;
- Interne capaciteit verbeteren om de *Public Sector Equality Duty* beter na te leven.

Met deze aanbevelingen werd het ministerie verplicht zijn immigratiebeleid te herzien, en zijn werkprocessen te hervormen om ervoor te zorgen dat zijn beleidsvorming niet discriminerend was en gelijke kansen bevorderde. De Britse regering werd opgeroepen om een inclusievere en rechtvaardigere aanpak van immigratie te hanteren. Onder druk van het EHRC om aan de wettelijke *Public Sector Equality Duty* te voldoen, heeft de Britse overheid zich verplicht om de gevolgen van het Windrush-schandaal te corrigeren, onder andere door compensatieregelingen en beleidsaanpassingen. Het EHRC speelde aldus een cruciale rol in het blootleggen van institutioneel racisme en het afdwingen van hervormingen binnen de overheid.

7.5.3 IHREC in Ierland

In Ierland speelt de *Irish Human Rights and Equality Commission* een centrale rol in de naleving van de *Public Sector Equality Duty* van artikel 42 door overheidsinstanties. Volgens artikel 10 (lid 2) (sub n) IHREC Act 2014 heeft de commissie de taak *'to assist public bodies in accordance with section 42'*.[330] Het gaat hoofdzakelijk om een *ondersteunende* rol. Bij de totstandkoming van de wet werden verschillende voorstellen om het handhavingsmechanisme van artikel 42 te versterken door de regering verworpen. Volgens de Minister for Justice and Equality paste *'a mechanistic legal approach to compliance'* niet bij de plicht die eerder beschouwd moest worden als *'a positive opportunity to bring about real reform within the public sector by adopting the approach of active engagement'* en *'to persuade and promote best practice by highlighting good examples to which other bodies could aspire'*.[331] Vanuit deze gedachte geeft de wet IHREC een aantal mogelijkheden om overheidsinstanties bij te staan. Volgens artikel 42 (lid 3) mag IHREC richtsnoeren geven aan overheidsinstanties en hen aanmoedigen beleid te ontwikkelen voor good practices en operationele standaarden voor mensenrechten en gelijke behandeling. Volgens artikel 42 (lid 4) mag IHREC, meer specifiek, richtlijnen en praktijkcodes uitreiken voor de ontwikkeling door overheidsinstanties van prestatiemaatstaven, operationele standaarden en preventieve strategieën om discriminatie te verminderen en mensenrechten en gelijke behandeling te bevorderen op de publieke werkvloer en in de publieke dienstverlening. Naast de algemene richtlijnen *'Implementing the Public Sector Human Rights and Equality Duty'*[332] heeft IHREC nadere richtlijnen gepubliceerd zoals richtlijnen voor de implementatie van de plicht in de context van de Corona-epidemie.[333]

IHREC heeft slechts één handhavingsbevoegdheid die specifiek gericht is op de *Public Sector Equality Duty*. Volgens artikel 42 (lid 5) mag IHREC – als

330. IHREC Act 2014, section 10 (2) (n).

331. Select Committee on Justice, Defence and Equality, 2014 Deb 6 May 2014.

332. IHREC 2019 en 2024.

333. IHREC 2020c.

zij meent dat er aanwijzingen zijn van schending van de plicht door een overheidsinstantie en dat dit gegeven alle omstandigheden passend is om te doen - een overheidsinstantie uitnodigen ('*invite*') om:

a. haar functies te evalueren op conformiteit met de gelijke behandelingsplicht; en/of
b. een actieplan voor te bereiden en te implementeren om haar functies uit te voeren conform de gelijke behandelingsplicht.[334]

Een dergelijke evaluatie of actieplan kan gelijke kansen en mensenrechten in het algemeen of een specifiek aspect van mensenrechten of discriminatie binnen een overheidsinstantie betreffen.[335] IHREC kan alleen van deze bevoegdheid gebruik maken als er bewijs van schending van de plicht is. Zo ja, dan heeft IHREC ruime beoordelingsvrijheid dit wel of niet te doen. IHREC heeft alleen de bevoegdheid om overheidsinstanties 'uit te nodigen' bepaalde stappen te ondernemen, zij kan niet eisen dat overheidsinstanties bepaalde stappen nemen. In contrast met het Verenigd Koninkrijk is het handhavingsmechanisme met betrekking tot de *Public Sector Equality Duty* in Ierland dus eerder persuasief dan dwingend van aard.

7.5.4 Ierse perspectieven op naleving en handhaving in de praktijk[336]

De *Public Sector Equality Duty* wordt gezien als het dak van het huis van de Ierse gelijke behandelingswetgeving. Deze plicht zorgt er namelijk voor dat - bovenop alle *rechten* die de gelijke behandelingswetgeving verleent aan individuen en groepen - het expliciet een taak van overheidsinstanties is om gelijkheid na te streven. Bovendien verschaft de plicht maatschappelijke organisaties een ingang om overheidsinstanties aan te spreken op hun verantwoordelijkheid voor het bestrijden van ongelijkheid. Het is een norm waarnaar men - ook ambtenaren - steeds weer kan verwijzen om overheidsinstanties te wijzen op hun verplichtingen.

In praktijk 'leeft' de *Public Sector Equality Duty* echter veel minder dan in het Verenigd Koninkrijk. De plicht wordt niet effectief geïmplementeerd. Ze functioneert niet als de drijvende kracht die zij beoogt te zijn. Dat heeft alles te maken met de ontstaansgeschiedenis van de plicht, waarvoor weinig politieke steun bestond in een tijd van bezuinigingen (zie paragraaf 6.4). Er is onvoldoende tijd genomen om een goed uitgewerkt plan te maken voor de introductie van een wettelijke plicht, mede door een gebrek aan capaciteit en middelen. Daardoor is de wettekst van de plicht abstract gebleven en haar reikwijdte erg breed. Voor overheidsinstanties blijft daardoor veel onduidelijk: wat er precies bedoeld wordt met 'alle functies' van overheidsinstanties, of de plicht ook geldt voor semioverheden en gecontracteerde partijen, hoe structurele discriminatie in de praktijk kan worden aangepakt en hoe de mensenrechten-component moet worden geïnterpreteerd.

Een belangrijk gevolg van het abstracte karakter van de plicht is het gebrek aan specifieke vereisten. Wanneer *equality impact assessments* verplicht zouden worden gesteld, dan kan dat leiden tot een professionelere aanpak, bijvoorbeeld via de oprichting van PSED-afdelingen binnen instanties. Om de gelijkheidseffecten van besluitvorming te meten is het bovendien van belang om gegevens te verzamelen over mensen die ondersteuning nodig

334. IHREC Act 2014, section 42 (5).

335. IHREC Act 2014, section 42 (6).

336. Deze paragraaf is gebaseerd op drie kennissessies met IHREC, Ierse rechtswetenschappers en belangenorganisaties, 27-28 maart 2024, Dublin, Ierland. Zie Bijlage 2.

hebben om gelijke kansen te kunnen benutten, zoals mensen met taalbehoeften of een handicap. Ook is het cruciaal om te investeren in contact met de mensen op wie besluitvorming effect heeft. IHREC verstrekt bijvoorbeeld financiering aan maatschappelijke organisaties die hierbij een belangrijke en ondersteunende rol kunnen spelen.

Een ander belangrijk punt is het gebrek aan duidelijke handhavingsmogelijkheden en sancties bij niet-naleving. IHREC pleit voor een effectiever handhavingsmechanisme door haar bevoegdheid in artikel 42 (lid 5) te versterken, zodat IHREC van overheidsinstanties kan eisen (*'require'*) dat zij een evaluatie of actieplan uitvoeren gericht op gelijke behandeling en mensenrechten.[337] Ook wordt gepleit voor de introductie van sancties en de mogelijkheid om naar de rechter te stappen in geval van schending van de plicht (zie paragraaf 7.6). In principe zou IHREC enige algemene bevoegdheden kunnen inzetten voor handhaving van de plicht, maar van deze mogelijkheid wordt geen gebruik gemaakt.[338]

De *Public Sector Equality Duty* is bovendien nog niet formeel geëvalueerd door de Ierse regering of door IHREC. Wel is duidelijk dat Ierse overheidsinstanties minder voldoen aan hun rapportageverplichtingen dan Britse overheidsinstanties.[339] De Britse *Public Sector Equality Duty* wordt vanwege haar specifieke uitvoeringsplichten en stevigere handhavings- en toezichtmogelijkheden beschouwd als een goed voorbeeld. De Ierse ervaring leert hoe belangrijk het is om bij de introductie van een wettelijke plicht al te beschikken over heldere begrippen, vereisten, goede richtlijnen, coördinatie- en consultatiestructuren, hulpinstrumenten en een basis voor monitoring. Ook in haar huidige vorm zou de wettelijke plicht een drijvende kracht kunnen zijn, mits zij centraal wordt aangestuurd door de overheid.

7.6 Rechterlijke toetsing

In deze paragraaf wordt ingegaan op de rol van rechterlijke toetsing bij de handhaving van de *Public Sector Equality Duty*. Daarbij wordt gekeken naar de bestuursrechtelijke rechtspraak in het Verenigd Koninkrijk en het ontbreken van een vergelijkbare rechtsgang in Ierland. Kader 15 belicht de onderwerpen waarover rechtszaken zijn gevoerd. Kader 16 licht een belangrijke rechtszaak uit: de *Bracking*-zaak.

7.6.1 Rechterlijke toetsing naast handhaving in het Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk kan een belanghebbende - een persoon of groep, of EHRC[340] - tegen bepaald beleid of een beslissing van een overheidsinstantie opkomen wegens strijd met de *Public Sector Equality Duty* in een administratieve procedure bij het *High Court*.[341] De rechter toetst dan of het beleid of de beslissing de gelijkheidsplicht schendt en daarom vernietigd moet worden. Dergelijke rechterlijke toetsing is niet mogelijk voor *gender pay gap information*. Wordt beleid of een beslissing door het High Court vernietigd, dan kan een overheidsinstantie als gevolg daarvan haar besluitvorming over moeten doen met in achtneming van de *Public Sector Equality Duty*. De mogelijkheid van rechterlijke toetsing bestaat naast en los van het handhavingsmechanisme via EHRC (handhavingsverzoeken en handhaving daarvan via juridische weg). Artikel 156 van de

337. IHREC 2023, p. 71.

338. Zo kan IHREC, op basis van section 32 IHREC Act 2014, organisaties uitnodigen om gelijke behandelingsevaluaties of actieplannen uit te voeren of deze zelf bij een organisatie uitvoeren.

339. Volgens het monitoringsysteem van IHREC voldeden in 2024 58 (20%) van de 288 publieke instanties volledig aan hun publicatieverplichtingen. Dat is een aanzienlijke toename (52%) in naleving ten opzichte van het jaar daarvoor. 52 instanties (18%) voldeden in 2024 gedeeltelijk aan hun verplichtingen.

340. Equality Act 2006, section 30.

341. In Engeland en Wales wordt de rechtmatigheid van besluiten of handelingen van overheidsinstanties getoetst via een judicial review-procedure bij de Administrative Court, een gespecialiseerde kamer van de High Court. Dit is geen afzonderlijke bestuursrechtelijke rechter zoals in het Nederlandse stelsel, maar een onderdeel van de civiele rechterlijke organisatie.

342. De plicht vormt geen directe juridische basis voor vorderingen van belanghebbenden bij de civiele rechter. Een persoon, groep of EHRC kan dus geen directe civiele rechtszaak aanspannen tegen een overheidsinstantie om schadevergoeding van een overheidsinstantie te eisen of om een bepaalde maatregel (verbod of gebod) tegen de overheidsinstantie te vorderen wegens niet-naleving van de plicht.

Equality Act 2010 bepaalt dat men geen civiele zaak aan kan spannen direct op basis van de *Public Sector Equality Duty*.[342]

In het Verenigd Koninkrijk is een rijke jurisprudentie over de *Public Sector Equality Duty* ontstaan in de administratieve rechtspraak.[343] De eerste belangrijke rechtszaak over de plicht dateert van 2005 en ging om een ereschuld-compensatieregeling voor Britten die door de Japanners waren gevangengenomen tijdens de Tweede Wereldoorlog. De regeling sloot personen uit die geen 'bloedband' met het Verenigd Koninkrijk konden bewijzen. Volgens de rechter schond de regeling de *Public Sector Equality Duty*, omdat er geen zorgvuldige poging was gedaan na te gaan of de regeling problemen opleverde op het gebied van rassengelijkheid, om nadelige gevolgen te beoordelen en alternatieven te overwegen, ondanks de 'obvious discriminatory impact' van de regeling.[344] De rechtszaken die sindsdien over de *Public Sector Equality Duty* zijn gevoerd, bestrijken een zeer breed terrein van publieke dienstverlening door de centrale en lokale overheidsinstanties.

Kader 15. Onderwerpen van rechtszaken

Rechtszaken die over de *Public Sector Equality Duty* zijn gevoerd, gaan over besluitvorming binnen het volledige spectrum van publieke dienstverlening, waaronder de impact van:

- Ruimtelijke ordening/bouw/herontwikkeling/bestemmingsplannen op mensen met een beperking en/of ouderen[345] of etnische minderheden;[346]
- Gebruik van geautomatiseerde gezichtsherkenningtechnologie op vrouwen en etnische minderheden;[347]
- De introductie van proceskosten bij the Employment Tribunal op vrouwen;[348]
- Huisvestingvoorkeursbeleid voor lokale bewoners op niet-Britse staatsburgers;[349]
- Uithuiszetting op kinderen met een beperking;[350]
- Bezuiniging in de sociale zorg op mensen met een beperking;[351]
- Immigratiedetentie op immigranten met psychische aandoeningen.[352]

Alleen als er geen sprake is van *'due regard'*, wordt beleid of een beslissing door de rechter vernietigd. Het kan gebeuren dat een overheidsinstantie haar besluitvorming vervolgens overdoet met inachtneming van de gelijkheidsdoelen, maar dat dit niet leidt tot een andere afweging en verandering van haar beleid of beslissing. De rechtszaak levert dan vooral 'procedurele rechtvaardigheid' op. Een rechtszaak kan er echter ook toe leiden dat een overheidsinstantie haar beleid of beslissing inhoudelijk aanpast – nadat de rechter een schending van de plicht heeft vastgesteld of daarvoor om een dergelijk rechterlijk oordeel te voorkomen.[353] Het feit dat in het merendeel van de rechtszaken geen schending van de *Public Sector Equality Duty* is aangenomen, geeft aan dat er wel belangrijke grenzen zijn aan de mogelijkheid om besluitvorming van de overheid via de rechter aan te vechten.

343. Zie: Hickman 2013, McColgan 2015 en Prince 2021.

344. *R. (on the application of Elias) v Secretary of State for Defense* [2005] EWHC 1435 (Admin) at [97-98].

345. *R (on the Application of Isabel Haden) v Shropshire Council v JPE Holding Ltd* [2020] EWHC 23 at para. 76; *Buckley v Bath and Somerset Council* [2018] EWHC 1551; *Anand v Kensington and Chelsea BC* [2019] EWHC 2964.

346. *R (on the application of Harris) v Haringey LBC* [2009] EWHC 2329 reversed: [2010] EWCA Civ 703.

347. *R (Bridges) v New South Wales Police* [2019] EWHC 2341 (Admin); R (Bridges) v CC South Wales & ors [2020] EWCA Civ 1058.

348. *R (Unison) v Lord Chancellor* [2016] ICR 1.

349. *R (on the application of Gullu) v Hillingdon LBC* [2019] EWCA Civ 692.

350. *Forward v Aldwyck Housing Group* [2019] EWHC 24 (QB).

351. *R (on the application of W) Birmingham City Council [2011] EWHC 1147 (Admin); R (on the application of JM) v Isle of Wight Council* [2011] EWHC 1147 (Admin).

352. *R (on the application of HA (Nigeria)) v Secretary of State for the Home Department* [2012] EWHC 979 (Admin).

353. *R (on the application of Fawcett Society) v Chancellor of the Exchequer* [2010] EWHC 3522 (Admin). Na claim dat de nationale begroting 2010 onvoldoende rekening hield met de negatieve impact van bezuinigingen op vrouwen, gaf de regering zelf toe dat deze de gelijke behandelingsplicht schond.

Tegelijkertijd blijkt uit de succesvolle rechtszaken dat de plicht krachtige gronden bevat voor rechterlijke toetsing.[354] Bijzonder is dat niet alleen individuele beslissingen ten aanzien van burgers[355] maar ook 'macro-beleid' zoals het stopzetten van een onderwijsprogramma[356] succesvol kan worden aangevochten wegens de negatieve impact op bepaalde groepen mensen. Tegenstrijdigheid met de plicht heeft juridische consequenties. Zo kan vernietiging van beleid of een beslissing betekenen dat subsidieverlening toch doorloopt[357] of dat een detentie onrechtmatig was en recht geeft op schadevergoeding.[358] Rechtszaken over de *Public Sector Equality Duty* kunnen dus op verschillende manieren materiële gelijkheid bevorderen binnen de balans tussen wetgever-rechter en recht-politiek.

In de rechtspraak is de reikwijdte van de plicht nader uitgekristalliseerd. Zo preciseerde de rechter in de *Baker*-zaak die ging over de noodzaak om rekening te houden met de huisvesting van zigeuners bij een bouwvergunningsaanvraag, ten aanzien van de *due regard*-standaard: *'What is due regard? In my view, it is the regard that is appropriate in all circumstances. These include on the one hand the importance of the areas of life of the members of the disadvantaged racial group that are affected by the inequality of opportunity and the extent of the inequality; and on the other hand, such countervailing factors as are relevant to the function which the decision-maker is performing.'*[359] Het gaat dus om het maken van een grondige afweging van verschillende belangen. In zijn algemeenheid rekening houden met gelijkheidskwesties is onvoldoende, *'due regard'* vereist specifieke aandacht door een bewuste overweging van de gelijkheidsdoelen in het besluitvormingsproces.[360] Hoe groter de mogelijke impact van beleid of een beslissing op de gelijkheidsdoelen, des te grondiger daar rekening mee gehouden moet worden. Wordt een aanzienlijk aantal kwetsbare mensen geraakt, dan moet daar zeer zorgvuldig rekening mee gehouden worden.[361]

De rechter toetst *integraal*, met een eigen waardering van alle feiten, of de overheidsinstantie voldoende rekening heeft gehouden (*due regard*) met de gelijkheidsdoelen van de plicht. Van overheidsinstanties kan gedetailleerd bewijs en onderliggende documentatie worden verlangd om aan te tonen dat zij aan de *due regard*-standaard hebben voldaan.[362] Zodra de rechter er echter van overtuigd is dat er door een overheidsinstantie een adequate inschatting is gemaakt van de impact van het beleid of een beslissing op de gelijkheidsdoelen (en dus op verschillende beschermde groepen), is het verder aan de overheidsinstantie om te bepalen welk gewicht (*weight*) zij daaraan geeft gelet op alle factoren die de uiteindelijke beslissing bepalen.[363] De rechter toetst *marginaal* of een overheidsinstantie voldoende gewicht heeft gegeven aan de gelijkheidsdoelen in haar inhoudelijke afwegingen en of de instantie in redelijkheid tot haar besluit heeft kunnen komen, zonder zelf alle feiten opnieuw te waarderen. Het gaat dus om een procedurele plicht waarmee uiteindelijk wel minimumnormen voor gelijke behandeling bewaakt kunnen worden. In de jurisprudentie wordt het belang van de *Public Sector Equality Duty* steevast benadrukt. Zo overwoog een rechter: *'The duties are fundamental duties. They were introduced into the law with all party support and they now form a crucial part of any public body's make-up.'*[364]

354. Hickman 2013, p. 333.

355. *Pieretti v London Borough of Enfield* [2010] EWCA Civ 1104 [26].

356. *R (on the application of Luton BC) v Secretary of State for Education* [2011] EWHC 217 (Admin) (over de stopzetting van het 'Building Schools for the Future'-programma).

357. *R (on the application of Rahman) v Birmingham City Council* [2011] EWHC 944 (Admin) [48 (4)]; *R (on the application of Luton BC) v Secretary of State for Education* [2011] EWHC 448 (Admin) [68-119].

358. *R (on the application of BE) v Secretary of State for the Home Department* [2011] EWHC 690 (Admin); *R (on the application of D) v Secretary of State for the Home Department* [2012] EWHC 2501.

359. *R. (on the application of Baker) v Secretary of State for Communities and Local Government Court* [2008] EWCA Civ 141; [2008] 2 P. & C.R. 8 at [31].

360. EHRC 2014, p. 19.

361. *R (on the application of Hajrula) v London Councils* [2011] EWHC 448 (Admin) [69].

362. *Bracking and others v Secretary of State for Work and Pensions* [2013] EWCA Civ 1345 [60]; *Hotak and others v Southwark London Borough Council and others* [2015] 2 WLR 1341 [74].

363. *R (on the application of Hurley) v Secretary of State for Business Innovation and Skills* [2012] EWHC 201; [2012] EqLR 447.

Kader 16. De Bracking-zaak

De *Bracking*-zaak ging over de beslissing van de Britse minister van Werk en Pensioenen om subsidies voor onafhankelijke levensondersteuningsdiensten (ILF) stop te zetten.[365] De eisers voerden aan dat de minister onvoldoende aandacht had besteed aan de specifieke nadelen van deze beleidswijziging voor mensen met een beperking. De minister had onvoldoende bewijs over de negatieve impact van de beslissing op deze groep overwogen. Volgens de eisers had de minister daarom de *Public Sector Equality Duty* geschonden.

Het Hof van Beroep gaf de eisers gelijk. Het Hof benadrukte dat de *Public Sector Equality Duty* een 'procedurele verplichting' is, geen garantie voor een specifiek resultaat. De verplichting was desalniettemin van cruciaal belang. Het Hof overwoog: *'Good processes are more likely to lead to better informed, and therefore better, decisions. Whatever the outcome, good processes help to make public authorities accountable to the public.'* Het Hof benadrukte: *'The duty helps to reassure members of the public, whatever their race or sex, that their interest have been properly taken into account before policies are formulated or brought into effect.'*[366]

Volgens het Hof is het onvoldoende om de *Public Sector Equality Duty* in het besluitvormingsproces af te vinken. Er is substantieel bewijs vereist dat het belang van gelijkheid in het proces is meegewogen. Omdat de minister hierin had gefaald, werd de beslissing om de ILF-subsidies te beëindigen onwettig verklaard. De *Bracking*-zaak illustreert het belang van een zorgvuldig proces en het actief naleven van de *Public Sector Equality Duty* bij beleidsvorming, met name als dit kwetsbare groepen raakt.

7.6.2 Geen rechterlijke toetsing in Ierland

Anders dan in het Verenigd Koninkrijk is rechterlijke toetsing in Ierland geheel uitgesloten.[367] In Ierland bepaalt artikel 42 (lid 11) van de IHREC Act 2014 *'Nothing in this section shall of itself operate to confer a cause of action on any person against a public body in respect of the performance by it of its functions under subsection (1)'*.[368] De *Public Sector Equality Duty* vormt geen directe juridische basis voor vorderingen van belanghebbenden bij de civiele rechter of de bestuursrechter. Een persoon, groep of IHREC kan dus geen rechtszaak aanspannen tegen (beleid of een beslissing van) een overheidsinstantie wegens niet-naleving van de plicht. Om de *Public Sector Equality Duty* te versterken en naleving te borgen pleit IHREC ervoor dat artikel 42 (lid 11) wordt geschrapt om het mogelijk te maken voor personen een rechtsvordering in te stellen tegen overheidsinstanties wegens schending van de plicht.[369]

364. *R (on the application of Hajrula) v London Councils* [2011] EWHC 448 (Admin) [69].

365. *Bracking and others v Secretary of State for Work and Pensions* [2013] EWCA Civ 1345 [60].

366 Idem.

367. Artikel 41 IHREC Act 2014 geeft IHREC een algemene bevoegdheid om rechtszaken te voeren over mensenrechtenkwesties, maar deze bevoegdheid wordt niet ingezet in verband met de plicht.

368. IHREC Act 2014, section 42 (11).

369. IHREC 2023, p. 71.

7.7 Conclusie

De gelijke behandelingsinstituten in het Verenigd Koninkrijk en Ierland spelen een cruciale rol in het bevorderen en handhaven van de *Public Sector Equality Duty*. Het Verenigd Koninkrijk biedt het meest robuuste juridische kader. Het Britse EHRC heeft uitgebreide handhavingsmogelijkheden, waaronder het uitvoeren van assessments en het uitvaardigen van handhavingsverzoeken. Er kunnen juridische stappen ondernomen worden tegen niet-naleving, wat heeft geleid tot een rijke jurisprudentie. In praktijk blijkt naleving sterker op lokaal niveau en in specifieke sectoren. Verbetering is mogelijk, vooral in Engeland waar de uitvoeringsplichten beperkter zijn dan in Schotland en Wales en minder aanknoping bieden voor monitoring. Ierland kent het zwakste handhavingsmechanisme. Het Ierse IHREC heeft alleen persuasieve bevoegdheden en speelt slechts een ondersteunende rol met een focus op het ontwikkelen van richtlijnen. Rechterlijke toetsing van de *Public Sector Equality Duty* is uitgesloten. Dit beperkt de effectiviteit van de plicht aanzienlijk. In Ierland wordt het Britse handhavingsmodel als goed voorbeeld gezien.

8. Lessons learned: uitvoerbare implementatie

Samenvatting

- De *Public Sector Equality Duty* in het Verenigd Koninkrijk en Ierland heeft een krachtig potentieel voor het bevorderen van gelijkheid, maar de effectiviteit ervan hangt sterk af van de implementatie. Uit evaluaties blijkt dat de plicht vaak positief wordt gewaardeerd en leidt tot betere besluitvorming en inclusiviteit, vooral in Schotland en Wales waar specifieke plichten gedetailleerder zijn. De wettelijke vereisten helpen overheidsinstanties om duidelijke gelijkheidsdoelen te stellen, voortgang te monitoren en belanghebbenden te betrekken.
- De implementatie vergt reële inspanning. In Engeland zijn overheidsinstanties soms te risicomijdend wat kan leiden tot *'goldplating'* door *'overcompliance'* of juist een *'tick boxing'* mentaliteit zonder focus op materiële uitkomsten. Ierland kent daarentegen geen evaluaties van de plicht, waardoor de effectiviteit moeilijk te beoordelen is.
- Van belang is vooral proportionele naleving en een goede balans tussen proces en resultaat. Evaluaties benadrukken dat inclusief leiderschap, goede dataverzameling, een focus op concrete uitkomsten, participatie, sectorale coördinatie en samenwerking in de handhaving cruciaal zijn. Door participatief en inclusief *equality data* te verzamelen en te gebruiken kunnen overheidsinstanties vertrouwen in de overheid versterken en effectiever beleid maken. Wanneer overheidsinstanties *'best practices'* actief integreren in hun besluitvorming, kan de plicht een transformatieve werking hebben.

8.1 Inleiding

Dit hoofdstuk onderzoekt hoe de *Public Sector Equality Duty* in het Verenigd Koninkrijk en Ierland in de praktijk functioneert. Aan bod komen de uitkomsten van evaluaties (paragraaf 8.2), wetenschappelijke perspectieven op de plicht (paragraaf 8.3), en de manier waarop *equality data* op participatieve en inclusieve wijze kan worden verzameld (paragraaf 8.4). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (paragraaf 8.5).

8.2 Evaluaties van de plicht

In deze paragraaf worden verschillende evaluaties van de *Public Sector Equality Duty* in het Verenigd Koninkrijk besproken. Daarbij is aandacht voor de implementatie in Engeland, Schotland en Wales, en de lessen die uit deze ervaringen zijn getrokken.

8.2.1 Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk is de *Public Sector Equality Duty* geëvalueerd door the Government Equalities Office (2008)[370], de Independent Steering Group (ISG) (2013)[371] en de EHRC (2018).[372] De evaluaties schetsen een genuanceerd beeld: de principes achter de plicht worden breed gesteund, maar de implementatie vergt reële inspanning.[373]

De eerste evaluaties kort na de invoering van de Equality Act 2010 wezen op een fundamentele uitdaging: hoewel overheidsinstanties de plicht in theorie onderschreven, worstelden ze met de uitvoering ervan. Met name onzekerheid over de betekenis van *'due regard'* leidde tot een juridische kramp, waarbij instanties uit angst voor rechtszaken overdreven voorzichtig handelden of zich verloren in bureaucratische nalevingsprocedures (dit wordt *'goldplating'* door *'over-compliance'* en *'tick-box exercises'* genoemd).[374] Tegelijkertijd bleken handhavingsmechanismen niet altijd effectief: toezichthouders, inspectiediensten en relevante ombudsdiensten zouden meer kunnen samenwerken. Rechtszaken tegen overheidsinstanties waren zeldzaam, maar hadden, wanneer ze voorkwamen, vaak onvoldoende invloed op beleid en besluitvorming. Dit leidde tot de aanbeveling om snellere en meer oplossingsgerichte vormen van geschilbeslechting te ontwikkelen.[375]

Daarnaast kwam uit de evaluaties naar voren dat goede dataverzameling cruciaal is voor een effectieve *Public Sector Equality Duty*, maar een proportionele benadering vereist.[376] Overheidsinstanties erkenden het belang van diversiteitsdata van personeel en dienstgebruikers, maar praktische bezwaren, zoals beperkte middelen en zorgen over privacywetgeving, beperkten een systematische aanpak. Hierdoor bleef de kwaliteit en het gebruik van data wisselend. Dit werd verder versterkt door een gebrek aan duidelijke richtlijnen.[377]

> **Succesvolle implementatie vraagt kennis, leiderschap, coördinatie, samenwerking en een lerende houding.**

De latere evaluatie in 2018 liet zien dat de effectiviteit van de plicht sterk afhankelijk was van hoe overheidsinstanties hun gelijkheidsdoelen formuleerden en implementeerden. Met name in Schotland en Wales werd beter zichtbaar hoe de plicht concreet kon bijdragen aan inclusiever beleid.[378] Succesvolle overheidsinstanties bleken vijf factoren – *best practices* – gemeen te hebben: een goed begrip van de uitdagingen binnen hun sector, sterk leiderschap, effectieve interne coördinatie, creatieve samenwerking met andere organisaties en een lerende aanpak waarin strategieën voortdurend werden verbeterd.[379] Tot slot benadrukte de review dat effectieve wetgeving voor positieve plichten vraagt om een gezamenlijke ontwikkeling met stakeholders voor draagvlak.[380]

370. Government Equalities Office & Schneider-Ross 2009.

371. The Red Challenge Tape is een evaluatie van Britse wet- en regelgeving met het oog op het verlichten van de lasten van bedrijven. Government Equalities Office & Independent Steering Group 2013.

372. EHRC & NatCen 2018.

373. Sommige van die uitdagingen waren een direct gevolg van onzekerheden verbonden met de politieke, economische en juridische context. Zo had de nieuwe regering na de introductie van de Equality Act 2010 een andere benadering van gelijkheidskwesties en moesten overheidsinstanties hun uitgaven beperken door de bezuinigingen. Tot slot waren er nog geen praktische richtlijnen voor overheidsinstanties beschikbaar. Government Equalities Office & Independent Steering Group 2013, pp. 11 en 15.

374. Government Equalities Office & Independent Steering Group 2013, pp. 15-16, 26-31.

375. Idem., p. 26.

376. Idem., p. 16.

377. Idem., pp. 32-36.

378. EHRC & NatCen 2018, pp. 8-9, 95-97.

379. Idem., pp. 1-12, 97-100.

380. Idem., pp. 11, 93-94.

Kortom, de Public Sector Equality Duty in het Verenigd Koninkrijk had een duidelijke meerwaarde, maar de effectiviteit hing sterk af van de manier waarop instanties de plicht vertaalden naar praktisch beleid. De uitdaging lag niet in de intentie, maar in de uitvoering.

8.2.2 Schotland en Wales

Schotland en Wales kozen voor een meer gedetailleerde aanpak, die tussen 2013 en 2021 is geëvalueerd door de Schotse overheid[381] en het EHRC.[382, 383] De invoering van specifieke uitvoeringsplichten, bedoeld om naleving concreet te maken, leverde positieve resultaten op. Overheidsinstanties in deze regio's bleken beter in staat om gelijkheidsdoelen te formuleren en hun voortgang transparant te rapporteren. Ze maakten vaker inzichtelijk hoe beleid verschillende beschermde groepen beïnvloedde en combineerden kwantitatieve data met kwalitatieve consultaties. De wettelijke verplichting om belanghebbenden bij beleidsvoorstellen te betrekken zorgde ervoor dat ongelijkheden eerder werden gesignaleerd en beleid hierop kon worden aangepast.[384]

In Wales bleek de plicht niet alleen de gelijkheidsagenda te versterken, maar ook een duidelijke structuur te bieden voor inclusiever beleid en cultuurverandering binnen organisaties.[385] De grootste vooruitgang lag in het ontwikkelen van fundamentele processen voor de integratie van gelijkheid in overheidsbeleid en dienstverlening. Belangrijke succesfactoren waren sterk leiderschap, gedeeld eigenaarschap binnen organisaties en een balans tussen kortetermijnsuccessen en langetermijndoelen.[386] Toch werd uit de evaluaties duidelijk dat kennisuitwisseling over implementatie beter kon, omdat niet alle instanties optimaal gebruikmaakten van de mogelijkheden van de plicht.[387]

In Schotland bleek dat overheidsinstanties steeds vaker equality outcomes publiceerden, maar dat de daadwerkelijke impact hiervan nog onvoldoende werd gemeten.[388] Dit riep vragen op over middelen, commitment en capaciteit. Een belangrijke aanbeveling was dan ook om de nadruk te verschuiven van louter rapportage naar daadwerkelijke verbeteringen in gelijkheidsuitkomsten.[389]

Een evaluatie in 2021 concludeerde dat de *Public Sector Equality Duty* een krachtig instrument voor vooruitgang kon zijn, maar dat het volledige potentieel nog niet werd benut.[390] De coronapandemie legde bloot hoe structureel achtergestelde groepen onevenredig hard werden getroffen, wat het belang van inclusief beleid en het luisteren naar geleefde ervaringen onderstreepte.[391]

Op basis van deze inzichten stelde de Schotse regering verschillende wetswijzigingen voor om de plicht effectiever te maken. De voorstellen omvatten onder meer het stroomlijnen van rapportageverplichtingen, het verbeteren van inclusieve communicatie en het uitbreiden van de loonkloofrapportage naar etniciteit en handicap.[392] Door deze maatregelen moest de plicht beter aansluiten op de praktijk én effectiever bijdragen aan meer inclusie en rechtvaardigheid.

381. Scottish Government 2021a; Scottish Government 2021b.

382. EHRC & NatCen 2014; EHRC 2015.

383. EHRC 2013; EHRC 2017; en EHRC 2018.

384. EHRC 2015, p. 1.

385. EHRC & NatCen 2014, p. 6.

386. Idem., p. 9.

387. Voor goede monitoring diende de kwaliteit van data en systemen te worden verbeterd. Om consultatiemoeheid te voorkomen, zouden overheidsinstanties graag informatie uit consultaties, *impact assessments* en dataverzameling delen. Tot slot was het lastig te waarborgen dat contracterende bedrijven zich aan de plicht hielden. EHRC & NatCen 2014, pp. 9-10.

388. EHRC 2018, pp. 51-57.

389. EHRC 2017, p. 33.

390. Scottish Government 2021a, p. 28.

391. Andere verbeterpunten waren: verbinden van gelijkheids- en mensenrechtenkaders; versterken van leiderschap en middelen; verminderen van bureaucratie; meer duidelijkheid over dekking, proportionaliteit en proces; betere ondersteuning en capaciteitsopbouw en verbeteren van samenhang.

392. Scottish Government 2021b, pp. 14-34.

8.3 Wetenschappelijke visies op de plicht

In deze paragraaf worden wetenschappelijke perspectieven op de *Public Sector Equality Duty* besproken. Daarbij komen zowel de potentie van de plicht als transformatief instrument aan bod, als de risico's van een te formele en procedurele toepassing.

De eerste visie ziet de plicht als een instrument voor 'transformatieve gelijkheid', gericht op het fundamenteel veranderen van besluitvormingsprocessen binnen organisaties.[393] Dit wordt beschouwd als een vorm van 'tweede generatiewetgeving', die verder gaat dan enkel het verbieden van discriminatie (eerste generatiewetgeving) en zich richt op gedragsverandering en een cultuuromslag.[394] De plicht functioneert daarbij als 'reflexief recht', een juridische benadering die organisaties stimuleert om zelf verantwoordelijkheid te nemen, intern te veranderen en structureel gelijkheidsbeleid te ontwikkelen.[395] In deze visie ligt de kracht van de plicht niet alleen in de verplichting zelf, maar ook in het proces van *mainstreaming*, waarbij overheidsinstanties participatie en gelijke behandeling vanzelfsprekend onderdeel maken van hun besluitvorming.[396]

Een andere visie waarschuwt juist voor een te formele en procesgerichte benadering van de plicht. Wanneer de nadruk vooral ligt op het opstellen van gelijkheidsplannen en het uitvoeren van *equality impact assessments* zonder dat dit leidt tot daadwerkelijke verbeteringen, dreigt de plicht te verworden tot een bureaucratische verplichting - een afvinkoefening zonder werkelijke impact.[397] Dan zouden maatregelen met negatieve gevolgen voor beschermde groepen, zoals bijvoorbeeld bezuinigingen, ten onrechte kunnen worden gelegitimeerd door enkel aan procedurele eisen te voldoen.[398]

Hoewel deze visies elkaar op het eerste gezicht lijken tegen te spreken, sluiten ze elkaar niet uit. Uit de evaluaties blijkt dat de impact van de *Public Sector Equality Duty* grotendeels afhangt van de manier waarop deze wordt geïmplementeerd. Een effectieve uitvoering is essentieel om de potentie van de plicht volledig te benutten. De volgende paragraaf gaat hier dieper op in.

8.4 Equality data: participatief en inclusief verzamelen

In deze paragraaf wordt besproken hoe overheidsinstanties *equality data* kunnen verzamelen en gebruiken op een manier die juridisch verantwoord, participatief en inclusief is. Daarbij is aandacht voor richtlijnen, privacybescherming, betekenisvolle participatie en inspirerende praktijkvoorbeelden.

8.4.1 Gelijkheidsgegevens verzamelen

Om te voldoen aan de vereisten van de *Public Sector Equality Duty* dienen overheidsinstanties *equality data* (gelijkheidsgegevens) te verzamelen. De technische richtlijnen van EHRC voor overheidsinstanties in Engeland, Schotland en Wales benadrukken dat deze gegevens cruciaal zijn om inzicht te krijgen in de impact van beleid en dienstverlening op mensen met beschermde kenmerken. Ze stellen overheidsinstanties in staat om

393. Hepple 2010.

394. Manfredi, Vickers & Clayton-Hathway 2018, p. 6.

395. Idem., p. 15.

396. Idem., p. 2; 28.

397. Fredman 2012, p. 276.

398. Fredman 2011, p. 407.

ongelijkheden te identificeren, beleid te verbeteren en verantwoording af te leggen. De richtlijnen geven aanwijzingen over welke gegevens verzameld moeten worden en hoe dit dient te gebeuren.[399]

In de eerste plaats gaat het om monitoring van personeelsgegevens met betrekking tot genderloonkloof en diversiteit van het personeelsbestand. Voor het verzamelen van gegevens over de genderloonkloof bestaan gedetailleerde wettelijke regels.[400] In Engeland bepaalt de wet – anders dan in Schotland en Wales – echter niet welke overige personeelsgegevens moeten worden verzameld. EHRC adviseert in dit verband om informatie te verzamelen over werving, ontwikkeling, doorstroom en uitstroom uitgesplitst naar beschermde kenmerken.[401] Ten tweede gaat het om het monitoren van de impact van beleid en dienstverlening op gebruikers en andere betrokkenen. De handleidingen van EHRC bieden een gestructureerde aanpak voor het uitvoeren van *equality impact assessments* bij het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van beleid ongeacht de aard van de dienst of activiteit.[402] Dit helpt overheidsinstanties om tijdig op een transparante, bewuste en onderbouwde manier rekening te houden met de effecten van beleid op mensen met beschermde kenmerken.

Voor het verzamelen van *equality data* zijn zowel kwantitatieve als kwalitatieve bronnen van belang: van nationale statistieken tot personeelsenquêtes, gebruikersfeedback, informatie van EHRC en ervaringen gedeeld door groepen mensen of organisaties die hen vertegenwoordigen. Bij informatiehiaten moeten overheidsinstanties actief op zoek naar aanvullende bronnen. Juist wanneer het moeilijk is om de effecten van beleid in kaart te brengen, kan het betrekken van direct geraakte groepen uitkomst bieden.[403] Voor een consistente gegevensverzameling wordt het gebruik van de categorieën uit de Britse volkstelling aanbevolen. Tegelijkertijd is er ruimte voor variatie, bijvoorbeeld door subcategorieën toe te voegen om verschillen binnen groepen zichtbaar te maken. Belangrijk is dat mensen zich in de loop van de tijd anders kunnen identificeren, waardoor aanpassing van categorieën nodig kan zijn.[404] In praktijk bieden monitoringsformulieren vaak de mogelijkheid om meerdere categorieën aan te kruisen en is er een open veld ('overig') voor zelfidentificatie.[405] Dit bevordert aansluiting bij persoonlijke ervaringen van mensen en maakt het mogelijk om intersectionele discriminatie beter in beeld te brengen.

8.4.2 Privacy en gegevensbescherming

Het verzamelen van *equality data* moet zorgvuldig en conform de privacywet gebeuren, waaronder de Britse General Data Protection Regulation (UK GDPR) en de Data Protection Act 2018.[406] Deze wetgeving staat expliciet toe om gegevens over onder meer ras en etniciteit te verwerken voor monitoring van gelijke behandeling en kansen, mits dit op rechtmatige, transparante en proportionele wijze gebeurt.[407]

Alleen strikt noodzakelijke gegevens mogen worden verzameld. Deze dienen zo snel mogelijk geanonimiseerd te worden, met duidelijke communicatie over het doel van de gegevensverzameling. Daarnaast zijn passende beveiligingsmaatregelen vereist. Gevoelige gegevens, zoals over etniciteit of seksuele gerichtheid, mogen uitsluitend worden verzameld op vrijwillige

399. EHRC 2023a, b en c.

400. The Equality Act 2010 (Specific Duties and Public Authorities) Regulations 2017, no. 353, Schedule 1.

401. EHRC 2015a en EHRC 2023a, p. 77.

402. EHRC 2014, EHRC 2016 en EHRC 2024a.

403. EHRC 2023a, pp. 48-54.

404. EHRC 2015a. Zie ook: Will 2019.

405. Zie Bijlage B bij Geldere, van, Stadens & Taylor 2022.

406. EHRC 2024b.

407. UK Data Protection Act 2018, Schedule 1, Part 2, Section 8 'Equality of opportunity or treatment' en Section 9 'Racial and ethnic diversity at senior levels in organisations'.

basis en met expliciete toestemming van betrokkenen. Toegang tot deze gegevens moet beperkt blijven tot bevoegde en getrainde medewerkers.

EHRC wijst in dit verband op de Nederlandse Toeslagenaffaire als voorbeeld van hoe het níet moet. De affaire toont het belang aan van zorgvuldige, legitieme en ethisch verantwoorde omgang met persoonsgegevens.[408] Het gebruik van bijvoorbeeld dubbele nationaliteit leidde tot systematische benadeling van bepaalde groepen, in dit geval mensen met een migratieachtergrond. De affaire onderstreept dat overheidsinstanties onder de *Public Sector Equality Duty* verplicht zijn bewust stil te staan bij de mogelijke impact van beleid op mensen met verschillende kenmerken - juist om dergelijke structurele ongelijkheid te voorkomen.

8.4.3 Participatie

Hoewel het onder de *Public Sector Equality Duty* in Engeland niet wettelijk verplicht is, raadt EHRC aan om mensen die (mogelijk) geraakt worden door beleid actief te betrekken bij besluitvorming.[409] Het belang hiervan is ook erkend in de rechtspraak. In een zaak waarin de rechter oordeelde dat de plicht was geschonden, overwoog hij: *'(...) if only the Secretary of State had consulted with them (the claimants) they would have been able (if they wished) to highlight those special equality considerations to him'.*[410]

Het is niet altijd haalbaar om iedereen te betrekken bij elke beleidsbeslissing. De methode en mate van participatie moeten daarom in verhouding staan tot de middelen van de instantie en het belang van het onderwerp. Voorafgaand aan participatie is het belangrijk om de beschikbare informatie en eventuele kennishiaten in kaart te brengen. Overheidsinstanties kunnen zich bij het betrekken van groepen laten leiden door een aantal praktische vragen, zoals: Zijn er bestaande participatiemechanismen en worden ze gebruikt? Zijn mensen met bepaalde beschermde kenmerken ondervertegenwoordigd? Hoe kan die ondervertegenwoordiging worden aangepakt? Kan samenwerking met andere instanties 'participatiemoeheid' helpen voorkomen? Hoe worden de resultaten van participatie gepresenteerd en benut?

Betekenisvolle participatie vereist structuur, doelgerichtheid, inclusie, proportionaliteit, invloed, transparantie en vertrouwen.

In Schotland en Wales geldt wél een wettelijke participatieverplichting, onder meer bij het uitvoeren van *equality impact assessments* en bij het opstellen of herzien van gelijkheidsdoelen en -plannen. EHRC-richtlijnen zijn in dit kader dan ook specifieker.[411] De verplichting ziet op het betrekken van personen die 1) de belangen van mensen met beschermde kenmerken

408. EHRC 2024b.

409. EHRC 2023a, pp. 56-59.

410. *R (on the application of (1) Luton Borough Council and Nottingham City Council, (2) London Borough of Waltham Forest , (3) London Borough of Newham, (4) Kent County Council, and (5) Sandwell Metropolitan Borough Council) v the Secretary of State for Education* [2011] EWHC 217 (Admin) Holman J at para 114.

411. EHRC 2023b, pp. 78-81 en EHRC 2023c, pp. 75-77.

412. EHRC 2023b, p. 79.

vertegenwoordigen (zoals belangenorganisaties, collectieven of bewegingen); en 2) een belang hebben bij de manier waarop een overheidsinstantie haar taken uitoefent.[412] Participatie moet gestructureerd, doelgericht, inclusief, proportioneel, invloedrijk, transparant en vertrouwelijk zijn. Dit betekent dat het participatieproces helder en overzichtelijk moet verlopen, en dat het doel van de betrokkenheid duidelijk gecommuniceerd moet worden. Overheidsinstanties dienen een brede groep personen met verschillende relevante beschermde kenmerken actief te betrekken, en waar nodig ondersteuning te bieden om deelname daadwerkelijk mogelijk te maken. De aanpak moet in verhouding staan tot wat redelijk is in de gegeven omstandigheden, en de betrokkenheid moet een aantoonbare bijdrage leveren aan de formulering van gelijkheidsdoelen. Om voortdurende betrokkenheid te stimuleren, is het belangrijk dat instanties laten zien dat eerder aangeleverde input serieus is overwogen of daadwerkelijk is meegenomen. Daarnaast moeten zij zorgvuldig omgaan met informatie van deelnemers, met aandacht voor vertrouwelijkheid en gegevensbescherming.

Overheidsinstanties moeten aantonen hoe participatie het besluitvormingsproces heeft beïnvloed. Daarbij is ook direct contact met individuele personen met beschermde kenmerken van belang – niet alleen met hun vertegenwoordigers. Overheidsinstanties hebben wel de keuze om hen aanvullend te *betrekken* (actieve deelname aan het besluitvormingsproces) of te *raadplegen* (het inwinnen van meningen die vervolgens worden meegewogen).

8.4.4 Praktijkvoorbeelden

In praktijk ontwikkelen lokale overheden effectieve strategieën voor het verantwoord verzamelen en gebruiken van *equality data*, in lijn met de *Public Sector Equality Duty* en de privacywetgeving.[413] Een voorbeeld is Camden Council, die samen met een diverse groep inwoners een *Data Charter* opstelde. Deze richtlijnen voor transparant en ethisch datagebruik – ook bij inzet van AI – versterken het vertrouwen in het delen van gegevens. Inwoners blijven actief betrokken bij de evaluatie van gegevensverwerking en de introductie van nieuwe technologieën.

Een ander voorbeeld is Maidstone. Hier is met succes een AI-model ingezet om het risico op dakloosheid vroegtijdig te signaleren in het kader van een veilig-thuisprogramma. Het systeem maakt gebruik van onder andere financiële gegevens en beschermde kenmerken zoals leeftijd, beperking en zwangerschap. Als waarschuwingen werden opgevolgd met gerichte hulp, kon in 98% van de gevallen dakloosheid worden voorkomen. Inmiddels is het project uitgerold in de hele regio Kent. Er wordt actief gemonitord wie wel en niet baat heeft bij het systeem en men let op mogelijke blinde vlekken, bijvoorbeeld ten aanzien van nieuwkomers of Roma- en Travellergemeenschappen.

Deze voorbeelden tonen aan dat het mogelijk is om *equality data* op een juridisch verantwoorde én maatschappelijk betrokken manier te verzamelen en te gebruiken. Door inwoners actief te betrekken, informatie toegankelijk te maken en gegevens uitsluitend voor legitieme en trans-

413. EHRC 2024c.

parante doelen te gebruiken, kunnen overheidsinstanties voldoen aan hun verplichtingen onder de *Public Sector Equality Duty* zonder inbreuk te maken op individuele rechten. Tegelijkertijd versterken zij zo het vertrouwen in de overheid, maken zij effectiever beleid en dragen zij bij aan een eerlijkere samenleving.

8.5 Conclusie

De *Public Sector Equality Duty* in het Verenigd Koninkrijk en Ierland heeft een krachtig potentieel voor het bevorderen van gelijkheid, maar de effectiviteit ervan hangt sterk af van de implementatie. Uit evaluaties blijkt dat de plicht vaak positief wordt gewaardeerd en leidt tot betere besluitvorming en inclusiviteit, vooral in Schotland en Wales waar specifieke plichten gedetailleerder zijn. De wettelijke vereisten helpen overheidsinstanties om duidelijke gelijkheidsdoelen te stellen, voortgang te monitoren en belanghebbenden te betrekken. Implementatie vergt reële inspanning. In Engeland zijn overheidsinstanties soms te risicomijdend wat kan leiden tot *'goldplating'* door *'overcompliance'* of juist een *'tick boxing'* mentaliteit zonder focus op materiële uitkomsten.

Ierland kent daarentegen geen evaluaties van de plicht, waardoor de effectiviteit moeilijk te beoordelen is. Van belang is vooral proportionele naleving en een goede balans tussen proces en resultaat. Evaluaties benadrukken dat inclusief leiderschap, goede dataverzameling, een focus op concrete uitkomsten, participatie, sectorale coördinatie en samenwerking in de handhaving cruciaal zijn. Door participatief en inclusief *equality data* te verzamelen en te gebruiken kunnen overheidsinstanties vertrouwen in de overheid versterken en effectiever beleid maken. Wanneer overheidsinstanties *best practices* actief integreren in hun besluitvorming, kan de plicht een transformatieve werking hebben.

9. Constateringen Deel 2

In Deel 2 is een rechtsvergelijking gemaakt van de *Public Sector Equality Duty* in het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Daaruit kunnen enkele belangrijke lessen worden getrokken. De staatscommissie constateert het volgende:

Belangrijke vernieuwing van de wet: van reactief naar proactief
De *Public Sector Equality Duty* vormt een belangrijke vernieuwing van de nationale gelijke behandelingswetgeving in het Verenigd Koninkrijk en Ierland. De vernieuwende kracht van de plicht schuilt in haar proactieve benadering. Overheidsinstanties moeten in hun gehele besluitvormingsproces rekening houden met het belang om discriminatie uit te bannen en gelijkheid en goede relaties te bevorderen. De Ierse variant beslaat alle mensenrechten en blijkt daarmee in praktijk te omvangrijk.

Balans tussen instanties richting en ruimte geven
Om de plicht praktisch uit te voeren, bestaan er wettelijke informatie- en rapportageplichten die per jurisdictie verschillen. Ierland biedt instanties autonomie met een eenvoudig driestappenplan (*assess, address, report*), Engeland focust op transparantie met beperkte informatieplichten, terwijl Schotland en Wales gedetailleerde, extern gecontroleerde rapportages hanteren. Specifieke plichten versterken naleving en toezicht, maar moeten proportioneel zijn en voldoende ruimte laten voor organisatiegericht maatwerk.

Risico's en randvoorwaarden
De implementatie van de plicht vergt reële inspanning en kan leiden tot overmatige naleving (*'goldplating'*) of tot een louter formele afvinkoefening (*'tick boxing'*). Voor een effectieve uitvoering zijn duidelijke wettelijke definities, een goed implementatieplan en samenwerking met stakeholders essentieel. Daarvoor is nodig: ontwikkeling of verbetering van coördinatie, dataverzameling, consultatie, en richtlijnen en hulpmiddelen voor instanties. Voldoende capaciteit en middelen, training voor ambtenaren en betrokkenheid van politieke en bestuurlijke leiders zijn cruciaal.

Toezicht en handhaving
Toezicht en handhaving van de plicht moeten worden belegd bij een onafhankelijke autoriteit met voldoende middelen en bevoegdheden. Het mechanisme moet aansluiten bij de omvang van de jurisdictie en is het meest effectief wanneer nationale, lokale en sectorale instanties samenwerken. Rapportageplichten en bevoegdheden voor ministers kunnen extra controle bieden. Daarnaast moeten beleid en besluiten van instanties toetsbaar zijn bij de bestuursrechter, in ieder geval als laatste waarborg.

Krachtig potentieel voor aanpak structurele ongelijkheden
Mits aan de randvoorwaarden wordt voldaan en er een adequaat toezicht- en handhavingsmechanisme bestaat, biedt de *Public Sector Equality Duty* krachtig potentieel om een cultuuromslag in overheidsinstanties te bevorderen en structurele ongelijkheden proactief en effectief aan te pakken.

Slotbeschouwing: Gelijkheidsplicht Publieke Sector voor Nederland

10. Synthese

10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit Deel 1 en Deel 2 samengebracht tot een samenhangende beoordeling van de vraag of invoering van een wettelijke gelijkheidsplicht voor de publieke sector in Nederland kan bijdragen aan betere regelgeving, beleid en uitvoering, waarin de overheid meer actief zorgdraagt voor gelijkheid, en zo ja, op welke manier. Daarbij worden voorbeelden uit het Verenigd Koninkrijk en Ierland gewogen en Nederlandse opties verkend. Eerst worden het probleem, de meerwaarde van en visie op zo'n plicht voor Nederland besproken (paragraaf 10.2). Daarna wordt ingegaan op de randvoorwaarden voor zo'n plicht en enige strategische aandachtspunten (paragraaf 10.3). Het hoofdstuk sluit af met een presentatie van cruciale bouwstenen, drie mogelijke varianten en een groeipad (paragraaf 10.4).

10.2 Probleemstelling, meerwaarde en visie

Nederland mist duidelijke wettelijke normen tegen discriminerend overheidshandelen. Ook is het beleid onvoldoende proactief, samenhangend en afdwingbaar. Deze paragraaf bespreekt hoe wettelijke verankering van de Gelijkheidsplicht Publieke Sector hierin verandering kan brengen.

10.2.1 Van reactieve naar proactieve overheid: de kloof tussen wet en werkelijkheid overbruggen

Discriminatie door de overheid is een urgent en hardnekkig probleem, zoals blijkt uit veelvuldig gedocumenteerde incidenten, de toepassing van de Discriminatietoets van de staatscommissie door overheidsinstanties in drie doorlichtingspilots, internationale mensenrechtenrapporten over Nederland en structurele klachtenpatronen bij instanties, zoals de Nationale Ombudsman, het College voor de Rechten van de Mens en de antidiscriminatie-voorzieningen (ADV's, Discriminatie.nl). De analyse laat zien dat institutionele discriminatie door de overheid geen incidenteel, maar een structureel probleem is.

De consistentie in deze signalen wijst op een patroon van een tekortschietende aanpak van discriminatie in de publieke sector. Bij haar publieke taakuitoefening is de overheid gebonden aan internationale en Europese verdragen en artikel 1 Grondwet. Op basis daarvan mag de overheid niet discrimineren (*verbod*). Daarnaast is de overheid verplicht om actief discriminatie tegen te gaan en proactief gelijke behandeling en gelijke kansen te bevorderen binnen de publieke sector (*gebod*). Overheidsinstanties moeten het belang van gelijkheid altijd meewegen in hun besluitvormingsprocessen. Op basis van internationaal, Europees en nationaal recht heeft de overheid een zogenoemde 'gelijkheidsplicht voor de publieke sector'. Europese instanties zoals de Europese Commissie adviseren deze 'gelijkheidsplicht voor de publieke sector' in de wet op te nemen. In Nederland zijn de normen voor overheidshandelen naast artikel 1 Grondwet echter nauwelijks verder in de wet uitgewerkt.

Daarom blijft de huidige aanpak afhankelijk van zelfregulering en beleidsmatige keuzes. De afgelopen jaren heeft de Rijksoverheid haar aanpak van discriminatie door de overheid op meerdere terreinen zeker verstevigd. En toch is het beleid nog altijd reactief, ad hoc, versnipperd en vrijblijvend. Het beschermingsniveau verschilt per maatschappelijk terrein, bestuurslaag en overheidsinstantie. Er is sprake van onvoldoende beleidscoördinatie, dataverzameling over en consultatie van groepen die door beleid worden geraakt. Dit beperkt het inzicht om gericht antidiscriminatiebeleid te kunnen maken. Een effectief verantwoordings- en toezichtmechanisme ontbreekt. Deze aandachtspunten worden door internationale VN-comités en Europese instanties ook expliciet genoemd in hun landenrapporten over Nederland.

Een effectieve, proactieve aanpak van institutionele discriminatie ontbreekt in de praktijk.

De Nederlandse antidiscriminatiewetgeving en het beleid is niet effectief en dat leidt tot een kloof tussen recht en praktijk. Er zijn verschillende redenen waarom de huidige benadering niet werkt. Discriminatie kan het gevolg zijn van vooroordelen en organisatieculturen die wetten nauwelijks kunnen veranderen. Voor instanties en medewerkers is het niet duidelijk genoeg wat de wet van hen vraagt. Bovendien hebben zij meestal andere prioriteiten. Er is te weinig aandacht voor en zicht op structurele en institutionele discriminatie.

Het huidige recht is sterk gericht op individuele klachten achteraf. De voorgenomen uitbreiding van de AWGB met een verbod op discriminatie bij 'eenzijdig overheidshandelen' past in deze benadering en versterkt de rechtsbescherming van burgers. Maar alleen een passief verbod – waar slachtoffers zich achteraf op kunnen beroepen – is onvoldoende om (institutionele en indirecte) discriminatie door de overheid vroegtijdig te signaleren en te voorkomen. Naast zo'n verbod is er een meer proactieve aanpak nodig, zoals het internationaal recht en artikel 1 Grondwet ook eisen. Die proactieve aanpak is er in Nederland nog onvoldoende.

10.2.2 Toegevoegde waarde: de kracht van een wettelijke gelijkheidsplicht

Anders dan in Nederland is de bestaande gelijkheidsplicht voor de publieke sector in het Verenigd Koninkrijk en Ierland wettelijk geconcretiseerd in de vorm van de *Public Sector Equality Duty*. Deze plicht plaatst gelijkheid centraal in besluitvorming en uitvoering, en verplicht overheidsinstanties om gegevens te verzamelen over gelijke behandeling, gelijke kansen en discriminatie bij hun organisatie. Op basis daarvan ontwikkelen zij antidiscriminatiebeleid. De ervaringen in het VK en Ierland laten zien dat zo'n wettelijke plicht een cultuuromslag binnen overheidsinstanties teweeg

kan brengen: meer bewustzijn, betere beleidsresultaten en verbeterde dienstverlening. Gelijkheid wordt er beschouwd als een vast onderdeel van professioneel bestuur, beleid en uitvoering. Rapportageplichten vergroten transparantie en publieke verantwoording. De Britse en Ierse *Public Sector Equality Duty* biedt daarmee waardevolle inzichten voor Nederland, zonder als blauwdruk te fungeren.

Nederland kent juridische verplichtingen, maar mist de structuur, instrumenten en normstelling om daar effectief invulling aan te geven. De ervaring leert dat reactief beleid – wachten tot er iets misgaat – per definitie te laat komt, en bovendien complex en kostbaar is. Daarom is het noodzakelijk om proactief te sturen op non-discriminatie, gelijke behandeling en gelijke kansen, en daarover actief verantwoording af te leggen. Een wettelijke verankering van de gelijkheidsplicht voor de publieke sector kan hierin een keerpunt zijn. Een Gelijkheidsplicht Publieke Sector in Nederland codificeert internationale verplichtingen en vertaalt deze in concrete acties voor overheidsinstanties. Zo ontstaat een wettelijk overkoepelend kader waarin gelijkheid duurzaam verankerd wordt in publieke besluitvorming, met gevolgen voor wetgeving, beleid en uitvoering.

De Gelijkheidsplicht Publieke Sector maakt van artikel 1 van de Nederlandse Grondwet een levend instrument.

De plicht sluit aan bij bestaande taken van overheidsinstanties, zoals de naleving van mensenrechten en bredere beleidsdoelen zoals brede welvaart en de duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's), waarin gelijkheid een centrale rol speelt. Zij operationaliseert wat al verplicht is – en maakt dit effectiever en meer handhaafbaar. De baten zijn aanzienlijk: het voorkomen van discriminatie voorkomt niet alleen individuele en maatschappelijke schade, maar ook dure juridische procedures en maatschappelijke onrust. Burgers voelen zich eerlijker behandeld, en wetgeving, beleid en uitvoering worden kwalitatiever en effectiever. Gelijke kansen vergroten economische participatie en sociale cohesie. Zo wordt artikel 1 van de Nederlandse Grondwet een levend instrument.

Tegelijk vergt een wettelijke plicht inspanning en brengt zij administratieve en financiële lasten met zich mee. Een effectieve implementatie vraagt daarom om duidelijke randvoorwaarden, zoals de ontwikkeling van structuren en methoden voor *equality data*-verzameling, consultatie van beschermde groepen en hun vertegenwoordigers, en een goede *governance* (paragraaf 10.3). Daarbij is een realistische, proportionele benadering essentieel, met ruimte voor groei en maatwerk (paragraaf 10.4). Lasten moeten zoveel mogelijk beperkt dan wel vermeden worden, de aanpak moet duurzaam en robuust zijn. Zo wordt de wettelijke Gelijkheidsplicht Publieke Sector niet alleen juridisch en bestuurlijk

noodzakelijk, maar ook een strategisch verstandige investering in een toekomstbestendige, rechtvaardige en inclusieve overheid.

10.2.3 Visie en uitgangspunten: van plicht naar kompas

De Gelijkheidsplicht Publieke Sector is meer dan wetgeving en een bestuurlijke verplichting alleen: zij vertegenwoordigt een kompas voor hoe de overheid rechtvaardig handelt. De plicht werkt als een stimulans én waarborg. Zij versterkt de relatie tussen overheid en burger. Groepen mensen worden structureel betrokken in het besluitvormingsproces over zaken waardoor zij worden geraakt. Ook worden zij betrokken bij het verzamelen van *equality data* om gericht antidiscriminatiebeleid te maken. Zo wordt ervaringskennis ingebracht en ontstaat zicht op de werkelijke gelijkheidseffecten van wetgeving, beleid en handelen van instanties op verschillende beschermde groepen. Wetgeving, beleid en uitvoering sluiten hierdoor niet alleen beter aan op de leefwereld van betrokkenen. Zij komen door samenwerking tot stand, in plaats van dat zij van bovenaf worden opgelegd. Inclusieve deliberatie draagt bij aan het herstel van vertrouwen tussen overheid en burger.

De plicht vormt een instrument voor institutionele zelftransformatie, waarmee bewustzijn, gedrag en processen binnen instanties veranderen. Door overheidsinstanties (plichtdragers) met belanghebbende groepen (rechthebbenden) te verbinden, kan de plicht bijdragen aan dialoog, wederzijds leren en goed geïnformeerde besluitvorming. Via reflectie en participatie ontstaat een overheid die niet alleen rechtvaardiger handelt, maar ook voortdurend léért rechtvaardiger te handelen. De plicht kan dus beschouwd worden als een emancipatoire leer- en veranderstrategie, gericht op het doorbreken van structurele ongelijkheid en het democratiseren van besluitvorming. Daarmee vormt de plicht ook een manier om materiële gelijkheid te bereiken, richting een samenleving waarin rekening wordt gehouden met gemarginaliseerde groepen, vrij van discriminatie en met gelijke behandeling en gelijke kansen voor iedereen.

> **Door reflectie en participatie ontstaat een overheid die voortdurend leert rechtvaardiger te handelen.**

Deze kernwaarden vormen het normatieve fundament van de Gelijkheidsplicht Publieke Sector en bepalen de richting van wetgeving, beleid en uitvoering. GPS-kernwaarden zijn:

- Preventie: duurzaam instrument om discriminatie te voorkomen en bestrijden en gelijke behandeling en gelijke kansen te bevorderen.
- Inclusie: betrokkenheid van groepen die vaak gemarginaliseerd worden.
- Vertrouwen: transparantie, verantwoordelijkheid en lerend vermogen.

De ervaringen in het Verenigd Koninkrijk en Ierland illustreren hoe dergelijke gelijkheidsplichten voor de publieke sector kunnen bijdragen aan positieve veranderingen binnen overheden. Tegelijk laten ze zien dat nationale inbedding cruciaal is.

10.3 Randvoorwaarden en strategische aandachtspunten

Voor een effectieve implementatie van de Gelijkheidsplicht zijn duidelijke randvoorwaarden en strategische keuzes nodig. Deze paragraaf bespreekt de belangrijkste thema's die voortkomen uit het vergelijkend onderzoek met het VK, Ierland en de Nederlandse situatie.

10.3.1 Randvoorwaarden voor effectieve implementatie

Participatie en equality data

Participatie is integraal onderdeel van de Gelijkheidsplicht Publieke Sector. Groepen die geraakt worden door wetgeving, beleid en uitvoering, behoren actief betrokken te worden, onder meer bij besluitvorming, *equality impact assessments*, het formuleren van gelijkheidsdoelen, antidiscriminatiebeleid en actieplannen. In Nederland ontbreekt het vaak aan structurele, formeel verankerde participatie van deze groepen. Er zijn investeringen nodig in representatie, outreach-programma's, digitale toegang en ondersteuning. De input van betrokkenen behoort bovendien zichtbaar te worden meegenomen in uiteindelijke besluitvorming.

Equality data is cruciaal voor het in kaart brengen van ongelijkheden en voor effectief, *evidence-based* antidiscriminatiebeleid.[414] In Nederland is de verzameling van gegevens over bijvoorbeeld etniciteit, genderidentiteit of seksuele gerichtheid juridisch en maatschappelijk gevoelig. Er moet duidelijkheid komen over de ruimte die de AVG (en de Uitvoeringswet AVG) biedt voor dataverzameling ter bestrijding van discriminatie, of dat wettelijke uitzonderingen nodig zijn, zoals in het VK. Ook moet duidelijk worden wie dergelijke gegevens mag verzamelen en hoe. De Autoriteit Persoonsgegevens speelt hierin een sleutelrol en zou heldere richtlijnen moeten ontwikkelen. Richtlijnen van de Europese Commissie en internationale *best practices* kunnen hierbij behulpzaam zijn. Hoe beperkter de beschikbare statistische gegevens zijn, des te belangrijker worden de geleefde ervaringen van mensen. Participatieve en kwalitatieve vormen van dataverzameling kunnen helpen het draagvlak voor het delen van informatie over discriminatie te vergroten en intersectionele en cumulatieve ervaringen beter te begrijpen. Duidelijke waarborgen tegen onrechtmatig gebruik van *equality data*, legitieme doelen, transparantie, zelfidentificatie en samenwerking met betrokken groepen zijn daarbij essentieel.

414. Uitgangspunt hierbij is dat geaggregeerde verschillen in de behandeling of toewijzing van middelen tussen groepen mensen met verder identieke rechten kunnen worden beschouwd als een aanwijzing van discriminatie.

Governance

Governance omvat de bestuurlijke randvoorwaarden voor effectieve naleving en verankering van de Gelijkheidsplicht binnen overheidsinstanties. Hieronder vallen:

- **Leiderschap, begeleiding en training.** Zonder politiek en bestuurlijk leiderschap is effectieve implementatie ondenkbaar.[415] Politiek leiderschap zet de norm en bestuurlijk leiderschap waarborgt concrete uitvoering binnen instanties. Trainingen en praktische handreikingen zijn nodig om

415. Dit werd bij uitstek genoemd tijdens de expertsessies in het Verenigd Koninkrijk en Ierland.

ambtenaren op alle niveaus te ondersteunen. De discriminatietoetsen en gereedschapskist van de staatscommissie bieden hierbij bruikbare instrumenten. Een lerende organisatiecultuur, waarin gelijkheid en diversiteit breed gedragen worden, is een belangrijke succesfactor.

- **Verantwoorden en toezien.** Heldere verantwoordelijkheidsstructuren zijn essentieel. Elke overheidsinstantie moet weten wie waarvoor verantwoordelijk is en hoe verantwoording wordt afgelegd. Het toezichtmechanisme moet onafhankelijk, capabel, en bevoegd zijn om naleving te controleren en te handhaven. Samenwerking tussen bestaande instanties – zoals het College voor de Rechten van de Mens, de Nationale Ombudsman, de NCDR, ADV's, Discriminatie.nl en inspecties – kan toezicht bevorderen.
- **Implementatie en middelen.** Een implementatieplan is noodzakelijk: voor coördinatie, dataverzameling, consultatieprocessen, richtlijnen, hulpmiddelen, en trainingen. De invoering van de plicht vereist dan ook een reële budgettaire investering. Onvoldoende middelen kan de uitvoering ernstig ondermijnen. Onnodige uitvoeringslasten moeten voorkomen worden.

10.3.2 Strategische aandachtspunten voor wet- en beleidsontwikkeling

Deze rapportage bevat een uitgebreide analyse van de Britse en Ierse *Public Sector Equality Duty* als Europese '*best practices*', maar zij sluiten andere benaderingen niet uit. Internationale *best practices* uit andere landen die proactieve wetgeving en beleidskaders op deelgebieden kennen, bijvoorbeeld Canada of Australië, kunnen aanvullende inzichten bieden. Tegelijk blijft nationale inbedding cruciaal: de Gelijkheidsplicht Publieke Sector moet passen bij de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen, rechtscultuur, en beleids- en uitvoeringspraktijk.

Invoering van een Gelijkheidsplicht Publieke Sector vraagt politieke wil om artikel 1 van de Nederlandse Grondwet niet alleen als normatief beginsel te belijden, maar dit ook daadwerkelijk te vertalen naar wetgeving, beleid en uitvoering door de overheid zelf. Gelijke behandeling en non-discriminatie zijn geen vrijblijvende idealen, maar kerntaken van de overheid. Daarom vergt invoering van een wettelijke gelijkheidsplicht gerichte investeringen: in kennis, infrastructuur, capaciteit, middelen én brede maatschappelijke betrokkenheid. De juiste randvoorwaarden moeten worden geborgd.

Ten slotte rijst de vraag of invoering van de Gelijkheidsplicht Publieke Sector op zichzelf moet staan, of deel moet uitmaken van een bredere modernisering van de Nederlandse gelijke behandelingswetgeving. Deze wetgeving is versnipperd en deels verouderd.[416] Een integrale herziening – zoals ook voorgesteld in eerdere evaluaties[417] – zou kunnen leiden tot één duidelijke en toekomstbestendige regeling, waarin ook de verplichtingen voor overheidsinstanties helder en concreet zijn uitgewerkt.[418] Een stapsgewijze herziening kan effectiever zijn, te beginnen met de Gelijkheidsplicht Publieke Sector als meest urgente kwestie. Dat vormt een logische eerste stap op weg naar structurele gelijkheid.

416. College voor de Rechten van de Mens 2023, p. 5.

417 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 476.

418. College voor de Rechten van de Mens 2023, p. 6.

10.4 Bouwstenen, varianten en groeipad

Een wettelijke Gelijkheidsplicht Publieke Sector vereist keuzes over opbouw, uitwerking en invoering. Deze paragraaf schetst de bouwstenen, drie mogelijke varianten, en een groeipad richting effectieve verankering in de wet, beleid en uitvoering.

10.4.1 Bouwstenen voor een wettelijke plicht

Hoewel de *Public Sector Equality Duty* geen blauwdruk is, bevat zij drie essentiële bouwstenen voor een succesvolle invoering van een Gelijkheidsplicht Publieke Sector in Nederland: *regelen, verantwoorden* en *toezien.*

1. **Regelen: wettelijke codificatie van de Gelijkheidsplicht Publieke Sector**
   Wettelijke normering biedt helderheid, rechtszekerheid en handhaafbaarheid. Het maakt duidelijk dat overheidsinstanties (pro) actief discriminatie moeten bestrijden en gelijkheid bevorderen en voorkomt vrijblijvendheid. Voor (groepen) burgers wordt rechtsbescherming versterkt. De plicht geldt op dezelfde manier voor alle overheidsinstanties. Zij kan daarom minimumnormen voor gelijkheid binnen alle lagen van de overheid bewaken, wat met beleid alleen niet lukt. De plicht zou bestaande verplichtingen codificeren en aansluiten bij bredere Europese ontwikkelingen van proactieve verplichtingen voor organisaties.

2. **Verantwoorden: ontwikkeling van een verantwoordingsmechanisme voor de Gelijkheidsplicht Publieke Sector**
   Met een verantwoordingsmechanisme kan transparantie over de inspanningen van instanties en hun voortgang op het gebied van non-discriminatie, gelijke behandeling en gelijke kansen worden gewaarborgd. Daarbij hoort het verzamelen van *equality data* om effectief antidiscriminatiebeleid te ontwikkelen. En het uitvoeren van *impact assessments* om de gelijkheidseffecten van nieuwe wetgeving en beleid te toetsen. Instanties moeten de situatie bij hun organisatie monitoren en hierover periodiek rapporteren. Dat vraagt om bestuurlijke regie en bestuurlijke cycli, en oog voor uitvoeringslasten.

3. **Toezien: effectief toezicht op de implementatie van de Gelijkheidsplicht Publieke Sector**
   Zonder toezicht blijft naleving afhankelijk van vrijwilligheid. Onafhankelijk toezicht versterkt niet alleen naleving, maar ook het vertrouwen van burgers in overheidsinstanties. Voor effectief toezicht zijn voldoende handhavingsbevoegdheden nodig. Bij (voortdurende) schending van de plicht door overheidsinstanties kan een gang naar de rechter een extra waarborg bieden, in ieder geval als laatste remedie. Dit creëert een meer verplichtend kader.

Op basis van deze drie bouwstenen onderscheidt de staatscommissie drie mogelijke invullingen van de Gelijkheidsplicht Publieke Sector, die verschillen in ambitie en verplichtend karakter.

10.4.2 Drie varianten van een wettelijke plicht

De staatscommissie onderscheidt drie mogelijke varianten van een Gelijkheidsplicht Publieke Sector, gebaseerd op bovenstaande bouwstenen. Het gaat daarbij om denkrichtingen, die de discussie over de opbouw en uitwerking van een noodzakelijke Gelijkheidsplicht zal voeden. Daarom zijn deze varianten bewust enigszins abstract gehouden. Ze passen alledrie bij wat de overheid behoort te doen. De varianten lopen op in ambitieniveau: van een lichte basisvariant, via een middenvariant, richting een uitgebreide variant. Zij zijn bruikbaar als groeipad. De drie varianten verschillen namelijk in juridisch gewicht, mate van verplichting en toezicht. Dit wordt in onderstaand schema weergegeven.

GPS	Regelen	Verantwoorden	Toezien
Basisvariant	Wettelijke plicht	Inspanningsverplichting antidiscriminatiebeleid	Lichte controle (bijv. College voor de Rechten van de Mens)
Middenvariant		Resultaatsverplichting antidiscriminatiebeleid	GPS-inspectiedienst met interventie-bevoegdheden (BZK)
Uitgebreide variant		Informatie- en rapportageplichten	Onafhankelijke autoriteit met sanctiebevoegdheden

Hieronder wordt eerst nader ingegaan op de wettelijke gelijkheidsplicht. Daarna wordt elke variant nader uitgewerkt.

De wettelijke gelijkheidsplicht

Elke variant van de plicht heeft dezelfde kerninhoud: overheidsinstanties dienen bij hun publieke taakuitoefening verplicht rekening te houden met het belang om 1) discriminatie op alle beschermde gronden uit te bannen; 2) gelijke behandeling en gelijke kansen te bevorderen voor hun personeel, dienstgebruikers en overige personen die door hun handelen worden geraakt; en 3) goede relaties tussen bevolkingsgroepen te bevorderen. Deze procedurele waarborg in het besluitvormingsproces geeft overheidsinstanties de ruimte om zelf inhoudelijke afwegingen te maken. Instanties moeten wel kunnen aantonen dat zij bij hun besluitvorming voldoende aandacht hebben besteed aan deze belangen. Een concrete wettekst zou kunnen worden gebaseerd op internationaal recht en de Britse en Ierse '*Due regard*'-clausule. Een mogelijke formulering daarvan zou als volgt kunnen luiden:

> 'Een overheidsinstantie moet bij de uitoefening van haar taken terdege rekening houden met de noodzaak van:
> a. Het uitbannen van alle vormen van discriminatie;
> b. Het bevorderen van gelijke kansen en gelijke behandeling van personeel, dienstgebruikers en overige personen die door haar besluitvorming en handelen worden geraakt;
> c. Het bevorderen van goede relaties tussen bevolkingsgroepen; en daartoe alle passende maatregelen nemen.'

De Ierse ervaring leert dat de plicht beter beperkt kan worden tot non-discriminatie, gelijke behandeling en gelijke kansen, omdat het daarnaast opnemen van alle mensenrechten voor instanties te omvangrijk is. Belangrijk is verder om de reikwijdte van de plicht duidelijk in de wet af te bakenen. De plicht omvat alle discriminatiegronden en geldt in principe voor alle overheidsinstanties en organisaties voor zover zij publieke taken uitoefenen, en ten aanzien van alle publieke taken. Het is raadzaam gebruikte begrippen – zoals overheidsinstanties, publieke taken, discriminatiegronden, het bevorderen van gelijke kansen en het bevorderen van goede relaties – te definiëren en een lijst met instanties en uitzonderingen toe te voegen. De Britse en Ierse wetteksten bieden hiervoor inspiratie.

Tot slot laat het onderzoek zien dat het belangrijk is om in het kader van de plicht ook sociaaleconomische ongelijkheden in overweging te nemen.[419] Door rekening te houden met intersectionele discriminatie op het kruisvlak van discriminatiegronden en sociaaleconomische achterstelling kan bij uitstek materiële gelijkheid nagestreefd worden. Hierdoor ontstaat inclusief ontwerp van wetgeving, beleid en uitvoering. Positieve maatregelen kunnen dan ook gerichter ingezet worden om de posities van gemarginaliseerde groepen te verbeteren. De vraag rijst of in Nederland 'sociaaleconomische status' in de wet geïntroduceerd moet worden. En zo ja, hoe: als nieuwe discriminatiegrond of een plicht inzake sociaaleconomische ongelijkheden, zoals in Schotland en Wales. Het zou goed zijn om hier nader onderzoek naar te doen.

419. Zie ook: Vrooman, C. et al 2023.

Basisvariant. Inspanningsverplichting en lichte controle

Verantwoorden

- **Inspanningsverplichting tot antidiscriminatiebeleid.** In de basisvariant hoort bij de plicht een lichte vorm van verantwoording. In dit kader krijgen overheidsinstanties een wettelijke inspanningsverplichting om antidiscriminatiebeleid te ontwikkelen voor de uitoefening van hun publieke taken. De verplichting houdt in dat instanties bewust nagaan welke waarborgen zij al hebben en welke maatregelen er nog nodig zijn om discriminatie te voorkomen en gelijke behandeling en kansen te bevorderen bij hun organisatie. Op basis hiervan maken instanties antidiscriminatiebeleid. De inspanningen moeten aantoonbaar zijn, bijvoorbeeld via beleidsdocumenten, maar er is geen wettelijke resultaatsverplichting ten aanzien van het boeken van vooruitgang. De vereiste inspanning dient proportioneel te zijn aan de aard en omvang van de overheidsinstantie.
- **Vrijwillige acties.** Deze basisvariant vormt een laagdrempelige eerste stap, waarbij overheidsinstanties worden gestimuleerd tot actie zonder specifieke wettelijke verplichtingen om in praktijk aan deze inspanningsverplichting te voldoen. Instanties kunnen vrijwillig verschillende acties ondernemen. Instanties kunnen gegevens verzamelen over gelijkheid, waaronder informatie over hun werknemers (zoals genderloonkloofgegevens), dienstgebruikers en de mensen die door hun beleid worden geraakt. Instanties kunnen gelijkheidsdoelen en actieplannen opstellen. Instanties kunnen gebruik maken van de door de staatscommissie ontwikkelde Discriminatietoets Publieke Dienstverlening, Discriminatietoets Beleidsprocessen en gereedschapskist. Om vooraf de gelijkheidseffecten van beleid op verschillende bevolkingsgroepen te beoordelen, kunnen instanties *impact assessments* uitvoeren. Ook kunnen instanties structurele inspraak van belanghebbenden, zoals maatschappelijke organisaties, lokale bewegingen (*grassroots*-initiatieven) en burgers, in besluitvormingsprocessen organiseren.
- **Vrijwillige publicatie.** Overheidsinstanties kunnen vrijwillig hun antidiscriminatiebeleid publiceren op hun website of in hun jaarverslagen en dit beleid monitoren, evalueren en zo nodig bijstellen.

Toezien

- **Lichte controle.** In de basisvariant hoort bij de plicht ook een lichte vorm van toezicht. Dit kan belegd worden bij het College voor de Rechten van de Mens, als nationale toezichthouder op de mensenrechten in Nederland. Het College kan gebruik maken van bestaande bevoegdheden en toekomstige bevoegdheden om gelijkheid bij instanties te bevorderen en instanties te adviseren over discriminatieaspecten bij publieke besluitvorming.
- **Mogelijkheid tot melding.** De wettelijke plicht schept niet noodzakelijkerwijs een klachtrecht bij het College. De plicht is immers proactief en er hoeft (nog) geen sprake te zijn van geconstateerde gevallen van discriminatie en individuele slachtoffers. Denkbaar is een mogelijkheid tot het melden van vermeende schendingen van de plicht, waarna het College onderzoek bij instanties en aanbevelingen kan doen.
- **Stimulerende maatregelen.** Ten aanzien van de plicht bestaan geen dwingende handhavingsbevoegdheden en sancties. Nadruk ligt op lichte controle door informeren, stimuleren, ondersteunen en adviseren. Denkbaar is de ontwikkeling van positieve strategieën via het zogenoemde 'reputatiemechanisme' door het publiceren van GPS-*best practices* van overheidsinstanties.

Voor- en nadelen

Deze basisvariant heeft als voordeel dat de implementatiekosten laag zijn en de administratieve lasten beperkt blijven, terwijl het bewustzijn over gelijkheidskwesties wordt vergoot. De nadelen zijn echter dat de wet geen concrete verplichting in de praktijk afdwingt, geen uitvoeringseisen stelt en er beperkte handhavingsmiddelen beschikbaar zijn, waardoor het risico bestaat dat naleving minimaal blijft en dat de verplichtingen slechts op papier bestaan zonder daadwerkelijk effect.

Middenvariant. Resultaatsverplichting en landelijke inspectie met interventies

Verantwoorden

- **Resultaatsverplichting tot antidiscriminatiebeleid.** De middenvariant bouwt voort op de eerste, maar legt strengere wettelijke verplichtingen op. Overheidsinstanties krijgen nu een resultaatsverplichting tot antidiscriminatiebeleid voor de uitoefening van hun publieke taken. De verplichting houdt in dat instanties zich niet alleen moeten inspannen, maar ook concrete aantoonbare resultaten moeten leveren op het gebied van hun antidiscriminatiebeleid. Overheidsinstanties moeten actief beleid voeren dat concrete effecten sorteert op het gebied van non-discriminatie, gelijke behandeling en gelijke kansen.
- **Aantoonbare vooruitgang.** Dit gaat verder dan alleen aandacht en meewegen: het vereist meetbare resultaten over geboekte vooruitgang. Beleidsmaatregelen moeten niet alleen worden vastgesteld, maar ook worden uitgevoerd, gemonitord, geëvalueerd en zo nodig aangescherpt. Instanties worden dus wettelijk verplicht om actief en effectief antidiscriminatiebeleid te voeren.
- **Vrijwillige acties en publicatie.** De wet legt overheidsinstanties niet op hoe zij invulling moeten geven aan hun beleid. Instanties kunnen hiervoor vrijwillig *equality data* verzamelen, *impact assessments* uitvoeren, gebruik maken van de discriminatietoetsen en gereedschapskist van de staatscommissie, en belanghebbenden bij deze activiteiten betrekken. Ook kunnen zij vrijwillig hun beleid en resultaten (online) publiceren, bijvoorbeeld in jaarverslagen.

Toezien

- **Landelijke GPS-inspectiedienst.** Om het toezicht op naleving van deze resultaatsverplichting te versterken, komt er een landelijke GPS-inspectiedienst. Deze inspectiedienst kan worden geplaatst onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, als coördinerend ministerie op het gebied van gelijke behandeling en non-discriminatie. Naar aanleiding van een melding of uit eigen beweging, kan de GPS-inspectiedienst instanties controleren en interveniëren.

- **Interventiemogelijkheden.** Instanties moeten hun antidiscriminatiebeleid en geboekte resultaten kunnen aantonen bij de GPS-inspectiedienst. Er blijft ruimte voor maatwerk naar aard en omvang van de overheidsinstantie, maar er is geen vrijblijvendheid. Bij geconstateerde beleidsgebreken of achterblijvende resultaten, kan de GPS-inspectiedienst niet alleen stimuleren en adviseren maar zo nodig ook maatregelen opleggen, zoals de eis om alsnog beleid of verbeterplannen te maken.
- **Strengere maatregelen.** Bij aanhoudende schending van de plicht zou de GPS-inspectiedienst strengere maatregelen kunnen opleggen aan instanties, zoals het verplicht uitvoeren van discriminatietoetsen en tijdelijke informatie- en rapportageplichten. Ook hier is een reputatiemechanisme denkbaar, waarbij ook gepubliceerd wordt over slecht presterende instanties.

Voor- en nadelen

Deze middenvariant heeft als voordeel dat zij overheidsinstanties aanzet tot daadwerkelijk optreden tegen structurele ongelijkheden. Zij maakt antidiscriminatiebeleid en resultaten toetsbaar en vergelijkbaar tussen instanties. Ruimte voor eigen invulling zorgt tegelijkertijd voor een beheersbare plicht. De informatie- en rapportageplichten zijn geen generieke verplichting. De administratieve lasten die daarmee gepaard gaan, doen zich pas voor in geval van aanhoudende schending. De nadelen zijn dat er weerstand kan ontstaan binnen overheidsinstanties die deze nieuwe 'afrekenbare' verplichtingen als extra belasting ervaren, terwijl de wet weinig praktische uitvoeringseisen stelt.

Uitgebreide variant. Publieke verantwoording, onafhankelijk toezicht met sancties

Verantwoorden

- **Informatie- en rapportageplichten.** De uitgebreide variant introduceert de meest verregaande wettelijke verplichtingen. Het gaat hierbij om wettelijke informatie- en rapportageplichten, zoals in het VK en Ierland. Instanties moeten verplicht gegevens verzamelen over de diversiteit van hun personeelsbestand en over de *gender*-loonkloof binnen hun organisatie. Daarnaast moeten zij gegevens verzamelen over hun dienstgebruikers of groep die door hun beleid wordt geraakt, uitgesplitst naar verschillende discriminatiegronden. Op basis van de verzamelde informatie moeten instanties gelijkheidsdoelen stellen en antidiscriminatiebeleid en actieplannen ontwikkelen.
- **Verantwoordingscyclus.** In deze variant wordt er een vierjaarlijkse rapportagecyclus ingevoerd waarin overheidsinstanties de verzamelde gegevens moeten publiceren en hun resultaten moeten verantwoorden. Daartoe moeten zij hun beleid en de voortgang van genomen maatregelen monitoren, evalueren en zo nodig bijstellen. Instanties moeten hun rapportages publiceren en eventueel deponeren bij de toezichthouder.
- **Aanvullende verplichtingen.** Bij wet of als vast beleid kunnen daarnaast nog meer verplichtingen aan overheidsinstanties worden opgelegd, zoals het uitvoeren van *equality impact assessments* bij nieuw beleid en wetgeving, het structureel betrekken van groepen en hun vertegenwoordigers bij het uitvoeren van informatie- en rapportageplichten, en het onderbouwen hoe hun perspectieven uiteindelijk zijn meegenomen.

Toezien

- **Onafhankelijke GPS-autoriteit.** Het toezicht wordt in deze uitgebreide variant aanzienlijk versterkt. Er komt een onafhankelijke GPS-autoriteit met handhavingsbevoegdheden. De GPS-autoriteit kan niet alleen stimuleren, adviseren en interveniëren maar ook bindende handhavingsverzoeken sturen en sancties opleggen. Bij niet-naleving kunnen instanties boetes krijgen, waarvan de betaling juridisch afdwingbaar is. Bovendien zou deze autoriteit de naleving van de plicht elke vijf jaar kunnen evalueren.

- **Rol ministers en Tweede Kamer.** Bestuurlijke regie en politieke controle op de naleving kan worden gerealiseerd door ministers periodiek aan de Tweede Kamer te laten rapporteren over de stand van zaken binnen hun eigen domein. Ook kunnen zij de bevoegdheid krijgen om sectorale gelijkheidsdoelen te stellen. Om naleving te stimuleren zou overheidsfinanciering afhankelijk kunnen worden gesteld van de mate waarin instanties voldoen aan hun plichten.
- **Rechterlijke toetsing.** Belanghebbenden kunnen schending van de plicht door instanties juridisch aanvechten bij de bestuursrechter. Om juridisering te voorkomen zou deze rechtsgang pas open kunnen staan, nadat alle handhavingsopties zijn uitgeput. De rechter toetst dan niet zozeer de inhoud van besluiten of beleid, maar het besluitvormingsproces. Hierin ligt de meerwaarde ten opzichte van de bestaande bestuursrechtelijke procedure en een omkering van de bewijslast: overheidsinstanties moeten bewijzen aan hun plicht te hebben voldaan. Kunnen ze dat niet, dan zullen ze hun besluitvorming over moeten doen. Bovendien kan de rechter wel degelijk een streep door evident discriminerend beleid of besluiten zetten en zo minimumnormen bewaken.

Voor- en nadelen

Deze uitgebreide variant heeft als voordeel dat het de meest integrale aanpak van (institutionele) discriminatie binnen de publieke sector biedt met een focus op zowel preventie en transparantie als handhaving. De uitvoeringseisen geven meer richting aan overheidsinstanties. De brede maatschappelijke betrokkenheid vergroot de legitimiteit en kwaliteit van besluitvorming en het vertrouwen in de overheid. Als nadelen brengt deze aanpak hogere implementatiekosten en administratieve lasten met zich mee en vereist het ingrijpende veranderingen binnen instanties, wat tijd en aanpassingsvermogen vraagt.

10.4.3 Een groeipad: leren en experimenteren

De vraag rijst of Nederland op dit moment klaar is voor een proactieve aanpak met uitgebreide informatie- en rapportageplichten, zoals in het VK en Ierland (de uitgebreide variant). De randvoorwaarden voor een effectieve implementatie van dergelijke plichten ontbreken hier (paragraaf 10.3). Uit onderzoek blijkt verder dat twee derde van de Nederlandse gemeenten nog geen antidiscriminatiebeleid heeft. Ook veel uitvoerings- en handhavingsinstanties beschikken nog niet over een eigen strategie op dit vlak. Het is een gevoelig onderwerp, waarover vaak nog weinig kennis, expertise en openheid binnen overheden is. Een gelijkheidsplicht voor alle publieke taken van overheidsinstanties is bovendien omvangrijk en raakt aan uiteenlopende domeinen binnen het openbaar bestuur. De ervaringen in het VK en Ierland laten zien, dat daarbij reële risico's bestaan: bureaucratisering zonder daadwerkelijke impact, symbolisch beleid zonder uitvoeringskracht, en overbelasting van instanties zonder extra middelen.

De staatscommissie ziet de hierboven geschetste varianten daarom nadrukkelijk als een groeipad. Zij pleit voor een gefaseerde invoering met inhoudelijke en financiële ondersteuning en regelmatige evaluatie. Dat geeft instanties tijd en ruimte om zich aan te passen aan nieuwe normen en rapportageverplichtingen. Daarbij kan rekening gehouden worden met de draagkracht en expertise van kleinere instanties, door uitzonderingen of proportionele verplichtingen te voorzien.

> **Zelf experimenteren en leren creëert draagvlak en eigenaarschap. Het is een 'doing duty'.**

De overheid kan starten met de basisvariant, waarbij overheidsinstanties worden gestimuleerd en ondersteund in het ontwikkelen van anti-discriminatiebeleid. Zo kunnen instanties geleidelijk kennis, kunde en infrastructuren opbouwen. Via pilotprojecten kunnen instanties ervaring opdoen met het verantwoord verzamelen van *equality data*, het testen van passende consultatiemethoden en het helder beleggen van verantwoordelijkheden. Denk daarbij ook aan een stapsgewijze verbreding per taak/functiegebied, beginnend bij publieke dienstverlening, gevolgd door inkoop en aanbestedingen, en uiteindelijk gericht op de eigen organisatiecultuur en werkvloer. De discriminatietoetsen en gereedschapskist van de staatscommissie bieden hiervoor concrete hulpmiddelen.

De doorlichtingspilots van de staatscommissie hebben laten zien dat instanties bereid zijn te reflecteren op hun praktijk en dat gestructureerde begeleiding en uitwisseling het leerproces versterkt. Zelf experimenteren en leren creëert niet alleen praktische inzichten, maar ook draagvlak en eigenaarschap. Het gaat immers om 'a doing duty', zoals men in het Verenigd Koninkrijk zegt, waarbij de nadruk ligt op daadwerkelijke actie.

Niet alle sectoren binnen de overheid hebben dezelfde uitdagingen. Een sectorale beleidsaanpak kan bijdragen aan effectiviteit, door maatregelen af te stemmen op de specifieke context van bijvoorbeeld onderwijs, zorg of veiligheid. Afspraken met het maatschappelijk middenveld zouden neergelegd kunnen worden in convenanten. Tegelijkertijd kan de gelijkheidsplicht worden ingebed in breder overheidsbeleid op het gebied van sociale inclusie, diversiteit en mensenrechten. Door deze verplichtingen te verbinden aan bestaande beleidsdoelen ontstaat synergie en neemt de effectiviteit toe.

De drie voorgestelde varianten vormen een startpunt voor dialoog, verdere verkenning, verdieping en uitwerking met betrokken overheidsinstanties, maatschappelijke organisaties, lokale bewegingen (*grassroots*-initiatieven) en experts, wat nodig en mogelijk is in de Nederlandse context. Zo kan in samenspraak gekozen worden voor een variant en beleidsaanpak die niet alleen effectief is, maar ook bestuurlijk haalbaar en breed gedragen binnen de Nederlandse context. Deze synthese vormt de opmaat naar het slothoofdstuk van deze rapportage, waarin de conclusies en aanbevelingen worden gepresenteerd.

11. Conclusies en aanbevelingen

11.1 Inleiding

In dit slothoofdstuk trekt de staatscommissie haar conclusies en doet zij aanbevelingen. Eerst worden de conclusies op de hoofd- en deelvragen getrokken (paragraaf 11.2). Daarna volgen drie concrete aanbevelingen voor ontwikkeling van wetgeving, beleid en praktijk (paragraaf 11.3). Het hoofdstuk rondt de rapportage af met een vooruitblik op vervolgstappen en verder onderzoek van de staatscommissie (paragraaf 11.4).

11.2 Conclusies: beantwoording van de onderzoeksvragen

In deze paragraaf worden de onderzoeksvragen – in geparafraseerde vorm – beantwoord op basis van de analyse. Stapsgewijze beantwoording van de deelvragen leidt tot beantwoording van de hoofdvraag van het onderzoek.

Deelvragen

1. **Wat is het probleem?** De huidige aanpak is te reactief, versnipperd en vrijblijvend. De juridische, sociale en bestuurlijke analyse laat zien dat bestaande kaders onvoldoende bescherming bieden tegen (institutionele en indirecte) discriminatie binnen de publieke sector. Er ontbreekt een wettelijk kader dat overheidsinstanties verplicht om gelijkheid structureel te integreren in besluitvorming over wetgeving, beleid en uitvoering.
2. **Wat is de Nederlandse stand van zaken?** Internationaal en Europees recht verplicht tot een proactieve aanpak en internationale instanties adviseren daartoe gelijkheidsplichten voor de publieke sector in nationale wetgeving op te nemen. Nederland voldoet daar nog onvoldoende aan: concrete wettelijke normering ontbreekt, en naleving blijft afhankelijk van zelfregulering en beleidskeuzes zonder verantwoordings- en toezichtmechanisme.
3. **Bieden het VK en Ierland inspiratie?** De *Public Sector Equality Duty* laat zien dat wettelijke verplichtingen tot preventie, transparantie en toezicht werken, mits aangepast aan de nationale context. De ervaringen tonen aan dat een proportionele, realistische benadering leidt tot meer bewustzijn, betere beleidsresultaten en verbeterde publieke dienstverlening. Essentieel zijn: 1) heldere wettelijke regels; 2) publieke verantwoording op basis van dataverzameling, beleid, monitoring en participatie; en 3) onafhankelijk toezicht met voldoende bevoegdheden.

Hoofdvraag

Kan een wettelijke Gelijkheidsplicht Publieke Sector bijdragen aan verbetering? Ja. Een wettelijke Gelijkheidsplicht Publieke Sector heeft juridische meerwaarde, is onder voorwaarden bestuurlijk uitvoerbaar en maatschappelijk én strategisch wenselijk. Het VK en Ierland bieden waardevolle lessen. Nodig is een combinatie van wettelijke normering, verantwoordingsmechanismen en onafhankelijk toezicht, ondersteund door participatie, dataverzameling en passende *governance*. Op basis van deze bouwstenen en randvoorwaarden zijn voor Nederland meerdere varianten denkbaar, oplopend in ambitie en verplichtend karakter, die stapsgewijs kunnen worden ingevoerd via een groeipad met ruimte voor maatwerk.

11.3 Aanbevelingen: routekaart voor invoering van de GPS

Op basis van de analyse doet de staatscommissie drie concrete aanbevelingen om de Gelijkheidsplicht Publieke Sector effectief en duurzaam te verankeren in de wet, beleid en praktijk. Daarbij worden belangrijke kernthema's benoemd die aandacht behoeven. De staatscommissie beveelt het volgende aan:

1. **Wetgeving. Veranker de Gelijkheidsplicht Publieke Sector wettelijk**
   Rijksoverheid en wetgever zijn hiervoor (in samenspraak met belanghebbenden) verantwoordelijk.

   - Neem een Gelijkheidsplicht Publieke Sector op in de wet, als wettelijk fundament voor beleid en praktijk over non-discriminatie, gelijke behandeling en gelijke kansen in de publieke sector.
   - Formuleer heldere bepalingen over reikwijdte, inhoud, begrippen en uitzonderingen van de plicht.
   - Sluit aan bij EU-richtlijnen en ontwikkelingen richting proactieve handhavingsmodellen.
   - Verken een stapsgewijze of integrale herziening van de Nederlandse gelijke behandelingswetgeving, met de GPS als eerste bouwsteen.

2. **Beleid. Verken in samenspraak een effectief verantwoordings- en toezichtmechanisme voor de GPS, met aandacht voor opbouw, uitwerking en invoering**
   Rijksoverheid en wetgever zijn hiervoor (in samenspraak met belanghebbenden) verantwoordelijk.

   - Weeg de voor- en nadelen af van de drie voorgestelde varianten, met aandacht voor uitvoerbaarheid, impact en juridische/bestuurlijke inbedding.
     Kernthema's: publieke verantwoording, cyclische evaluatie, onafhankelijk toezicht en rechterlijke toetsing.
   - Bereid de invoering zorgvuldig voor, met ruimte voor fasering en maatwerk.
     Kernthema's: praktische ondersteuning, pilots en leertrajecten, draagvlak en leiderschap, sectorale aansluiting, samenwerking

tussen overheden, tijdspad, structurele financiering en personele capaciteit.
- Zorg voor betekenisvolle participatie van belanghebbenden, met nadruk op inclusie van gemarginaliseerde groepen en ondersteuning van *grassroots*-initiatieven.
  Kernthema's: investering in representatie, *outreach*, toegankelijkheid, vertrouwen in de overheid.
- Verken verdere aanpassingen in wetgeving, beleid en *governance*.
  Kernthema's: *equality data*-verzameling (juridisch, technisch, pilots), sociaaleconomische ongelijkheden, rolverdeling tussen instanties in een breder *governance*-kader.

3. **Praktijk. Wacht niet af, zet in op direct toepasbare maatregelen**
   Overheidsinstanties, bestuurders, managers en ambtenaren zijn hiervoor verantwoordelijk.

   - Pas de Discriminatietoets Publieke Dienstverlening en de Discriminatietoets Beleidsprocessen toe en gebruik de gereedschapskist van de staatscommissie, zodra deze middelen beschikbaar zijn.
   - Start of neem deel aan pilotprojecten over verantwoorde *equality data*-verzameling en *impact assessments*, in aansluiting op het Beleidskompas.
   - Betrek beschermde groepen structureel bij besluitvorming die hen raakt.
   - Zet in op intern leiderschap, versterk horizontale en verticale samenwerking binnen en tussen overheden bij ontwikkeling en uitvoering van antidiscriminatiebeleid.
   - Maak discriminatiebestrijding een vast onderdeel van professioneel beleid, kwaliteitszorg en reguliere sturingsinstrumenten.

Besluit: naar een lerende en rechtvaardige overheid
Deze aanbevelingen bieden samen een routekaart voor een realistische, uitvoerbare en toekomstbestendige invoering van de Gelijkheidsplicht Publieke Sector. Zij vormen een essentiële stap naar een overheid die structureel non-discriminatie, gelijke behandeling en gelijke kansen door instanties waarborgt – en zo artikel 1 Grondwet concreet en betekenisvol maakt in de wet, beleid en praktijk. Deze aanbevelingen geven richting aan de noodzakelijke systeemverandering binnen de overheid. Een wettelijke Gelijkheidsplicht Publieke Sector biedt daarbij het fundament voor een lerende overheid die ongelijkheid niet langer in standhoudt, maar deze structureel doorbreekt en zichzelf continue verbetert – transparant, toetsbaar en in verbinding met de samenleving.

11.4 Vervolgstappen

Na deze analyse en aanbevelingen kijkt de staatscommissie vooruit: wat is haar rol in de verdere verkenning van de GPS, en welke stappen volgen richting een toekomstbestendig non-discriminatierecht? Een toelichting hierop volgt in deze slotparagraaf.

11.4.1 De staatscommissie in gesprek

De staatscommissie heeft met deze rapportage vooral inzicht willen bieden in wat de Gelijkheidsplicht Publieke Sector inhoudt, hoe de plicht in wetgeving vormgegeven zou kunnen worden en wat er bij de uitvoering van de plicht komt kijken. Uit het onderzoek blijkt één ding heel duidelijk: participatie is een kernelement van de Gelijkheidsplicht Publieke Sector. Mensen die door wetten, beleid en uitvoering worden geraakt, moeten actief bij besluitvorming betrokken worden – vanaf de ontwikkeling en implementatie tot aan de evaluatie ervan. Voor een breed gedragen, haalbare GPS in Nederland is een participatieve verkenning essentieel. De staatscommissie wil hier zelf een goede start mee maken. Daarom zal de staatscommissie in gesprek gaan over haar bevindingen: met de minister en het ministerie van BZK, het Parlement, overheden, Discriminatie.nl, het College voor de Rechten van de Mens, de NCDR, de Autoriteit Persoonsgegevens, maatschappelijke organisaties, lokale bewegingen (*grassroots*-initiatieven), experts, mensen die discriminatie ervaren en andere belanghebbenden. De staatscommissie hoopt zo verschillende perspectieven uit de samenleving op te halen voor haar eindadvies. Daarna is dit primair een verantwoordelijkheid voor het ministerie van BZK. Het realiseren en verankeren van de Gelijkheidsplicht Publieke Sector is immers geen eenmalige taak, maar een continu proces van dialoog, reflectie en ontwikkeling. Alleen door blijvende verbinding en samenwerking tussen alle betrokkenen kan deze plicht niet alleen bij wet tot stand komen, maar ook daadwerkelijk gaan leven in beleid en praktijk.

11.4.2 Preadviezen 'Toekomstvisie op het Nederlandse non-discriminatierecht'

In vervolg op dit onderzoek naar de Gelijkheidsplicht Publieke Sector zal de staatscommissie zich richten op een bredere juridische herbezinning. Het huidige wettelijk kader van het non-discriminatierecht is namelijk gefragmenteerd en gedeeltelijk verouderd. Daarom wil de staatscommissie in breder verband werken aan een toekomstvisie op de Nederlandse non-discriminatiewetgeving, als eerste stap richting wellicht een fundamentele herziening van het recht. Ter afronding van dit traject zal de staatscommissie eind 2025 een toekomstvisie op het Nederlandse non-discriminatierecht publiceren in de vorm van een bundel preadviezen. Deze bundel bevat bijdragen van verschillende auteurs en belicht de belangrijkste aspecten van het non-discriminatierecht die aan vernieuwing toe zijn.

Literatuurlijst

Literatuurlijst Deel 1

Literatuur

Akkermans, M., Derksen, E., Kennis, M., Kloosterman, R., & Moons, E. (2024). *Veiligheidsmonitor 2023*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Algemene Rekenkamer (2024). *Verantwoordingsonderzoek 2024*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Amnesty International Nederland (2024). *Etnisch profileren is overheidsbreed probleem*. Amsterdam: Amnesty International Nederland.

Andriessen, I., Hoegen Dijkhof, J., van der Torre, A., van den Berg, E., Pulles, I., Ledema, J., & de Voogd-Hamelink, M. (2020). *Ervaren discriminatie in Nederland II*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Art.1 (2025). *Discriminatiecijfers in 2024*. Rotterdam: Art. 1.

Autoriteit Persoonsgegevens (2020). *Belastingdienst/Toeslagen. De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag*. Den Haag: Autoriteit Persoonsgegevens.

Besluit van 3 mei 2022, houdende instelling van een staatscommissie tegen discriminatie en racisme (Instellingsbesluit staatscommissie tegen discriminatie en racisme), *Staatscourant* 12 mei 2022, nr. 11349.

Black, J. (2000). 'Proceduralizing regulation part I', *Oxford Journal of Legal Studies*, 20 (4), pp. 597-614.

Blank, R.M., Dabady. M., & Citro, C.F. (2004). *Measuring racial discrimination*. Washington, DC: The National Academies Press.

Bureau Omlo (2022). *Racisme bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Een verkennend onderzoek*. Utrecht: Bureau Omlo.

College voor de Rechten van de Mens (2021). *Advies inzake conceptwetsvoorstel Wet toekomst pensioenen*, 20 oktober 2021 (kenmerk 2021/0088/JG/VB/HvE).

College voor de Rechten van de Mens (2022a). *Advies definitie racisme*, 25 mei 2022 (kenmerk 2022/0029/JG/GT/HvE).

College voor de Rechten van de Mens (2022b). *Vooronderzoek naar de vermeende discriminerende effecten van de werkwijzen van de Belastingdienst/Toeslagen*. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens.

College voor de Rechten van de Mens (2023a). *Naar een gendersensitieve aanpak van partnergeweld*. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens.

College voor de Rechten van de Mens (2023b). *Mensenrechten in Nederland 2022. Van rapporteren naar dialoog: de meerwaarde van verdragsrapportages*. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens.

Commissaris voor de mensenrechten (2011). *Opinie van de Commissaris voor de mensenrechten betreffende nationale structuren voor het bevorderen van gelijkheid*. Straatsburg: Raad van Europa.

Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW) (2016). *Concluding observations on the sixth periodic report of the Netherlands*, 24 november 2016, CEDAW/C/NLD/CO/6.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) (2021). *Concluding observations on the combined twenty-second to twenty-fourth periodic reports of the Kingdom of the Netherlands*, 16 november 2021, CERD/C/NLD/CO22-24.

Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) (2024). *Concluding observations on the initial report of the Kingdom of the Netherlands*, 27 september 2024, CRPD/C/NLD/CO/1.

Crenshaw, K. (1989). 'Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics', *University of Chicago Legal Forum*, 1989 (1), Article 8.

Crowley, N. (2016). *Making Europe more equal: a legal duty?*. Brussels: Equinet.

Dagevos, J. (2003). 'Op de golven van de conjunctuur. De werkloosheid onder minderheden en ontwikkelingen in het beleid', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 19 (4), pp. 350-366.

Doorne-Huiskes, van, J., Römkens, R., Schippers, J. J. & Wiersma, A. (2017). *Van privéprobleem tot overheidszorg: Emancipatiebeleid in Nederland*. Amsterdam/Zoetermeer: Lecturium.
Economic and Social Council ((2017). IVESCR Rapport over Nederland 2017. *Concluding observations on fifth periodic report of the Netherlands*, 6 juli 2017, E/C.12/NLD/CO/6.
Emancipatienota (2022). *Emancipatie: een opdracht voor ons allen*, 18 november 2022.
Equinet (2021). *Compendium of good practices on equality mainstreaming, the use of equality duties and equality impact assessments*. Brussels: Equinet Cluster on Equality Mainstreaming.
Essed, P. (2020). 'Humiliation, dehumanization and the quest for dignity: Researching beyond racism', in: Solomos, J. (ed). *Routledge International Handbook of Contemporary Racisms*. Abingdon/New York: Routledge, pp. 442-455.
EU High Level Group on Non-Discrimination, Equality and Diversity (2018). *Guidelines on how to improve the collection and use of equality data - 2018*. Brussels: European Commission.
EU High Level Group on Non-Discrimination, Equality and Diversity (2021). Guidance Note on the collection and use of equality data based on racial or ethnic origin - 2021. Brussels: European Commission.
EU High Level Group on Non-Discrimination, Equality and Diversity (2023). *Guidance note on the collection and use of data for LGBTIQ equality - 2023*. Brussels: European Commission.
Europese Commissie (1996). *Integratie van de gelijke kansen voor vrouwen en mannen in alle communautaire beleidsvormen en acties* COM(1996)67.
Europese Commissie (2003). *Gelijke kansen voor personen met een handicap: een Europees actieplan*, COM(2003)650.
Europese Commissie (2008). *'Non-discriminatie en gelijke kansen: een vernieuwd engagement'*, COM(2008) 420.
Europese Commissie (2020). *'Een Unie van gelijkheid: EU-actieplan tegen racisme 2020-2025'*, COM(2020) 565.
Europese Commissie (2020). *'Een Unie van gelijkheid: strategie voor gendergelijkheid 2020-2025'*, COM(2020) 152.
Europese Commissie (2020). *'Een Unie van gelijkheid: strategie voor gelijkheid van lhbtiq'ers 2020-2025'*, COM(2020) 698.
Europese Commissie (2021). *'Unie van gelijkheid: Strategie inzake de rechten van personen met een handicap 2021-2030'*, COM(2021).
European Commission (2011). *Compendium of Practice on Non-Discrimination/Equality Mainstreaming*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
European Commission (2023). *Country report Non-discrimination Netherlands*. Luxembourg: European Union.
European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) (2019). *ECRI Rapport over Nederland 2019 (vijfde monitoringscyclus)*. Straatsburg: ECRI Secretariat.
European Network Against Racism (2018). *ENAR Toolkit Women of color in the workplace*. Brussels: ENAR.
Fraser, N. & Honneth, A. (2003). *Redistribution or recognition: A Political-Philosophical Exchange*. London: Verso.
Fredman, S. (2005). 'Changing the norm. Positive duties in equal treatment legislation', *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 12 (4), pp. 369-397.
Fredman, S. (2008). *Human rights transformed. Positive rights and positive duties*. New York: Oxford University Press.
Fredman, S. (2022). *Discrimination Law*. (3rd edn) Oxford: Oxford University Press.
Freire, P. (1970). *Pedagogy of the Oppressed*. (2017 edn) UK: Penguin Classics.
Fricker, M. (2007). *Epistemic injustice: Power and the ethics of knowing*. Oxford: Oxford University Press.
Fundamental Rights Agency (2023). *Being Black in the EU - Experiences of people from African descent. EU survey on immigrants and descendants of immigrants 2022 - Questionnaire*. Luxemburg: European Union.
Fundamental Rights Agency (2024). *Technical and quality report. EU survey on immigrants and descendants of immigrants*. Luxemburg: European Union.

Fundamental Rights Agency (2020). *Handboek over het Europees non-discriminatierecht, Editie 2018*. Luxemburg: Europese Unie, pp. 47-64.
Frederiks, J. (2024). 'De compensatieregeling voor de toeslagenaffaire: onuitlegbaar, onuitvoerbaar, onbetaalbaar', *De Correspondent* 11 juni 2024.
Heijnen, B., Heijden, van der, J. (Mindpact), Bonajo, I. (ENduurzaam), Hoekstra, P., Meijer, R. & Vastenhoven, van, T. (Significant Synergy) (2024). *Onderzoek Stimuleren Toepassing Internationale Sociale Voorwaarden (ISV) in Selectie- en Gunningcriteria*. Utrecht: Significant Synergy.
Hendriks, A. & Terlouw, A. (2011). 'Meervoudige discriminatie, een veelzijdig probleem', *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten*, 36 (2), pp. 174-185.
Hepple, B. (2011). 'Enforcing Equality Law. Two steps forward and two steps back for reflexive regulation', *Industrial Law Journal*, 40 (4), pp. 315-335.
Hepple, B. (2013). 'Transformative equality: the role of democratic participation', paper. Facing development: the North-South Challenge to Transnational Labour Law'. LLRN Barcelona June 2013.
Holtmaat, H.M.T. (2003). 'Stop de inflatie van het discriminatiebegrip! Een pleidooi voor het maken van onderscheid tussen discriminatie en ongelijke behandeling', *Nederlands Juristenblad*, (25), pp. 1266-1276.
Holtmaat, H.M.T. (2004). *Towards Different Law and Public Policy; The significance of Article 5a CEDAW for the elimination of structural gender discrimination*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, pp. 72-73 en 79-80.
Holtmaat, H.M.T. & Terpstra, G.T. (2011). 'Leve de pluriformiteit bij de discriminatiebestrijding; Een kritiek op het ideaal van een uniforme aanpak van verschillende discriminatiegronden', *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten*, 36 (2), pp 159-173.
International Covenant on Civil and Political Rights (CCPR) (2019). *VN Mensenrechtencomité Rapport over Nederland 2019. Concluding observations on fifth periodic report of the Netherlands*. Geneve: Verenigde Naties.
Jong, de, P.W., Leerkes, A. & Shchetinin, D. (2025). *Van verdenking tot vrijheidsstraf. Een statistisch onderzoek naar de invloed van migratieachtergrond op uitkomsten in de Nederlandse strafrechtketen*. Den Haag: WODC.
Jongen, E., Bolhaar, J., van Elk, R., Koot, P., & van Vuuren, D. (2019). *Inkomensongelijkheid naar migratieachtergrond*. Den Haag: Centraal Planbureau.
Kennisplatform Inclusief Samenleven (2022). *Monitor lokaal antidiscriminatiebeleid 2022*. Utrecht: Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS).
Koppejan, J.F.M., Van Popering-Verkerk, J., Van der Meer, J., Vroon, C., Spekking, W., Duijn, M. (2024). *Het gebruik van het Beleidskompas binnen de Rijksoverheid. Ontwikkeling evaluatiekader en eerste evaluatie Beleidskompas. Eindrapportage*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
KPMG (2003). *Evaluatie Wet SAMEN, 'de partners aan het woord': feiten, ervaringen en visies*. Utrecht: KPMG augustus 2003.
Loenen, M.L.P. (2025). *The conceptualization of equality and non-discrimination as legal standards: from formal to more substantive equality*. Leiden/Boston: Brill/Nijhoff.
Loof, J.P., (2021). 'Bestuursrecht(spraak) en het blootleggen van discriminatoire overheidspraktijken', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, (3), pp. 153-154 (NTB 2021/68).
McCrudden, C. (2007). 'Equality legislation and reflexive regulation: A response to the discrimination Law review's consultative paper', *Industrial Law Journal*, 36 (3), pp. 255-266.
Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR) (2022). *Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme 2022*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR) (2023). *Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme 2023*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
Nationaal Coördinator Discriminatie en Racismebestrijding, het College voor de Rechten van de Mens en de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme (2023). *Brief van 20 maart 2023 aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties betreffende 'eenzijdig overheidshandelen onder de AWGB'*.
Netwerk VN-Vrouwenverdrag/ Dutch Network CEDAW (2024). *Mind the Gap: Addressing Policy Gaps in Women's Rights*. Den Haag: Netwerk VN-Vrouwenverdrag.

Noorloos, L.A. van & Oploo, L.E. van (2024). 'Het gebruik van de term 'ras' in het Nederlandse, Europese en internationale recht: een verkenning van argumenten pro en contra', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, (4), pp. 134-147.
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) and Equal Rights Trust (2023). *Protecting Minority Rights. A practical guide to developing comprehensive anti-discrimination legislation*. New York/Geneva: United Nations, pp. 2-3.
Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD) (2024). *Blind voor mens en recht*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving (POC) (2022). *Gelijk recht doen. Een parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan*. Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal.
Parlementaire ondervraging Kinderopvangtoeslag (POK) (2020). *Ongekend Onrecht*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2025). *Samen naar beter: aanbevelingen voor het rijksbeleid voor het fysieke domein in Caribisch Nederland.* Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
Regioplan (2024). *Evaluatie Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme. (Eindrapport)*. Amsterdam: Regioplan.
Rijksoverheid (2022). *Handreiking Antidiscriminatiebeleid voor gemeenten 2022*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme (2023a). *Doorwerkingen van slavernijverleden. Meervoudige perspectieven op de relatie tussen verleden en heden*. Den Haag: Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme.
Staatscommissie tegen discriminatie en racisme (2023b). *Aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme in Nederland: eerste inzichten en vervolg*. Den Haag: Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme.
Staatscommissie tegen discriminatie en racisme (2025a). *Discriminatie in dienstverlening. Ervaringen en lessen om discriminatie in publieke dienstverlening te voorkomen en te bestrijden*. Den Haag: Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme.
Staatscommissie tegen discriminatie en racisme (2025b). *Keer op keer. Inzichten in gestapelde discriminatie-ervaringen in Nederland en Europa*. Den Haag: Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme.
Terlouw, A. & Pas, K. van der (2024). 'The Battle against ethnic discrimination: Realizing the (utopian) promise of non-discrimination law', *Ethnic and Racial Studies*, pp. 1-20
Timmer, A., Senden, L. & Burri, S. (2026). *EU Gender Equality Law: Concepts, Practice and Challenges*. Oxford: Oxford University Press (forthcoming).
Verbeek, S.R. (2012). *Diversity Policies and Ethnic Minority Representation*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
Wekker, G. (2017). *Witte onschuld. Paradoxen van kolonialisme en ras*. (nieuwe editie 2020) Amsterdam: Amsterdam University Press.
Wilson, K. (2022). 'Bias and Sexism: The Racial and Gender Wage Gap Affecting Black Women', 17 *Florida A&M University Law Review* 17 (1), pp. 33-54.
Zoontjes, P.J.J. (2006). 'De uitzondering inzake "eenzijdig overheidshandelen"', in: Hertogh, M.L.M. & Zoontjes, P.J.J. (eds). *Gelijke behandeling: principes en praktijken. Evaluatieonderzoek Algemene wet gelijke behandeling*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, pp. 115-144.

Kamerstukken

Kamerstukken II 1992/93, 22 014, nr. 29.
Kamerstukken II 2001/02, 28 169, nr. 5, p. 17.
Kamerstukken II 2009/10, 32 476.
Kamerstukken II, 2020/21, 35 709, nr. 3.
Kamerstukken II 2020/21, 35 673, nr. 1, nr. 2, nr.3.
Kamerstukken II 2021/22, 26 643, nr. 1056.
Kamerstukken II 2021/22, 29 544, nr. 1119.
Kamerstukken II 2021/22, 30 950, nr. 281.
Kamerstukken II 2021/22, 30 950, nr. 315.
Kamerstukken II 2021/22, 30 950, nr. 316.
Kamerstukken II 2021/22, 36 067, nr. 5.

Kamerstukken II 2022/23, 30 420, nr. 374.
Kamerstukken II 2022/23, 30 950, nr. 317.
Kamerstukken II 2022/23, 30 950, nr. 318.
Kamerstukken II 2022/23, 30 950, nr. 323.
Kamerstukken II 2022/23, 30 950, nr. 325.
Kamerstukken II 2022/23, 30 950, nr. 336.
Kamerstukken II 2022/23, 30 950, nr. 349.
Kamerstukken II 2023/24, 30 420, nr. 386.
Kamerstukken II 2023/24, 30 950, nr. 354.
Kamerstukken II 2023/24, 30 950, nr. 355.
Kamerstukken II 2023/24, 30 950, nr. 359.
Kamerstukken II 2023/24, 30 950, nr. 365.
Kamerstukken II 2023/24, 36 449, nr. 1, *nr. 2*, *nr. 3*.
Kamerstukken II 2023/24, 36 551, nr. 1.
Kamerstukken II 2024/25, 30 950, B.
Kamerstukken II 2024/25, 30 950, nr. 431.
Kamerstukken II 2024/25, 30 950, nr. 454.
Kamerstukken II 2024/25, 30 950, nr. 455.
Kamerstukken II 2024/25, 36 600 XV, nr. 18.

Websites

Equality data collection - European Commission (commission.europa.eu).
The Task Force on Equality of the European Commission - European Commission (commission.europa.eu).
Commissioners-designate (2024-2029) (commission.europa.eu).
What is gender mainstreaming (eige.europa.eu).
Step-by-step toolkits | European Institute for Gender Equality (eige.europa.eu).
Gender Equality Index 2023 (eige.europa.eu).
Gender Statistics Database (eige.europa.eu).
Manifest voor de oprichting van de Nederlandse Emancipatie Autoriteit (uu.nl).
Beleidskompas (kcbr.nl).
Discriminatie door risicoprofielen - Een mensenrechtelijk toetsingskader, College voor de Rechten van de Mens (mensenrechten.nl).
Diversiteitsportaal (ser.nl).
Brede welvaartsmonitor en Emancipatiemonitor (cbs.nl).

Verenigde Naties (verdragen)

Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) (1948).
Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) (1966).
Internationaal Verdrag inzake economische, culturele en sociale Rechten (IVESCR) (1966).
Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (IVUR) (1966).
Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (IVDV / Vrouwenverdrag) (1979).
Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK / Kinderrechtenverdrag) (1989).
Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Handicapverdrag) (2006).

Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW)

CEDAW General recommendation No. 9 Statistical data (1989).
CEDAW General recommendation No. 25 on article 4, paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary special measures (2004).
CEDAW General recommendation No. 28 on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (2010).
CEDAW General recommendation No. 33 on women's access to justice (2015).
CEDAW General recommendation No. 37 on Gender-related dimensions of disaster risk reduction in the context of climate change (2018).

Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD)

CERD General recommendation No. 4 concerning reporting by States parties (art. 1 of the Convention) (1973).
CERD General recommendation No. 13 on the training of law enforcement officials in the protection of human rights (1993).
CERD General recommendation No. 23 on the rights of indigenous peoples (1997).
CERD General recommendation No. 24 concerning article 1 of the Convention (1999).
CERD General recommendation No. 25 on gender-related dimensions of racial discrimination (2000).
CERD General recommendation No. 27 on discrimination against Roma (2000).
CERD General recommendation No. 28 on the follow-up to the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance (2002).
CERD General recommendation No. 30 on discrimination against non-citizens (2005).
CERD General recommendation No. 31 on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system (2005).
CERD General recommendation No. 32 - The meaning and scope of special measures in the International Convention on the Elimination of All Forms Racial Discrimination (2009).
CERD General recommendation No. 33 - Follow-up to the Durban Review Conference (2009).
CERD General recommendation No. 34 adopted by the Committee - Racial discrimination against people of African descent (2011).
CERD General recommendation No. 35 - Combatting racist hate speech (2013).
CERD General Recommendation No.36 Preventing and Combating Racial Profiling by Law Enforcement Officials - Frequently Asked Questions (2020).

Center for Civil and Political Rights (CCPR), Human Rights Committee (CCPR)

CCPR General Comment No. 18: Non-discrimination (1989).
CCPR General Comment No. 28: Article 3 (The Equality of Rights Between Men and Women) (2000).

Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)

CRPD General comment no. 2, Article 9, Accessibility (2014).
CRPD General comment no. 5 on living independently and being included in the community (2017).
CRPD General comment no. 6 on equality and non-discrimination (2018).

Committee on Economic, Social and Cultural Rights (ISESCR)

ISESCR General comment no. 16, The equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights (art.3 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) (2005).
ISESCR General comment no. 19, The right to social security (art. 9) (2008).
ISESCR General comment no. 20, Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) (2009).

Raad van Europa: verdragen en instrumenten

Europees Sociaal Handvest (herzien), CETS, nr. 163, 3 mei 1996.
Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden (1995).
Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Europees Verdrag van de Rechten van de Mens - EVRM) (1950).
Explanatory Report to the Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, CETS, nr. 177.
Opinion of the commissioner for human rights on natinonal structures for promoting equality, CommDH(2011)2.
Resolution CM/ResCMN(2023)10 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the Netherlands.

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)

ECRI General policy recommendation no.2: Equality bodies to combat racism and intolerance at national level.

ECRI General policy recommendation no.7: On national legislation to combat racism and racial discrimination.

ECRI General policy recommendation no.14: On combating racism and racial discrimination in employment.

Europese Unie (verdragen en richtlijnen)

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) (1957).

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest) (2009).

Richtlijn 2000/43/EG van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming. (Rasrichtlijn).

Richtlijn 2000/78/EG van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep. (Algemene Gelijkebehandelingsrichtlijn).

Richtlijn 2004/113/EG van 13 december 2004 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten. (Goederen- en dienstenrichtlijn).

Richtlijn 2006/54/EG van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (herschikking en intrekking richtlijnen 75/117/EEG, 76/207/EEG, 86/378/EEG en 97/80/EG). (Richtlijn arbeid en beroep m/v).

Richtlijn 2010/41/EU van 7 juli 2010 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen en tot intrekking van Richtlijn 86/613/EEG van de Raad. (Zelfstandigenrichtlijn m/v).

Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 inzake het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG, PbEU L 94 van 28.3.2014, p. 65-242. (Openbare aanbestedingsrichtlijn).

Richtlijn 2019/1158/EU van 20 juni 2019 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van Richtlijn 2010/18/EU. (Work-life balance).

Richtlijn 2022/2464/EU van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 537/2014, Richtlijn 2004/109/EG, Richtlijn 2006/43/EG en Richtlijn 2013/34/EU, met betrekking tot duurzaamheidsrapportering door ondernemingen (Duurzaamheidsrapportagerichtlijn).

Richtlijn 2023/970/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 ter versterking van de toepassing van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijke of gelijkwaardige arbeid door middel van beloningstransparantie en handhavingsmechanismen. (Beloningstransparantierichtlijn).

Richtlijn 2024/1499/EU van 7 mei 2024 betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling op het gebied van gelijke behandeling van personen ongeacht hun ras of etnische afstamming, gelijke behandeling van personen in arbeid en beroep ongeacht hun godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele oriëntatie, gelijke behandeling van vrouwen en mannen op het gebied van sociale zekerheid en de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten (en tot wijziging van Richtlijnen 2000/43/EG en 2004/113/EG) (Richtlijn normen gelijkebehandelingsorganen).

Richtlijn 2024/1500/EU van 14 mei 2024 betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling op het gebied van gelijke behandeling en gelijke kansen voor vrouwen en mannen in arbeid en beroep (en tot wijziging van de Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU) (Richtlijn normen gelijkebehandelingsorganen, arbeid m/v).

Omnibus I, COM (2025)80-81.

Omnibus II, COM (2025)84.

Nationale wetgeving (divers)

Artikel 1 Grondwet.

Wet van 1 maart 1980, houdende aanpassing van de Nederlandse wetgeving aan de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 9 februari 1976 inzake de gelijke behandeling van mannen en vrouwen (Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen, WGBMV) *Staatsblad* 1980, 86.

Wet van 2 maart 1994, houdende algemene regels ter bescherming tegen discriminatie op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat (Algemene Wet gelijke behandeling, AWGB) *Staatsblad* 1994, 230. (MvT *Kamerstukken II*, 1990/91, 22 014, nr. 3).

KB van 18 augustus 1994, houdende nadere omschrijving van gevallen waarin het geslacht bepalend is van gevallen waarin het de bescherming van de vrouw betreft, van gevallen waarin uiterlijke kenmerken die samenhangen met het ras van een persoon bepalend zijn en van gevallen waarin de nationaliteit bepalend is. (AWGB-Besluit) *Staatsblad 1994*, 657.

Wet van 3 juli 1996, houdende wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de Ambtenarenwet in verband met het verbod tot het maken van onderscheid tussen werknemers naar arbeidsduur Wet onderscheid arbeidsduur (WOA) *Staatsblad 1996*, 391.

Wet van 2 april 1998, houdende regels ter bevordering van evenredige arbeidsdeelname van allochtonen (Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden), *Staatsblad* 1998, 243.

Wet van 18 maart 1999, houdende bepalingen ter verbetering van de arbeidsomstandigheden (Arbeidsomstandighedenwet 1998) *Staatsblad* 1999, 184.

Wet van 7 november 2002 tot uitvoering van de richtlijn 1999/70/EG van de Raad van de Europese Unie van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd Wet onderscheid bepaalde en onbepaalde tijd (WOBOT) *Staatsblad* 2002, 560.

Wet van 3 april 2003 tot vaststelling van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, WGBH/CZ) *Staatsblad* 2003, 206.

Wet van 17 december 2003, houdende gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid, beroep en beroepsonderwijs (Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid, WGBL) *Staatsblad* 2004, 30.

Wet van 24 november 2011, houdende de oprichting van het College voor de rechten van de mens (Wet College voor de rechten van de mens) *Staatsblad* 2011, 573.

Wet van 1 april 2015 tot wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen in verband met een heffing bij het niet voldoen aan de quotumdoelstelling (Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten) *Staatsblad* 2015, 154.

Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) *Staatsblad* 2018, 144.

Wet van 16 mei 2018, houdende regels ter uitvoering van Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119) (Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming) *Staatsblad* 2018, 144.

Wet van 29 september 2021 tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het evenwichtiger maken van de verhouding tussen het aantal mannen en vrouwen in het bestuur en de raad van commissarissen van grote naamloze en besloten vennootschappen (Wet ingroeiquotum en streefcijfers/Diversiteitswet) *Staatsblad 2021*, 495.

Wet van 24 maart 2023, houdende regels ter bevordering van goed verhuurderschap en het voorkomen en tegengaan van ongewenste verhuurpraktijken (Wet goed verhuurderschap) *Staatsblad* 2023, 103.

Burgerlijk Wetboek

Artikel 7:646 BW (verbod discriminatie o.g.v. geslacht bij de arbeid).
Artikel 7:648 BW (verbod discriminatie o.g.v. geslacht bij de arbeid).
Artikel 7:649 BW (verbod discriminatie o.g.v. geslacht bij de arbeid).

Wetboek van Strafrecht

Artikel 90quater (definitie discriminatie).
Artikel 137c (groepsbelediging).
Artikel 137d (aanzetten tot haat, discriminatie en geweld).
Artikel 137e (verspreiding van groepsbeledigingen en haatspraak).
Artikel 137f (steun verlenen aan activiteiten gericht op discriminatie).
Artikel 137g (opzettelijke beroepsmatige uitsluiting).
Artikel 429quater (niet-opzettelijke beroepsmatige discriminatie).
Aanwijzing Discriminatie (ambtsinstructie voor OM).

Wetsvoorstellen (lopende procedures)

Voorstel van wet van de leden Bamenga en Koops tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en het Wetboek van Strafvordering, in verband met het wettelijk vastleggen van het verbod op etnisch profileren (internetconsultatie geëindigd op 24 januari 2025).
Initiatiefvoorstel-Timmermans en Bikker Invoering van het discriminatoir aspect als strafverzwaringsgrond, *Kamerstukken II*, 2020-2021, 35 709. (Aangenomen door Tweede Kamer op 19 december 2024, aangenomen door de Eerste Kamer op 11 maart 2025).
Vereenvoudiging van de banenafspraak en de quotumregeling voor mensen met een arbeidsbeperking (Wet banenafspraak) (36449) (Aangenomen door de Tweede Kamer op 11 februari 2025, in behandeling door de Eerste Kamer).

Jurisprudentie

Rechtbanken

Rechtbank Overijssel 29 oktober 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:5627 (*DUO*).

Hoven

Gerechtshof Den Haag 14 februari 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:173 (*KMar*).

Hoge Raad

HR 8 oktober 2004, ECLI:NL:HR:2004:AP0425, *NJ* 2005/117 (*Van Pelt/Martinair en KLM / Vereniging van Verkeersvliegers*).
HR 9 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549.

EHRM

EHRM Grote Kamer 6 juli 2005, nr. 43577/98 en 43579/98 (*Nachova en anderen t. Bulgarije*).
EHRM 13 december 2005, nr. 55762/00 en 55974/00 (*Timishev t. Rusland*).
EHRM Grote Kamer 13 november 2007, nr. 57325/00 (*D.H. en anderen t. Tsjechische Republiek*).
EHRM 4 maart 2008, nr. 42722/02 (*Stoica t. Roemenië*).
EHRM Grote Kamer 22 december 2009, nr. 27996/06 en 34836/06 (*Sejdić en Finci t. Bosnië en Herzegovina*).
EHRM 24 juli 2012, nr. 47159/08 (*B.S. t. Spanje*).
EHRM 16 april 2019 nr. 48474/14 (*Lingurar t. Roemenië*).
EHRM 18 oktober 2022, nr. 34085/17 (*Muhammad t. Spanje*).
EHRM 18 oktober 2022, nr. 215/19 (*Basu t. Duitsland*).
EHRM 20 februari 2024, nr. 43868/18 en 25883/21 (*Wa Baile t. Zwitserland*).

ECSR

ECSR 4 november 2003, nr. 13/2002 (*International Association Autism Europe (IAAE) t. Frankrijk*).

HvJEU

HvJEU 19 januari 2010, C-555/07 (*Seda Kücükdeveci t. Swedex GmbH & Co. KG*).

CRM (oordelen over de Toeslagenaffaire)

CRM 2 oktober 2023, oordeelnummer 2023-101.
CRM 2 oktober 2023, oordeelnummer 2023-102.
CRM 2 oktober 2023, oordeelnummer 2023-103.
CRM 12 juni 2024, oordeelnummer 2024-51.
CRM 6 september 2024, oordeelnummer 2024-77.
CRM 23 september 2024, oordeelnummer 2024-80.
CRM 17 oktober 2024, oordeelnummer 2024-84.
CRM 6 december 2024, oordeelnummer 2024-102.
CRM 20 januari 2025, oordeelnummer 2025-6.
CRM 21 januari 2025, oordeelnummer 2025-7.
CRM 20 februari 2025, oordeelnummer 2025-18.
CRM 21 februari 2025, oordeelnummer 2025-19.
CRM 24 februari 2025, oordeelnummer 2025-20.
CRM 26 februari 2025, oordeelnummer 2025-21.
CRM 28 februari 2025, oordeelnummer 2025-22.
CRM 6 maart 2025, oordeelnummer 2025-25.
CRM 20 maart 2025, oordeelnummer 2025-27.
CRM 20 maart 2025, oordeelnummer 2025-28.
CRM 12 mei 2025, oordeelnummer 2025-44.
CRM 20 mei 2025, oordeelnummer 2025-48.
CRM 23 mei 2025, oordeelnummer 2025-50.
CRM 3 juli 2025, oordeelnummer 2025-62.
CRM 25 juli 2025, oordeelnummer 2025-69.

Literatuurlijst Deel 2

Literatuur

College voor de Rechten van de Mens (2023). *Evaluatie Gelijke behandelingswetgeving 2017-2022. Toekomstbestendige gelijke behandeling?* Oktober 2023.

Crenshaw, K. (1989). 'Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics', *University of Chicago Legal Forum*: vol. 1989, Iss. 1, Article 8.

Crowley, N. (2016). *Making Europe more equal: a legal duty?*. Brussels: Equinet, 2016.

Crowley, N. (2017). 'A duty to value: Implementing the public sector equality and human rights duty', *Administration*, vol. 65, no. 3, pp. 141-158.

European Commission (2011). *Compendium of Practice on Non-Discrimination/Equality Mainstreaming*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011.

Equality Commission for Northern Ireland (2008). *Section 75. Keeping it effective. Reviewing the Effectiveness of Section 75 of the Northern Ireland Act 1998*. Final Report, November 2008.

Equality Commission for Northern Ireland (2018). *Section 75 Statutory Equality and Good Relations Duties. Acting on the evidence of public authority practices*. Full Report, June 2018.

Equality and Human Rights Commission (2013). *Measuring Up? Report 3: Monitoring public authorities' performance of the Scottish Specific Duties*, November 2013.

Equality and Human Rights Commission (2014). *Assessing impact and the Equality Duty: A guide for listed public authorities in Wales*. (Published: 1 October 2014. Last updated: 1 October 2014).

Equality and Human Rights Commission (2015). *Progress Report on Local Authorities engagement with people with protected characteristics*, October 2015.

Equality and Human Rights Commission (2015a). *Employment: Code of Practice*. (Published: 4 September 2015. Last updated: 4 September 2015).

Equality and Human Rights Commission (2016). *Assessing impact and the Public Sector Equality Duty: Scotland*. (Published: 21 June 2016. Last updated: 21 June 2016).

Equality and Human Rights Commission (2017). *Measuring Up? Report 7: Public authorities' performance in meeting the Scottish Specific Equality Duties*, December 2017.

Equality and Human Rights Commission (2018). *Research Report. Effectiveness of the PSED Specific Duties in Scotland, Coalition for Racial Equality and Rights*, August 2018.

Equality and Human Rights Commission (2020). *Public Sector Equality Duty assessment of hostile environment policies*, November 2020.

Equality and Human Rights Commission (2022a). *The Essential Guide to the Public Sector Equality Duty: England (and Non-Devolved Public Authorities in Scotland and Wales)*.

Equality and Human Rights Commission (2022b). *Technical Guidance on the Public Sector Equality Duty: England*. (Published: 1 August 2014. Last updated: 14 April 2023).

Equality and Human Rights Commission (2023b). *Technical guidance on the Public Sector Equality Duty: Wales*. (Published: 1 August 2014. Last updated: 14 April 2023).

Equality and Human Rights Commission (2023c). *Technical guidance on the Public Sector Equality Duty: Scotland*. (Published: 2 September 2016. Last updated: 14 April 2023).

Equality and Human Rights Commission (2024a). *Guidance. How to consider equality in policy making: A 10-step guide for public bodies in England*. (Published: 12 September 2024. Last updated: 12 September 2024).

Equality and Human Rights Commission (2024b). *Guidance. The Public Sector Equality Duty and data protection*. (Published: 12 September 2024. Last updated: 12 September 2024).

Equality and Human Rights Commission (2024c). *Guidance. Artificial intelligence case studies: Good practice by local authorities*. (Published: 12 September 2024. Last updated: 12 September 2024).

Equality and Human Rights Commission (2018). *Research Report 116. Reviewing the aims and the effectiveness of the Public Sector Equality Duty (PSED) in Great Britain*, NatCen Social Research, August 2018.

Equality and Human Rights Commission Wales (2014). *Review of the Public Sector Equality Duty (PSED) in Wales*, NatCen Social Research, July 2014.
Equality and Rights Alliance (2011). *Setting out the case for a public sector positive duty: a briefing paper*, May 2011.
Equality and Rights Alliance (2015). *Equality and Human Rights: an integrated approach*, Dublin: Equality and Rights Alliance, 2015.
Equality Commission for Northern Ireland (1998). *List of Public Authorities designated for the purposes of section 75 of the Northern Ireland Act 1998*.
Fredman, F. (2011). The *Public Sector Equality Duty*, *Industrial Law Journal*, vol. 40, no. 4, pp. 405-427.
Fredman, F. (2012). 'The Mold: Equality as a Proactive Duty', *The American Journal of Comparative Law*, vol. 60, no. 1, pp. 265-287.
Fredman, F. (2014). 'Addressing Disparate Impact: Indirect Discrimination and the Public Sector Equality', *Industrial Law Journal*, vol. 43, no. 3, pp. 349-363.
Free Legal Advice Centres (FLAC) (2020). *Public Sector Duty in the Irish Justice System*, December 2020.
Geldere, van, S., Stadens, R. & Taylor, L. (2022). *Dataverzameling ter bestrijding van discriminatie aan universiteiten: een verkenning van buiten Nederland toegepaste vragenlijstmethoden*. De Jonge Akademie, Amsterdam.
Government Equalities Office & Schneider-Ross (2009). *Equality Duties: Assessing the Cost & Cost Effectiveness of the Specific Race, Disability & Gender Equality Duties*, June 2009.
Government Equalities Office & Independent Steering Group (2013). *Review of the Public Sector Equality Duty: Report of the Independent Steering Group*, 6th September 2013.
Hepple, B. (2010). 'The New Single Equality Act in Britain', *The Equal Rights Review*, vol. 5, pp. 11-24.
Hepple, B. (2011). 'Enforcing equality law: two steps forward and two steps backwards for reflexive regulation', *Industrial Law Journal*, vol. 40, no. 4, pp. 315-335.
Hickman, T. (2013). 'Too hot, too cold or just right? The development of the public sector equality duties in administrative law', *Public Law*, April, pp. 325-344.
Irish Human Rights and Equality Commission (IHREC) (2019). *Guidance on implementing the Public Sector Equality and Human Rights Duty.*
Irish Human Rights and Equality Commission (IHREC) (2020a). *Assisting the Effective Implementation of the Public Sector Equality and Human Rights Duty. Tool for an evidence-based assessment of equality and human rights issues*.
Irish Human Rights and Equality Commission (IHREC) (2020b). *Assisting the Effective Implementation of the Public Sector Equality and Human Rights Duty. Tool for a consultative approach*.
Irish Human Rights and Equality Commission (IJREC) (2020c). *Guidance Note - COVID-19 and the Public Sector Equality and Human Rights Duty.*
Irish Human Rights and Equality Commission (IHREC) (2023). *Submission on the Review of the Equality Acts*.
Irish Human Rights and Equality Commission (IHREC) (2024). *Implementing the Public Sector Equality and Human Rights Duty. Guidance for Public Bodies* - Second Edition.
Lester, A. & Uccellari, P. (2008). 'Extending the Equality Duty to Religion, Conscience and Belief: Proceed with Caution', *European Human Rights Law Review*, 2008/5.
Macpherson (1999). *Report of the Stephen Lawrence Inquiry*, February 1999, Cm. 4262.
Manfredi, S., Vickers, L., Clayton-Hathway, K. (2018). '*Public Sector Equality Duty*: Enforcing equality rights through second-generation regulation', *Industrial Law Journal*, vol. 47, no. 3, pp. 365-398.
McColgan, A. (2015). 'Litigating the *Public Sector Equality Duty*: The Story So Far', *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 35, no. 3, pp. 453-485.
McCrudden, C. (1999). '*Mainstreaming* Equality in the *Governance* of Northern Ireland', *Fordham International Law Journal*, vol. 22, no. 4, pp. 1696-1775.
Monaghan, K. (2013). *Equality Law*. (2nd ed.) Oxford: Oxford University Press.
Meehan, E. (2012). 'Learning: Equality and Human Rights in Northern Ireland, Ireland and Great Britain', *Regional & Federal Studies*, 22:3, pp. 323-340.
Prince, L. (2021). 'The *Public Sector Equality Duty* and the Socio-Economic Duty', in: Robinson, Ruebain and Uppal (eds.). *Blackstone's Guide to the Equality Act 2010*. (4th ed.) Oxford: Oxford University Press, pp. 163-175.

Schutter, de (2022). *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Olivier De Schutter, Banning discrimination on grounds of socioeconomic disadvantage: an essential tool in the fight against poverty*, UN General Assembly, 13 July 2022, A /77/157.
Scottish Government (2021a). *Review of the Operation of the Public Sector Equality Duty in Scotland: Learning from Mainstreaming Equality during the Covid-19 Pandemic*, Maart 2021.
Scottish Government (2021b). *Review of the Operation of the Public Sector Equality Duty in Scotland: Consultation paper*, December 2021.
Vickers, L. (2011a). 'Promoting equality or fostering resentment? The *Public Sector Equality Duty* and religion and belief', *Legal studies*, vol. 31, no. 1, pp. 135-158.
Vickers, L. (2011b). 'The expanded public sector duty: age, religion and sexual orientation', *International Journal of Discrimination and the Law*, vol 11, pp. 43-58.
Vrooman, C., Boelhouwer, J., Idema, J. & Torre, van der, A. (2023). *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Verschil in Nederland 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Will, A-K. (2019). 'The German statistical category 'migration background': Historical roots, revisions and shortcomings', *Ethnicities*, 19 (3), pp. 535-557.

Websites

Legislation.gov.uk (Britse wetsartikelen).
Irishstatutebook.ie (Ierse wetsartikelen).
Fairer Scotland Duty: guidance for public bodies (gov.scot).
The Socio-economic Duty (guidance,gov.wales).
Equality law call for evidence (gov.uk).
SED Briefing for LAS June 2020 (justfair.org.uk).
Implementing the Duty: Pilot Case Studies (ihrec.ie).
SHRC_panel_self-assessment_tool_vfinal (scottishhumanrights.com).
Guidance on a Human Rights-Based Approach in Health and Social Care Services (hiqa.ie).
Assessment of hostile environment policies (equalityhumanrights.com).
Break down barriers to opportunity (labour.org.uk).

Nationale wetgeving

Verenigd Koninkrijk

Race Relations (Amendment) Act 2000.
Disability Discrimination Act (as amended).
Sex Discrimination Act 1975 (as amended).
Equality Act 2006.
Equality Act 2010 (as amended).
Explanatory Notes Equality Act 2010.
Equality Act 2010 (Specific Duties and Public Authorities) Regulations 2017, (SI 2017/353).
Explanatory Memorandum to the Equality Act 2010 (Specific Duties and Public Authorities) Regulations 2017, (SI 2017/353), 2.
Schedule 1, Regulation 14, Equality Act 2010 (Specific Duties and Public Authorities) Regulations 2017, (SI 2017/353).

Noord-Ierland

Northern Ireland Act 1998.
Schedule 9 – Equality: enforcement of the duties, Northern Ireland Act 1998.

Schotland

Scotland Act 2016.
Equality Act 2010 (Specific Duties) (Scotland) Regulations 2012, (SI 2012/162).

Wales

Wales Act 2017.
Equality Act 2010 (Statutory Duties) (Wales) Regulations 2011, (SI 2011/1064).

Ierland

Irish Human Rights and Equality Commission Act 2014.
Employment Equality Acts 1998-2015 (EEA – geconsolideerde versie).
Equal Status Acts 2000-2018 (ESA – geconsolideerde versie).
Select Committee on Justice, Defence and Equality, 2014 Deb 6 May 2014.

Jurisprudentie

(in chronologische volgorde)

R. (on the application of Elias) v Secretary of State for Defense [2005] EWHC 1435 (Admin) at [97-98].
Re Neill [2006] NICA 5.
R (on the application of Brown) v Secretary of State for Work and Pensions [2008] EWHC 3158 (Admin) [90-96].
R. (on the application of Baker) v Secretary of State for Communities and Local Government Court [2008] EWCA Civ 141; [2008] 2 P. & C.R. 8 at [31].
R (on the application of Harris) v Haringey LBC [2009] EWHC 2329 reversed: [2010] EWCA Civ 703.
R (on the application of Fawcett Society) v Chancellor of the Exchequer [2010] EWHC 3522 (Admin).
Pieretti v London Borough of Enfield [2010] EWCA Civ 1104 [26].
R (on the application of Luton BC) v Secretary of State for Education [2011] EWHC 217 (Admin).
R (on the application of Rahman) v Birmingham City Council [2011] EWHC 944 (Admin) [48(4)].
R (on the application of Luton BC) v Secretary of State for Education [2011] EWHC 217 (Admin). [68-119].
R (on the application of BE) v Secretary of State for the Home Department [2011] EWHC 690 (Admin).
R (on the application of W) Birmingham City Council [2011] EWHC 1147 (Admin).
R (on the application of JM) v Isle of Wight Council [2011] EWHC 2911 (Admin).
R (on the application of Hajrula) v London Councils [2011] EWHC 448 (Admin) [69].
R (on the application of Hurley) v Secretary of State for Business Innovation and Skills [2012]. EWHC 201; [2012] EqLR 447.
R (on the application of D) v Secretary of State for the Home Department [2012] EWHC 2501.
R (on the application of HA (Nigeria)) v Secretary of State for the Home Department [2012] EWHC 979 (Admin).
Bracking and others v Secretary of State for Work and Pensions [2013] EWCA Civ 1345 [60].
Hotak and others v Southwark London Borough Council and others [2015] 2 WLR 1341 [74].
R (Unison) v Lord Chancellor [2016] ICR 1.
Re Worton [2017] NIQB 131 [15].
Re Toner's Application [2017] NIQB 49 [147, 151-152].
Buckley v Bath and Somerset Council [2018] EWHC 1551.
Anand v Kensington and Chelsea BC [2019] EWHC 2964.
R (Bridges) v New South Wales Police [2020] EWHC 2341 (Admin).
R (Bridges) v CC South Wales & ors [2020] EWCA Civ 1058
R (on the application of Gullu) v Hillingdon LBC [2019] EWCA Civ 692.
Forward v Aldwyck Housing Group [2019] EWHC 24 (QB).
R (on the application Adiatu and Independent Workers Union of Great Britain) v HMT [2020] EWHC 1554 [220; 226; 229].
R (on the Application of Isabel Haden) v Shropshire Council v JPE Holding Ltd [2020] EWHC 23 at para. 76.

Bijlagen

Bijlage 1 | Wetsartikelen

In deze bijlage staan alleen de hoofdartikelen van de *Public Sector Equality Duty* in het Verenigd Koninkrijk en Ierland opgenomen. Alle Britse wetsartikelen zijn online toegankelijk via: legislation.gov.uk. Alle Ierse wetsartikelen zijn online toegankelijk via: irishstatutebook.ie.

Verenigd Koninkrijk: Engeland, Schotland en Wales

The Equality Act 2010
Section 149 – the Public Sector Equality Duty

1. A public authority must, in the exercise of its functions, have due regard to the need to –
   a. eliminate discrimination, harassment, victimisation and any other conduct that is prohibited by or under this Act;
   b. advance equality of opportunity between persons who share a relevant protected characteristic and persons who do not share it;
   c. foster good relations between persons who share a relevant protected characteristic and persons who do not share it.

2. A person who is not a public authority but who exercises public functions must, in the exercise of those functions, have due regard to the matters mentioned in subsection (1).

3. Having due regard to the need to advance equality of opportunity between persons who share a relevant protected characteristic and persons who do not share it involves having due regard, in particular, to the need to –
   a. remove or minimise disadvantages suffered by persons who share a relevant protected characteristic that are connected to that characteristic;
   b. take steps to meet the needs of persons who share a relevant protected characteristic that are different from the needs of persons who do not share it;
   c. encourage persons who share a relevant protected characteristic to participate in public life or in any other activity in which participation by such persons is disproportionately low.
4. The steps involved in meeting the needs of disabled persons that are different from the needs of persons who are not disabled include, in particular, steps to take account of disabled persons' disabilities.

5. Having due regard to the need to foster good relations between persons who share a relevant protected characteristic and persons who do not share it involves having due regard, in particular, to the need to –
   a. tackle prejudice, and
   b. promote understanding.

6. Compliance with the duties in this section may involve treating some persons more favourably than others; but that is not to be taken as permitting conduct that would otherwise be prohibited by or under this Act.
7. The relevant protected characteristics are – age; disability; gender reassignment; pregnancy and maternity; race; religion or belief; sex; sexual orientation.
8. A reference to conduct that is prohibited by or under this Act includes a reference to –
   a. a breach of an equality clause or rule;
   b. a breach of a non-discrimination rule.
9. Schedule 18 (exceptions) has effect.

Verenigd Koninkrijk: Noord-Ierland

Northern Ireland Act 1998
Section 75 - Statutory duty on public authorities.

1. A public authority shall in carrying out its functions relating to Northern Ireland have due regard to the need to promote equality of opportunity—
   a. between persons of different religious belief, political opinion, racial group, age, marital status or sexual orientation;
   b. between men and women generally;
   c. between persons with a disability and persons without; and
   d. between persons with dependants and persons without.

2. Without prejudice to its obligations under subsection (1), a public authority shall in carrying out its functions relating to Northern Ireland have regard to the desirability of promoting good relations between persons of different religious belief, political opinion or racial group.

3. In this section "public authority" means—
   a. any department, corporation or body listed in Schedule 2 to the Parliamentary Commissioner Act 1967 (departments, corporations and bodies subject to investigation) and designated for the purposes of this section by order made by the Secretary of State;
   b. any authority (other than the Equality Commission, the board of governors of a grant-aided school, the Comptroller and Auditor General, a general health care provider or an independent provider of health and social care) listed in Schedule 3 to the Public Services Ombudsman Act (Northern Ireland) 2016 (listed authorities);
   ba. the Independent Commission for Reconciliation and Information Recovery;
   cc. the Chief Constable of the Police Service of Northern Ireland and the Police Ombudsman for Northern Ireland;
   cd. the Director of Public Prosecutions for Northern Ireland;
   d. any other person designated for the purposes of this section by order made by the Secretary of State.

3A. An order under subsection (3)(a) or (d) may provide that the designated department, corporation, body or other person—
   a. is not subject to, or is only subject to, specified obligations under subsection (1) or (2), or
   b. is not subject to, or is only subject to, specified obligations under subsection (1) or (2)—
      i. when exercising a specified function, or
      ii. when exercising a specified function in specified circumstances or for specified purposes.

3B. In subsection (3A) "specified" means specified in the order.

4. Schedule 9 (which makes provision for the enforcement of the duties under this section) shall have effect.

4A. The references in subsections (1) and (2) and Schedule 9 to the functions of the Director of Public Prosecutions for Northern Ireland do not include any of his functions relating to the prosecution of offences or any of the functions conferred on him by, or in relation to, Part 5 or 8 of the Proceeds of Crime Act 2002 (c. 29) (civil recovery of the proceeds etc. of unlawful conduct, civil recovery investigations and disclosure orders in relation to confiscation investigations).

5. In this section—
   - "disability" has the same meaning as in the Disability Discrimination Act 1995; and
   - "racial group" has the same meaning as in the Race Relations (Northern Ireland) Order 1997.

Ierland

Irish Human Rights and Equality Commission Act 2014
Section 42 – *the Public Sector Human Rights and Equality Duty*

1. A public body shall, in the performance of its functions, have regard to the need to —
   a. eliminate discrimination,
   b. promote equality of opportunity and treatment of its staff and the persons to whom it provides services, and
   c. protect the human rights of its members, staff and the persons to whom it provides services.

2. For the purposes of giving effect to subsection (1), a public body shall, having regard to the functions and purpose of the body and to its size and the resources available to it —
   a. set out in a manner that is accessible to the public in its strategic plan (howsoever described) an assessment of the human rights and equality issues it believes to be relevant to the functions and purpose of the body and the policies, plans and actions in place or proposed to be put in place to address those issues, and
   b. report in a manner that is accessible to the public on developments and achievements in that regard in its annual report (howsoever described).

3. In assisting public bodies to perform their functions in a manner consistent with subsection (1), the Commission may give guidance to and encourage public bodies in developing policies of, and exercising, good practice and operational standards in relation to, human rights and equality.

4. Without prejudice to the generality of subsection (3), the Commission may —
   a. issue guidelines, or
   b. prepare codes of practice in accordance with section 31, in respect of the development by public bodies of performance measures, operational standards and written preventative strategies for the purpose of reducing discrimination and promoting human rights and equality in the public sector workplace and in the provision of services to the public.

5. Where the Commission considers that there is evidence of a failure by a public body to perform its functions in a manner consistent with subsection (1) and that it is appropriate in all the circumstances to do so, the Commission may invite the public body to —
   a. carry out a review in relation to the performance by that body of its functions having regard to subsection (1), or
   b. prepare and implement an action plan in relation to the performance by that body of its functions having regard to subsection (1), or both.

6. A review or an action plan under subsection (5) may relate to —
   a. equality of opportunity or human rights generally, or
   b. a particular aspect of human rights or discrimination, in the public body concerned.

7. The Commission may, and, if requested by the Minister, shall, review the operation of subsection (1).

8. For the purposes of assisting it in carrying out a review under subsection (7), the Commission shall consult such persons or bodies as it considers appropriate.

9. Where the Commission carries out a review under subsection (7) it —
   a. may, or
   b. where the Minister has requested the review, shall, make a report of the review to the Minister and any such report shall include such recommendations as the Commission thinks appropriate.

10. The Commission shall cause a copy of the report to be laid before each House of the Oireachtas.

11. Nothing in this section shall of itself operate to confer a cause of action on any person against a public body in respect of the performance by it of its functions under subsection (1).

Bijlage 2 | Geraadpleegde personen en organisaties

Ierland

Mark Bell, Regius Professor of Law, Trinity College Dublin
Bernie Bradley, Senior Associate, Irish Human Rights and Equality Commission (IHREC)
Niall Crowley, Independent equality and human rights expert, former Chief Executive Officer of the Irish Equality Authority
David Fennelly, Assistant Professor of Law, Barrister in human rights, equality and data protection
Liam Herrick, Executive Director, The Irish Council for Civil Liberties
Salome Mbugua, Commissioner, Irish Human Rights and Equality Commission (IHREC)
Ian Murphy, Public Sector Equality Duty Manager, Irish Human Rights and Equality Commission (IHREC)
Jean O'Mahony, Head of Strategic Engagement, Irish Human Rights and Equality Commission (IHREC)
Colm Parnell, Junior Associate, Irish Human Rights and Equality Commission (IHREC)
Jane Suiter, Professor, School of Communications, Dublin City University, Director of the Institute for Future Media, Democracy and Society
Judy Walsh, Assistant Professor, School of Social Policy, Social Work and Social Justice, University College Dublin

Verenigd Koninkrijk

Max Edelstyn, Principal, Interventions team, Equality and Human Rights Commission (EHRC)
Charles Hamilton, Principal, Policy team, Equality and Human Rights Commission (EHRC)
Claire Lesko, Principal, AI & Digital Programme, Compliance team, Equality and Human Rights Commission (EHRC)
Bill Stevenson, Principal, Compliance team Scotland, Equality and Human Rights Commission (EHRC)
Anna Thompson, Deputy Director, Office for Equality and Opportunity, Cabinet Office, UK Government
Wayne Vincent, Principal, Compliance team Wales, Equality and Human Rights Commission (EHRC)

Wetenschappelijke peer review

Rien den Boer, Voormalig Secretaris Staatscommissie Rechtsstaat, Oud-Directeur Wetgeving en Juridische Zaken, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Ineke Boerefijn, Coördinerend Beleidsmedewerker, College voor de Rechten van de Mens
Mark Bovens, Emeritus hoogleraar Bestuurskunde, USBO, Universiteit Utrecht
Rikki Holtmaat, Emeritus hoogleraar internationaal non-discriminatierecht, Universiteit Leiden

Bijlage 3 | Verklarende woordenlijst

In deze lijst worden de belangrijkste begrippen en afkortingen uit deze rapportage toegelicht. De lijst is bedoeld als hulpmiddel bij het lezen en begrijpen van de tekst.

Kernbegrippen	Verklaring
Discriminatie	Het maken van verboden onderscheid tussen (groepen) personen op basis van een beschermd persoonskenmerk (discriminatiegrond).
Directe discriminatie	Ongelijke behandeling van een persoon of groep personen ten opzichte van andere personen in een vergelijkbare situatie, op basis van een beschermd persoonskenmerk.
Indirecte discriminatie	Ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze die personen met een beschermd persoonskenmerk in vergelijking met andere personen in het bijzonder benadeelt, tenzij hiervoor een objectieve rechtvaardiging bestaat.
Institutionele discriminatie	Discriminatie als gevolg van schijnbaar neutrale regels, beleid en praktijken van instituties, die disproportioneel nadelig uitpakken voor groepen met beschermde persoonskenmerken en structurele ongelijkheid veroorzaken.
Discriminatiegronden	Beschermde persoonskenmerken, zoals: godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, seksuele gerichtheid, burgerlijke staat, handicap of chronische ziekte en leeftijd.
Equality data	Kwalitatieve of kwantitatieve gegevens over discriminatie, gelijke behandeling en gelijke kansen, wat uitsplitsing vergt op basis van discriminatiegronden.
Equality impact assessment	Beoordeling vooraf van de gevolgen van nieuw beleid of regelgeving voor gelijke behandeling van groepen, uitgesplitst naar de verschillende discriminatiegronden.

Gelijkheid

Formele gelijkheid	Gelijke behandeling in gelijke gevallen – zonder rekening te houden met feitelijke verschillen of uitkomsten.
Materiële gelijkheid	Gelijkheid die uitgaat van feitelijke verschillen en probeert ongelijkheid van achtergestelde groepen te verminderen en gelijkheid te bevorderen.
Gelijkheidsplicht Publieke Sector	Wettelijke plicht voor overheidsinstanties om bij hun taakuitoefening altijd rekening te houden met het belang van non-discriminatie, gelijke behandeling en gelijke kansen: wetsvoorstel voor Nederland.
Mainstreaming	Het systematisch integreren van het belang van non-discriminatie, gelijke behandeling en gelijke kansen in alle fasen van besluitvorming over wetgeving, beleid en uitvoering.
Participatie	Actieve betrokkenheid van burgers, met name gemarginaliseerde groepen, bij besluitvorming over zaken die hen raken.
Public Sector Equality Duty	Wettelijke plicht voor overheidsinstanties om bij hun taakuitoefening altijd rekening te houden met het belang van non-discriminatie, gelijke behandeling en gelijke kansen: bestaat in het Verenigd Koninkrijk en Ierland.
Reflexief recht	Juridische benadering die niet direct stuurt via gedetailleerde regels, maar indirect via procedures die organisaties aanzetten tot zelfreflectie, verantwoorde besluitvorming en interne verandering.

Afkortingen	Volledige naam
AP	Autoriteit Persoonsgegevens
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
College	College voor de Rechten van de Mens
EHRC	Equality and Human Rights Commission
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GPS	Gelijkheidsplicht Publieke Sector
Handicapverdrag	Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap
HvJ	Hof van Justitie van de Europese Unie
IHREC	Irish Human Rights and Equality Commission
IVUR	Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie
NCDR	Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme
PSED	Public Sector Equality Duty
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
Vrouwenverdrag	Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen

De Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme is een éénmalig adviescollege dat voor vier jaar, op verzoek van de Tweede Kamer, is ingesteld op 1 mei 2022. De staatscommissie doet wetenschappelijk onderzoek naar de aard, omvang, oorzaken en aanpak van discriminatie en racisme in de Nederlandse samenleving.

Samenstelling staatscommissie
Dr. J.J. (Joyce) Sylvester (voorzitter)
Prof. dr. M. (Mirko) Noordegraaf (vicevoorzitter)
Prof. dr. S. (Sennay) Ghebreab
Prof. dr. H. (Halleh) Ghorashi
Prof. dr. P.L.H. (Peer) Scheepers
Drs. E.F. (Errol) Stoové
Prof. dr. L. (Linnet) Taylor
Mr. dr. A. (Alexandra) Timmer

Dr. M.E. (Mirjan) Bouwman (secretaris)

Aan dit rapport is gewerkt door:
Mr. dr. E.H. (Esther) Janssen (wetenschappelijk medewerker)
Office manager: Drs. M.Y.M. (Young-Min) Bouman
Communicatieadviseur: R.A.J. (Renée) Schut-Verkuijlen

Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag
info@staatscommissietegendiscriminatieenracisme.nl

Publicatie 2025-06
© Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme
Den Haag, 2025

De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk) worden gebruikt en overgenomen voor niet-commerciële doeleinden. De inhoud mag daarbij niet veranderen. Citaten moeten altijd aangegeven zijn, bij voorkeur als: Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme (2025), Titel rapport, publicatienummer, Den Haag: Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme.
U kunt deze publicatie ook downloaden via onze website
www.staatscommissietegendiscriminatieenracisme.nl

Deze publicatie is gemaakt door:
Grafisch ontwerp: Studio Duel
Drukwerk: Opmeer Drukkerij
Deze publicatie is CO_2 neutraal ontworpen en gedrukt en met bio-inkt gemaakt.







Staatscommissie
tegen Discriminatie
en Racisme

Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag
info@staatscommissietegendiscriminatieenracisme.nl