

NOTA VAN TOELICHTING

I Algemeen deel

Bij deze algemene maatregel van bestuur worden eisen gesteld aan de inrichting van de antidiscriminatievoorzieningen, bedoeld in artikel 1 van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (hierna: de wet), en de uitvoering door die voorziening van de taak om onafhankelijke bijstand te verlenen. De grondslagen van deze algemene maatregel van bestuur zijn te vinden in artikel 2, derde lid, en artikel 3, tweede lid, van de wet. Wij hebben hierbij gekozen voor een model dat de gemeenten enerzijds een zo groot mogelijke ruimte gunt om deze voorziening vorm te geven, maar anderzijds ook de minimale randvoorwaarden stelt voor een goede klachtbehandeling.

Gezocht is naar een wijze van regelen die recht doet aan de zorgvuldigheidsnormen, gebruiken en praktijken die binnen de kring van bestaande antidiscriminatiebureaus reeds zijn ontwikkeld. Daarbij spelen vooral de richtlijnen en protocollen van «Art. 1», de landelijke vereniging ter voorkoming en bestrijding van discriminatie op alle gronden, een belangrijke rol.

In artikel 2, tweede lid, van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen worden de gemeenten in medebewind geroepen om regels te stellen ten aanzien van de inrichting van de antidiscriminatievoorziening en de klachtbehandeling door de voorziening. Op grond van deze bepaling dienen de gemeenteraden daartoe een verordening vast te stellen. Daarbij moeten in ieder geval in acht worden genomen de minimale eisen die deze algemene maatregel van bestuur stelt. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten is voornemens om een modelverordening op te stellen.

De regering acht het van groot belang dat de klachtbehandeling onafhankelijk van de gemeente wordt uitgevoerd. Daartoe zijn in artikel 2 de nodige waarborgen opgenomen. De klachtbehandeling dient naar het oordeel van de regering tevens zeer zorgvuldig te geschieden. Daartoe zijn in de artikelen 6 tot en met 10 een aantal randvoorwaarden geformuleerd. Daarbij dient te worden aangetekend dat de wetgeving op andere plaatsen reeds waarborgen bevat die op de voorzieningen van toepassing zijn. Daarbij valt te denken aan de Wet Bescherming Persoonsgegevens waar het gaat om de registratie van persoonsgegevens. Daarnaast is ook de geheimhoudingsplicht van artikel 2:5, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht op deze instellingen van toepassing. Overtreding van dit artikel valt onder het strafbare feit, bedoeld in artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht.

Uit dit besluit vloeien geen administratieve lasten voort.

«Art. 1», de landelijke vereniging ter voorkoming en bestrijding van discriminatie op alle gronden, is over dit besluit geconsulteerd en kan op hoofdlijnen instemmen met dit besluit. Wel heeft «Art. 1» een paar kanttekeningen geplaatst. «Art. 1» heeft met name bezwaar tegen artikel 9, waarin is geregeld dat het vooronderzoek er uitsluitend op is gericht om te beoordelen of er aanleiding is om een onderzoek in te stellen. Volgens «Art. 1» kan een vooronderzoek ook voor advisering nuttige kennis opleveren en de kennis over de lokale situatie vergroten. Er is voor gekozen om artikel 9 te handhaven, met de toevoeging dat een vooronderzoek ook kan dienen ter voorbereiding voor het advies aan de klager. Hierbij moet gedacht worden aan een advies over de mogelijk te ondernemen vervolgstappen, zonder dat er een daadwerkelijk uitgebreid

onderzoek plaatsvindt. Een belangrijk verschil tussen vooronderzoek en onderzoek is dat de beklagde tijdens het vooronderzoek nog niet hoeft te worden ingelicht. De klager hoeft zijn identiteit pas aan de beklagde bekend te maken, als het vooronderzoek is afgerond en wordt besloten om een onderzoek in te stellen. Naar aanleiding van de uitkomsten van het vooronderzoek kan de klager de voordelen van een onderzoek afwegen tegen de mogelijke nadelen van het bekend worden van zijn identiteit bij de beklagde. Er mag geen onderzoek worden ingesteld zonder dat de beklagde hierover wordt ingelicht. De beklagde heeft recht op hoor en wederhoor. Bovendien is een goed onderzoek niet mogelijk zonder de beklagde te horen. Het vooronderzoek is echter niet bedoeld om kennis over de lokale situatie te vergroten. In die gevallen dient een onderzoek te worden ingesteld en moet de antidiscriminatievoorziening de beklagde hierover inlichten.

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft te kennen gegeven over de maatregel vanuit het toezicht geen opmerkingen te hebben. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft aangegeven zich te kunnen vinden in het ontwerp-besluit.

II Artikelsgewijs deel

Artikel 2

Om de onafhankelijkheid van de antidiscriminatievoorzieningen te garanderen, is in artikel 2, eerste lid, bepaald dat de medewerkers die klachten behandelen (hierna: klachtbehandelaars) geen burgemeester of wethouder mogen zijn van de gemeente die de voorziening heeft ingericht of mede heeft ingericht. Daarnaast is in het tweede lid bepaald dat klachtbehandelaars niet uit hoofde van hun functie als klachtbehandelaar door of vanwege het bestuur van een gemeente zijn aangesteld of aan het bestuur van een gemeente ondergeschikt zijn. De gemeente mag dus niet bepalen dat de klachtbehandelaars ambtenaren in dienst van de gemeente zijn. Wel mag een ambtenaar in dienst van de gemeente daarnaast ook werkzaam zijn voor een antidiscriminatievoorziening. Het gaat er derhalve om dat de klachtbehandeling niet door een ambtenaar plaatsvindt die zich voor die werkzaamheden in een hiërarchische relatie tot het gemeentebestuur dient te verantwoorden. Dit brengt met zich mee dat de klachtbehandeling niet kan plaatsvinden in de gemeentelijke organisatie, maar op afstand moet worden geplaatst om de onafhankelijkheid te waarborgen. Een mogelijkheid hiertoe is om de antidiscriminatievoorziening onder te brengen bij bestaande antidiscriminatiebureaus, die veelal stichtingen zijn. In de praktijk zijn veel antidiscriminatiebureaus stichtingen.

Om de onafhankelijkheid extra te waarborgen is in het derde lid bepaald dat klachtbehandelaars geen instructies mogen aannemen van burgemeesters, wethouders, raadsleden of ambtenaren van een gemeente bij de behandeling van klachten. Deze mogen zich in geen geval mengen in de behandeling en registratie van individuele klachten als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a, van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (hierna: klachten).

Het vierde lid bevat een verbod van vooringenomenheid. Dat is een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Klachten behandelen zonder vooringenomenheid is ruimer dan het niet aannemen van instructies bij de klachtbehandeling. Een klachtbehandelaar kan ook op andere wijze betrokken zijn bij een zaak, bijvoorbeeld wegens goede contacten met een klager of een persoon tegen wie de klacht is gericht. Klachtbehandelaars dienen zich te allen tijde objectief op te stellen en te oordelen op basis van deskundigheid. Het vijfde lid bepaalt dat de antidiscriminatievoorziening

er tegen waakt dat klachtbehandelaars die een persoonlijk belang bij een ingediende klacht hebben, deze klacht in behandeling nemen of op een andere manier de behandeling van de klacht beïnvloeden. Als de klacht bijvoorbeeld gericht is tegen een familielid of vriend van de klachtbehandelaar, dan moet de klacht door een andere klachtbehandelaar worden behandeld om belangenverstrengeling te voorkomen. Het kan ook voorkomen dat de klachtbehandelaar juist een goede kennis van de klager is. Ook in dat geval zal de klacht door een andere klachtbehandelaar moeten worden behandeld. Neutraliteit bij de klachtbehandeling is van groot belang. Het overdragen van de klachtbehandeling is niet alleen aan de klachtbehandelaar zelf. De antidiscriminatievoorziening heeft hier ook een taak. Dit betekent dat de antidiscriminatievoorziening de nodige voorzorgsmaatregelen moet treffen. De antidiscriminatievoorziening heeft een zorgplicht om te voorkomen dat door een vermenging van persoonlijke belangen en de belangen van de antidiscriminatievoorziening, de klachtbehandeling niet meer voldoet aan artikel 2, vierde lid. Bij de formulering van het vierde en vijfde lid is aangesloten bij de tekst van artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht. Deze bepalingen kunnen dan ook op overeenkomstige wijze als artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht geïnterpreteerd worden.

Artikel 3

Om daadwerkelijk goede bijstand te kunnen bieden, dienen, naast de onafhankelijkheid, ook de deskundigheid van de klachtbehandelaars en de toegankelijkheid van de voorziening te worden verzekerd. Klachtbehandelaars moeten deskundig zijn op het gebied van antidiscriminatie, de gelijkebehandelingswetgeving en klachtbehandelingsvaardigheden. Onder deskundigheid wordt ook begrepen de integriteit van een klachtbehandelaar. Ter bevordering van de deskundigheid kunnen bijvoorbeeld bij «Art. 1» opleidingen en cursussen worden gevolgd. Met toegankelijkheid worden in ieder geval bedoeld de fysieke toegankelijkheid, zoals voor mensen met een lichamelijke beperking, en laagdrempeligheid in overdrachtelijke zin, hetgeen betekent dat de antidiscriminatievoorziening zo moet worden ingericht dat ingezetenen ook in hun directe leefomgeving terecht kunnen voor het melden van klachten en voor onafhankelijke bijstand bij deze klachten. Zo kunnen gemeenten in geval van aansluiting bij een regionaal antidiscriminatiebureau afspreken dat een intakegesprek op een locatie in de betreffende gemeente kan plaatsvinden.

Artikel 4

Een antidiscriminatievoorziening heeft tot taak onafhankelijke bijstand te verlenen bij klachten. Op de vraag hoe deze onafhankelijke bijstandsverlening er uit moet zien, biedt artikel 4 een antwoord. In het eerste lid van artikel 4 is opgenomen wat een antidiscriminatievoorziening in ieder geval moet doen ter uitvoering van de onafhankelijke bijstandsverlening. Het gaat daarbij om de eerste ondersteuning bij klachten, zoals het open staan voor de melding van klachten en het bieden van een luisterend oor. Daarnaast dient de antidiscriminatievoorziening informatie te verstrekken bijvoorbeeld over hoe iemand met het vermeende onderscheid of de vermeende discriminatie om kan gaan en wat de mogelijke vervolgstappen zijn, zowel juridisch als niet-juridisch. Dit betekent ook het verstrekken van informatie over het doen van aangifte of de procedure bij de Commissie gelijke behandeling. Zo nodig verstrekt de antidiscriminatievoorziening ook advies over de mogelijkheden van de door de klager te ondernemen stappen. Het verstrekken van informatie is algemeen, terwijl het advies is toegespitst op de specifieke situatie van degene met een klacht als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a, van de wet (hierna: klager).

Het tweede lid is facultatief van aard. Dit betekent dat de antidiscriminatievoorziening naast en na het bieden van eerste ondersteuning, het verstrekken van informatie en advies, ook bijstand kan verlenen bij vervolgstappen (zoals juridische procedures), (voor)onderzoek kan instellen en over kan gaan tot bemiddeling. Het zelf voeren van juridische procedures kan alleen als er geen sprake is van verplichte procureurstelling. In de praktijk zal het vaak gaan om ondersteuning bij de Commissie gelijke behandeling. Als er wel sprake is van verplichte procureurstelling, dan kan de antidiscriminatievoorziening de procedure niet zelf voeren. De antidiscriminatievoorziening kan in dat geval wel ondersteuning bieden, zoals het zoeken van een advocaat en meegaan naar gesprekken met de advocaat.

De opsomming in artikel 4, tweede lid, is niet limitatief. Een antidiscriminatievoorziening is vrij om hiernaast andere vormen van ondersteuning en bijstand te bieden. Ook kan een antidiscriminatievoorziening aangifte doen bij de politie.

Artikel 5

De klager kan ervoor kiezen anoniem te blijven ten opzichte van de antidiscriminatievoorziening. Ook kan de klager zijn gegevens aan de antidiscriminatievoorziening geven met het verzoek deze niet verder te verspreiden. In dat geval mag de antidiscriminatievoorziening deze gegevens niet aan derden verstrekken, dus ook niet aan de beklagde.

Voordat er wordt gestart met onderzoek of bemiddeling, wordt de klager ervan op de hoogte gebracht dat zijn identiteit bekend zal worden. Als de klager anoniem wil blijven, wordt er volgens het derde lid geen onderzoek ingesteld en wordt er niet bemiddeld. Het is niet mogelijk de anonimiteit van de klager te waarborgen tijdens het onderzoek of de bemiddeling. Bovendien kan de beklagde zich niet goed verweren als hij niet op de hoogte is van de identiteit van de klager.

Artikel 6

Om een goede behandeling van klachten te verzekeren, dient de antidiscriminatievoorziening te beschikken over een protocol voor de behandeling van klachten. Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op de vervolgstappen bij de klachtbehandeling en de reactietermijnen. Veel bestaande antidiscriminatiebureaus zijn aangesloten bij de landelijke vereniging ter voorkoming en bestrijding van discriminatie op alle gronden: «Art. 1». Deze heeft een protocol.

Artikel 8

Het advies wordt uitsluitend aan de klager uitgebracht. De beklagde hoeft er niet van op de hoogte te worden gesteld.

Artikel 9

Uit het vooronderzoek kan worden geconcludeerd of er een onderzoek wordt ingesteld of niet. Er kan niet worden geconcludeerd of de klacht wel of niet gegrond is. Tijdens het vooronderzoek hoeft de beklagde niet te worden ingelicht. Een vooronderzoek kan tevens leiden tot een advies aan de klager, bedoeld in artikel 8 van dit besluit.

Artikel 10

Indien de antidiscriminatievoorziening naar aanleiding van een klacht onderzoek instelt, dient dit omgeven te zijn met een aantal extra waarborgen. Het onderzoek kan namelijk belastend zijn voor de persoon die beschuldigd wordt van onderscheid of discriminatie als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a, van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen. Daarom zijn in artikel 10 enkele waarborgen opgenomen. In het vierde lid is bepaald dat de antidiscriminatievoorziening ook rekening moet houden met mogelijke reputatieschade. Dit betekent onder meer dat zij geen personen op de hoogte stelt van de identiteit van de beklagde, tenzij dit nodig is voor het onderzoek. De antidiscriminatievoorziening zal zorgvuldig om moeten gaan met informatie en mag niet alleen aan de belangen van de klager denken. Met de conclusie van het onderzoek wordt hier gedoeld op de feitelijke uitkomsten van het onderzoek. De conclusie kan de basis vormen van het advies, bedoeld in artikel 8 van dit besluit. De antidiscriminatievoorziening doet geen uitspraken of er is gehandeld in strijd met de wet, zoals de Algemene wet gelijke behandeling. Dit oordeel is aan de Commissie gelijke behandeling of de rechter.

Artikel 11

Bemiddeling heeft alleen zin als beide partijen ermee instemmen. Verder is het bij bemiddeling van belang dat beide partijen hun zienswijze naar voren brengen.

Artikel 12

Dit artikel gaat over klachten tegen de antidiscriminatievoorziening zelf. Een klager en de beklagde hebben het recht te klagen over de wijze waarop hij is bejegend of over de behandeling van de klacht. Deze klacht kan worden ingediend bij de antidiscriminatievoorziening. De klacht wordt vervolgens behandeld door een klachtencommissie. Deze klachtencommissie bestaat ten minste uit één lid niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van de betrokken antidiscriminatievoorziening of van andere antidiscriminatievoorzieningen. Er moet bovendien een protocol zijn waarin wordt beschreven hoe er met klachten wordt omgegaan. «Art. 1» heeft een model-klachtenregeling.

Artikel 13

Artikel 13 betreft de verslaglegging door de gemeenten over de door de antidiscriminatievoorziening geregistreeerde klachten. In het verslag wordt een onderverdeling gemaakt naar grond van onderscheid of discriminatie, maatschappelijk terrein, aard van de klacht, plaats van het voorval en wijze van behandeling. De grond van onderscheid of discriminatie betekent een verwijzing naar de wettelijke grondslag die in het geding is, zoals opgesomd in artikel 2, eerste lid, onder a, van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen. Het maatschappelijk terrein kan zijn: arbeidsmarkt, collectieve voorzieningen, buurt/wijk, commerciële dienstverlening, horeca, politie, publieke of politieke opinie, publieke ruimte, onderwijs, media, privésfeer of sport en recreatie. De aard van de klacht is bijvoorbeeld: omstreden behandeling, vijandige bejegening, geweld, bedreiging, vernieling, mishandeling, gewelddadige groepsconfrontatie of overig. Plaats van het voorval betreft: gemeente of stadsdeel waar het incident heeft plaatsgevonden. Wijze van behandeling houdt in op welke manier de klacht afgehandeld is, bijvoorbeeld informatie, advies, registratie, luisterend oor, ondersteuning bij procedures, bemiddeling of onderzoek.

Er wordt een formulier ontwikkeld waarop de gronden van onderscheid of discriminatie, de maatschappelijke terreinen, de aard van de klacht, plaatsen van voorval en wijzen van behandeling worden opgesomd, zodat ze kunnen worden aangevinkt. Dit formulier zal bij ministeriële regeling op grond van artikel 2, vierde lid, van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen worden vastgesteld.

Artikel 14

In artikel 6 van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen is geregeld dat het college van burgemeester en wethouders uiterlijk zes maanden na inwerkingtreding van de wet hun ingezetenen de toegang moet bieden tot een antidiscriminatievoorziening als bedoeld in artikel 1 van die wet. Voor dat tijdstip zijn gemeenten dus nog niet verplicht om een antidiscriminatievoorziening te hebben. Het onderhavige artikel regelt dat er pas uitvoering aan dit besluit moet zijn gegeven op het tijdstip dat gemeenten verplicht zijn een antidiscriminatievoorziening te hebben.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

De Minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
E. E. van der Laan