

Verschil moet er zijn

Bestuur tussen discriminatie en differentiatie

Rob

april 2006

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	7
1. Inleiding	
1.1 De adviesaanvraag	9
1.2 Maatschappelijke achtergronden: van gelijkheid naar verscheidenheid	9
1.3 Politiek-bestuurlijke achtergronden: andere overheid in een bruikbare rechtsorde	10
1.4 Politiek-filosofische achtergronden: vrijheid boven gelijkheid	11
1.5 Focus van het advies	13
1.6 Opbouw van het advies	13
2. Het gelijkheidsbeginsel in het juridisch kader	15
2.1 Grondwet	16
2.2 Internationale verdragen	17
2.3 Nationale wetgeving: de Algemene wet gelijke behandeling	19
2.4 Het gelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur	20
2.5 Conclusie	21
3. Knelpunten in de bestuurspraktijk	
3.1 De inflatie van het discriminatiebegrip	23
3.2 Onvoldoende maatwerk en ‘Eenzelfallgerechtigheid’	24
3.3 Onderbenutting van lokale autonomie en decentrale kennis	25
3.4 Zelfopgelegde beperking van de bestuursruimte	25
3.5 Regelgroei en regeldruk	27
3.6 Conclusie	28
4. Richtingwijzers voor wetgever en bestuur	
4.1 Onderscheid tussen discriminatie en ongelijke behandeling	31
4.2 Verruiming van het toetsingskader in de Awgb	31
4.3 Gelijkheidsbeginsel en legaliteitsbeginsel	32
4.4 Decentraliseren is differentiëren	35
4.5 Responsieve regeltoepassing	37
4.6 Bestuurlijke assertiviteit gevraagd	39
4.7 Differentiëren is legitimeren	40
4.8 Conclusie	41
5. Resumé van de aanbevelingen	43
Literatuur	45
Bijlage I	
Adviesaanvraag	49

Bijlage II

Overzicht van uitgebrachte adviezen

51

Bijlage III

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

55

Bijlage IV

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

58

Woord vooraf

In het rapport ‘De toekomst van de nationale rechtsstaat’ riep de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid op tot heroverweging van de (rigide) toepassing van het gelijkheidsbeginsel.¹ Deze handschoen is opgepakt door de Raad voor het openbaar bestuur. Zo organiseerde de Raad – in samenwerking met de afdeling Strategische Kennis Ontwikkeling van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) – op 7 april 2004 een symposium over het thema ‘Andere overheid en het gelijkheidsdenken’. Mede op basis van dit symposium legde de toenmalige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, mr. Th.C. de Graaf, op 22 oktober 2004 de volgende vraag voor aan de Raad:

Onder welke voorwaarden is een patroon van overheidssturing dat meer beleidsruimte laat aan het bestuur verenigbaar met respect voor het gelijkheidsbeginsel?

In het onderhavige advies geeft de Raad antwoord op deze vraag. Met dit advies beoogt de Raad tevens een constructieve bijdrage te leveren aan de evaluatie van de gelijkebehandelingswetgeving, die op initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is geëntameerd.

Het advies is voorbereid door een werkgroep uit de Raad die bestond uit:

- mr. dr. S.C. van Bijsterveld (voorzitter)
- drs. F.A.M. Kerckhaert
- prof. mr. S.E. Zijlstra

Vanuit het secretariaat van de Raad is de werkgroep ondersteund door drs. A.J. van Dijk, dr. P.J.M. de Goede en mr. G.A. van Nijendaal.

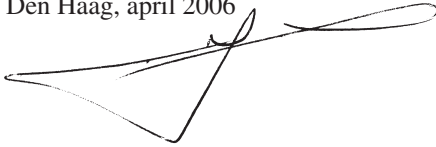
De Raad heeft dankbaar gebruikgemaakt van de bijdragen van de sprekers op het symposium over ‘Andere overheid en het gelijkheidsdenken’:

mr. dr. J. Hes (publiciste), prof. dr. A. Hoogerwerf (emeritus hoogleraar bestuurskunde), drs. J.M.M. Polman (burgemeester van Noordwijkerhout) en prof. mr. M. Scheltema (oud-voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid).

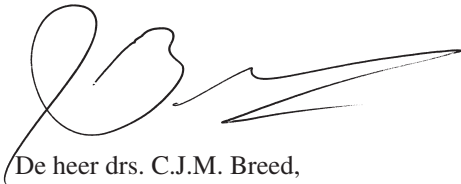
¹ WRR (2002), p. 111.

De Raad dankt ook de personen die tijdens het adviestraject zijn geraadpleegd: prof. dr. M.L.M. Hertogh (Rijksuniversiteit Groningen), drs. J.W. Schuiling (Directie Uitvoeringsbeleid, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), prof. dr. R.J. in 't Veld (Nederlandse School voor Openbaar Bestuur) en prof. dr. B.P. Vermeulen (Vrije Universiteit Amsterdam).

Den Haag, april 2006

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

De heer prof. dr. J.A. van Kemenade,
voorzitter

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized initial 'C' followed by a long horizontal stroke.

De heer drs. C.J.M. Breed,
secretaris

N.B.

De kaders in de tekst zijn bedoeld ter (prikkelende) illustratie van de problematiek. De daarin verwoorde standpunten komen niet voor rekening van de Raad.

Samenvatting

Het is een grote verworvenheid van de Nederlandse rechtsstaat dat mensen niet mogen worden vernederd of benadeeld wegens dat wat ze als persoon onvervreemdbaar eigen is (geslacht, seksuele geaardheid, etniciteit etc.). Ook wanneer zulke gevoelige kenmerken niet in het geding zijn is willekeurige ongelijke behandeling door het bestuur in Nederland uit den boze. Gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld, burgers zijn gelijk voor de wet. De Raad wil daarom niet het gelijkheidsbeginsel als fundamenteel rechtsbeginsel en essentiële grondwaarde van de samenleving relativeren of ter discussie stellen.

Maar verschil moet er ook zijn! Het gelijkheidsbeginsel mag niet verworden tot een keurslijf dat diversiteit uitbant. Dit advies kant zich tegen de eenzijdige oriëntatie van wetgever en bestuur op verbodsbepalingen inzake het maken van onderscheid. In het Nederlandse openbaar bestuur is naar de mening van de Raad sprake van een al te strikt, doorgeschoten ‘non-discriminatievertoog’. De geleidelijke begripsvervaging tussen ‘ongelijke behandeling’ en ‘discriminatie’ heeft bijgedragen aan een bestuursklimaat waarin op het maken van onderscheid een taboe rust. Typerend voor dat klimaat zijn: uniforme arrangementen die *formeel* geen onderscheid maken, maar *materieel* onvoldoende recht doen aan individuele en lokale diversiteit; onderbenutting van lokale autonomie en decentrale kennis; beperking van de beleidsruimte die het bestuur in overwegende mate zichzelf oplegt; en tenslotte regelgroei en regeldruk die voortvloeien uit maatschappelijke dynamiek en complexiteit.

De Raad roept op tot doorbreking van het heersende non-discriminatievertoog. Daartoe moet in recht en bestuur uitdrukkelijk onderscheid gemaakt worden tussen discriminatie en overige vormen van ongelijke behandeling. Verruiming van het toetsingskader in de Algemene wet gelijke behandeling zal bijdragen aan benodigde verruiming van de armslag van het bestuur. Voorts vraagt de regelgeving op het gebied van gelijke behandeling en non-discriminatie om weloverwogen afweging van zaken die regeling bij wet in formele zin behoeven en zaken die aan lagere regelgevers op centraal of decentraal niveau kunnen worden overgelaten. De Raad is van mening dat de formele wet, maar ook gedelegeerde regelgeving, waar mogelijk meer ruimte moeten scheppen voor situationele differentiatie (bijv. door open normen, globale zorgplichten, hardheidsclausules, responsieve regeltoepassing, etc.). Uit een oogpunt van democratische legitimatie verdient delegatie aan decentrale overheden de voorkeur. Bovenal is bestuurlijke assertiviteit nodig om angstvallig gelijkheidsdenken te doorbreken én daarover verantwoording af te leggen aan de burgers.

1. Inleiding

1.1

De adviesaanvraag

Het zittende kabinet heeft aangegeven, dat regelgeving, uitvoering, dienstverlening, handhaving en geschilbeslechting in veel grotere mate dan thans het geval is, in de samenleving zelf georganiseerd moeten worden. Dit mag niet ten koste gaan van waarborging van publieke belangen en rechtsstatelijke eisen. Waar overheidsorganisaties uitvoerende taken behouden, zullen zij in veel gevallen meer ruimte moeten krijgen om naar wisselende omstandigheden te handelen. Het kabinet streeft met andere woorden naar meer armslag voor de samenleving en naar een meer resultaatgericht bestuur. Het klassieke patroon van hiërarchische overheidssturing met strikte en gedetailleerde regels komt steeds minder overeen met de eisen die tegenwoordig aan het openbaar bestuur worden gesteld. Dat klassieke patroon is echter vanouds mede ingegeven door het primaat van de algemene wet. Het werd daarom ook altijd gezien als een belangrijke waarborg voor gelijke behandeling van gelijke gevallen en dus tegen willekeur door het bestuur.

De vraag is onder welke voorwaarden een patroon van overheidssturing dat meer beleidsruimte laat aan het bestuur verenigbaar is met respect voor het gelijkheidsbeginsel. Deze vraag is door de voorganger van de huidige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties voorgelegd aan de Raad.² Meer specifiek is gevraagd om het oordeel van de Raad over de volgende vragen: welk overheidshandelen wordt beperkt door het gelijkheidsdenken en waar komt die beperking uit voort? Voor welk overheidshandelen is meer autonomie van uitvoeringsinstanties wenselijk en mogelijk? Waar zitten de knelpunten met betrekking tot het gelijkheidsbeginsel en waar uiten de knelpunten zich in?

De adviesaanvraag moet gezien worden tegen de achtergrond van maatschappelijke, politiek-bestuurlijke en politiek-filosofische ontwikkelingen. Deze worden in de volgende paragrafen kort aangeduid.

1.2

Maatschappelijke achtergronden: van gelijkheid naar verscheidenheid

Wie terugblijkt op de Nederlandse samenleving in de twintigste eeuw ziet in allerlei opzichten een steeds grotere gelijkheid naarmate we dichter het heden naderen.³ Wat in 1900 alleen bereikbaar was voor de bovenste lagen van de samenleving (goede huisvesting, voeding, kleding, gezondheidszorg en

² Adviesaanvraag Gelijkheidsbeginsel van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, Th.C. de Graaf, d.d. 22 oktober 2004.

³ Schnabel (2004), p. 9.

onderwijs, maar ook kiesrecht, toegang tot communicatiemedia, sociale zekerheid en vrije tijd) is een eeuw later min of meer ‘gewoon’ geworden voor nagenoeg iedereen. Ongelijkheid is niet een kwaal waar Nederland volledig van is genezen (denk aan de grote verschillen tussen autochtone ‘gevestigden’ en allochtone ‘buitenstaanders’), maar in menig opzicht zijn Nederlanders veel minder van elkaar gaan verschillen. De ontwikkeling naar meer gelijkheid is onmiskenbaar.

Het is echter de vraag of ook de 21^{ste} eeuw in het teken van meer gelijkheid zal staan. Volgens Schnabel blijft gelijkheid in de Nederlandse samenleving een groot goed, maar moet nu wel gezocht worden naar meer ruimte voor verschillen. Niet in de negatieve of verticale zin van achterstelling of rangen en standen, maar in de positieve of horizontale zin van verscheidenheid, pluriformiteit en uiteenlopende leefstijlen. Gelijkheid hoort bij de 20^{ste} eeuw, de wereld van het ‘kwantitatief individualisme’, waarin het individu zich niet onderscheidde van anderen. De 21^{ste} eeuw is de wereld van het ‘kwalitatief individualisme’, waarin het individu zich juist in zijn uniciteit en bijzonderheid moet kunnen manifesteren.⁴

Zo wordt er wel gesproken over de opkomst van het ‘differentiebeginsel’.⁵ In het huidige geïndividualiseerde (zo men wil postmoderne) tijdsgewricht hebben mensen steeds meer behoefte aan anders-zijn en erkenning van het eigene. Ongelijkheid en verschil hebben de wind meegekregen en voor zover gelijkheid daarbij aan de orde is, is het in termen van een gelijk respect voor anders-zijn. Dit heeft consequenties voor het (uniforme) aanbod van diensten en voorzieningen. De vraag ernaar differentieert, wordt individueler.⁶ De vanzelfsprekendheid van het gelijkheidsideaal is met andere woorden voorbij. Onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau bevestigt dat het egalitarisme onder de Nederlandse bevolking aan erosie onderhevig is. Het aandeel van personen met sterk egalitaire voorkeuren daalt, terwijl de aanhang voor minder egalitaire standpunten groeit.⁷

1.3

Politiek-bestuurlijke achtergronden: andere overheid in een bruikbare rechtsorde

Wie nauwkeurig naar de laatste decennia van de twintigste eeuw kijkt ontwaart wel per tijdvak accentverschillen in de politiek-bestuurlijke aandacht voor de waarde van gelijkheid.⁸ In de jaren zestig en zeventig stond gelijkheid – in de vorm van een streven naar spreiding van inkomen, kennis en macht – hoog op de politiek-bestuurlijke agenda. In de jaren tachtig en negentig werd

⁴ Schnabel (2004), p. 25.

⁵ Huls (2000), p. 239. Zie ook: Goldschmidt & Hendriks (2003).

⁶ WRR (2004), pp. 41-42.

⁷ Van den Brink (2004), pp. 23-24.

⁸ Hoogerwerf (1995), pp. 265-268.

die agenda gedomineerd door bezuinigingen en marktdenken. Op sociaal-economisch gebied namen de verschillen toen weer toe en het streven naar vermindering van ongelijkheid beperkte zich in deze periode tot de gelijke behandeling van culturele minderheden. De aandacht ging vooral uit naar beperking van de leidende rol van de overheid in de samenleving. Vergroting van de vrijheid van de burgers tegenover de overheid prevaleerde. De politiek-bestuurlijke cultuur in de eerste jaren van het nieuwe millennium wordt ook gekenmerkt door relatief weinig aandacht voor de waarde van de gelijkheid en relatief veel aandacht voor marktdenken en vrijheid tegenover de overheid.

Daarvan getuigen de beleidsprogramma's 'Andere overheid'⁹ en 'Bruikbare rechtsorde'¹⁰ van het zittende kabinet. Gemeenschappelijk vertrekpunt in deze beleidsprogramma's is de toenemende spanning tussen tegenstrijdige eisen die aan de overheid gesteld worden. Enerzijds moet de overheid presteren en wordt zij door de burgers beoordeeld op effectiviteit, efficiency, flexibiliteit, slagvaardigheid, klantvriendelijkheid etc. Anderzijds verlangt de burger een overheid die rechtsstatelijke waarborgen respecteert (zoals de binding van het bestuur aan de wet en de garantie van grondrechten, waaronder het gelijkheidsbeginsel).

Er wordt gezocht naar een nieuw evenwicht tussen de inhoudelijke en rechtsstatelijke prestaties van de overheid, waarbij resultaatgerichtheid onmiskenbaar voorrang krijgt boven regelgerichtheid. Het accent verschuift van de 'klassieke' overheid naar de 'andere' overheid. De 'klassieke' overheid stuurt op hiërarchische wijze via gedetailleerde wettelijke regels. De 'andere' overheid is flexibel, slagvaardig en levert maatwerk. Zij opereert in een 'bruikbare' rechtsorde die een ruime marge van vrij optreden laat om adequaat op complexe en wisselende omstandigheden te kunnen reageren.¹¹

1.4

Politiek-filosofische achtergronden: vrijheid boven gelijkheid

De neergang van gelijkheid op de politiek-bestuurlijke agenda ging gepaard met een buitengewone opleving van de politiek-filosofische aandacht voor het onderwerp. Maar ook in de politieke filosofie, althans in het werk van de Amerikaanse filosoof John Rawls, domineert de vrijheid boven de gelijkheid. Rawls formuleerde beginselen van rechtvaardigheid waaraan een ideale samenleving zou moeten voldoen.¹² Het allerbelangrijkste beginsel was

⁹ Tweede Kamer, 2003-2004, 29 362, nr. 1. Zie ook: www.andereoverheid.nl

¹⁰ Tweede Kamer, 2003-2004, 29 279, nr. 9. Zie ook: www.bruikbaarerechtsorde.nl

¹¹ Hertogh (2002) spreekt in dit verband over de concurrentie tussen de 'juridische' definitie van de rechtsstaat (waarin legaliteit, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid centraal staan) en de 'bestuurlijke' definitie (waarin resultaatgerichtheid, maatwerk en omgevingsgerichtheid overheersend zijn).

¹² Rawls (1972).

volgens hem het beginsel van de gelijke vrijheid ('Ieder heeft een gelijk recht op de maximale vrijheid die verenigbaar is met eenzelfde mate van vrijheid voor anderen'). Ten aanzien van de vrijheid bepleit Rawls dus een absolute gelijkheid, maar wat betreft sociale en economische ongelijkheden is hij minder strikt. Zijn tweede rechtvaardigheidsbeginsel heeft daarop betrekking. Sociaal-economische ongelijkheden zijn toegestaan mits zij ten goede komen aan de minst bevoorrechte groepen (het beginsel van de compenserende ongelijkheden) en verbonden zijn aan posities en ambten die voor allen openstaan (het beginsel van de gelijke kansen). Daarbij heeft het beginsel van de gelijke kansen voorrang boven het beginsel van de compenserende ongelijkheden.

Het werk van Rawls staat al enkele decennia centraal in het politiek-filosofisch debat over gelijkheid.¹³ De theorie van Rawls is niet strikt egalitair en heeft de aanzet gegeven tot een denken over sociaal-economische ongelijkheden waarin niet zozeer het verkleinen van de relatieve afstand tussen arm en rijk vooropstaat, als wel de positie van de minst bevoorrechten *sec*. Niet iedereen hoeft hetzelfde te hebben, als iedereen maar voldoende heeft.¹⁴ De *relatieve* verdeling van sociaal-economische ongelijkheden doet er minder toe als de positie van de minst bevoorrechten in *absolute* zin maar 'prioriteit' heeft en 'voldoende' is. In dat geval is er minder aanleiding de resterende kloof met de bevoorrechten te dichten. Dit denken wordt in de politieke filosofie ook wel aangeduid als 'the priority view' of 'sufficientarianism'.¹⁵ Anders geformuleerd: de hoeveelheid ongelijkheid doet er niet toe, het gaat om de vraag of ongelijkheid 'verdiend' of 'onverdiend' is. Verdiende ongelijkheid is in morele zin niet slecht.¹⁶ Ook het postmodernisme draagt bij aan de relativering van het gelijkheidsideaal. Ongelijkheid en verschil worden daarbij niet gezien als te bestrijden fenomenen, maar als waardevol en inspirerend in een gefragmenteerde en geïndividualiseerde samenleving.¹⁷

Kortom, zowel maatschappelijk, politiek-bestuurlijk als politiek-filosofisch lijkt de dynamiek van het gelijkheidsideaal op zijn retour, al zijn er ook contra-indicaties. Denk aan de maatschappelijke verontwaardiging over de salarissen van topmanagers in het bedrijfsleven of aan het periodiek terugkerend debat over de 'willekeur' van gemeenten met uiteenlopende voorzieningenniveaus of OZB-tarieven. Ook in het openbaar bestuur speelt een bepaalde vorm van 'gelijkheidsdenken' nog steeds een belangrijke, maar in dit advies geproblematiseerde rol.

¹³ Zie: Clayton & Williams (2002) en Pojman & Westmoreland (1997).

¹⁴ Frankfurt (1997), p. 261.

¹⁵ Parfit (2002). Zie ook: Miliband (2005), p. 48.

¹⁶ Dworkin (2002), p. 89.

¹⁷ Frissen (2005), pp. 74-78.

Volop willekeur bij extra hulp voor minima

Nijmegen schenkt koelkasten of wasmachines. Andere gemeenten zijn minder ruimhartig voor de minima. Willekeur troef in deze regio.

Uit: *De Gelderlander*, 6 oktober 2005

1.5

Focus van het advies

Dit advies focust op de (vermeende) knelpunten van het *juridisch* gelijkheidsbeginsel voor het openbaar bestuur. Kan het openbaar bestuur door het gelijkheidsbeginsel niet meer datgene doen waartoe het is geroepen, namelijk het bestrijden van gecompliceerde maatschappelijke problemen? Is het recht op het gebied van gelijke behandeling en non-discriminatie een web dat het bestuur gevangen houdt? Of is dat maar schijn en komen de beperkingen van het gelijkheidsbeginsel veeleer voort uit een habitus van het bestuur die zich kenmerkt door onnodige, politiek correcte angst voor overtreding van het verbod op ongelijke behandeling c.q. discriminatie? Hoe kunnen de al of niet vermeende knelpunten worden aangepakt?

1.6

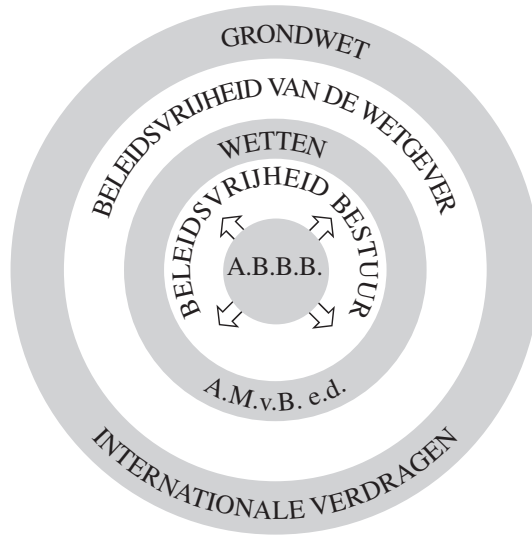
Opbouw van het advies

De Raad interpreteert de discussie over het gelijkheidsbeginsel als een (potentieel) grensconflict tussen recht en bestuur.¹⁸

In hoofdstuk 2 wordt onderscheid gemaakt tussen het gelijkheidsbeginsel als fundamenteel rechtsbeginsel en de concrete uitwerking ervan in het geldend recht. De plaats van het gelijkheidsbeginsel in het juridisch kader wordt beschreven door achtereenvolgens in te gaan op de Grondwet, internationale verdragen, nationale wetgeving en het gelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Het beeld dringt zich op van het gelijkheidsbeginsel als olievlek. De werking van het gelijkheidsbeginsel strekt zich uit tot steeds meer onderdelen van het positieve recht.

Vervolgens identificeert de Raad in hoofdstuk 3 een aantal knelpunten voor het openbaar bestuur. De begripsvervaging tussen ‘ongelijke behandeling’ en ‘discriminatie’ draagt bij aan een bestuursklimaat waarin op het maken van onderscheid een taboe rust. Typerend zijn: uniforme arrangementen die formeel geen onderscheid maken, maar materieel onvoldoende recht doen aan individuele en lokale diversiteit; onderbenutting van lokale autonomie en decentrale kennis; beperking van de beleidsruimte die het bestuur in overwegende mate zichzelf oplegt; en tenslotte regelgroei en regeldruk die het gevolg zijn van maatschappelijke complexiteit en dynamiek.

¹⁸ Snellen (1989). Zie ook: De Goede (2000).



● Domein van het recht

Uit: Snellen (1989), p. 21.

Op basis van de gesignaleerde knelpunten formuleert de Raad in hoofdstuk 4 een aantal aanbevelingen voor wetgever en bestuur. De Raad bepleit onder meer een uitdrukkelijk onderscheid tussen discriminatie en ongelijke behandeling, zowel in het positieve recht als in de bestuurscultuur. ‘Open toetsing’ van discriminatie en ongelijke behandeling zullen bijdragen aan verruiming van de armslag van het bestuur. Voorts vraagt de regelgeving op het gebied van gelijke behandeling en non-discriminatie om weloverwogen afweging van zaken die regeling bij wet in formele zin behoeven en zaken die aan lagere regelgevers op centraal of decentraal niveau kunnen worden overgelaten. De Raad is van mening dat de formele wet, maar ook gedelegeerde regelgeving, waar mogelijk meer ruimte moeten scheppen voor situationele differentiatie (bijv. door open normen, globale zorgplichten, hardheidsclausules, responsieve regeltoepassing, etc.). Uit een oogpunt van democratische legitimatie verdient delegatie aan decentrale overheden de voorkeur. *Last but not least* roept de Raad op tot bestuurlijke assertiviteit die enige wrijving met het juridisch kader én communicatie met de burgers over differentiërend beleid niet schuwt.

Tenslotte worden de aanbevelingen van de Raad in hoofdstuk 5 samengevat.

2.

Het gelijkheidsbeginsel in het juridisch kader

Nederland is een rechtsstaat en kenmerkend voor een rechtsstaat is dat de overheid gebonden is aan het recht. De overheid is onderworpen aan de regels van het recht en staat er niet boven. Deze gebondenheid aan het recht dient de burger te beschermen tegen machtsmisbruik en onbevoegde gezagsuitoefening. De overheid is er immers ten behoeve van de leden van de samenleving. De rechtsstaat is met andere woorden gericht op de realisatie van waarden als vrijheid en rechtszekerheid. Maar ook rechtsgelijkheid behoort tot de kernwaarden van de rechtsstaat.¹⁹ Als zodanig is het gelijkheidsbeginsel een belangrijk richtsnoer voor wetgever en bestuur. In dit verband wordt wel gesproken over een ‘optimaliseringsgebod’.²⁰

Als beginsel van behoorlijke regelgeving staat het gelijkheidsbeginsel niet in de weg aan onderscheidingen of ‘normatieve classificaties’ in algemene regelingen (formele wet, beleidsregels, etc.). Die zijn toegestaan – regelgeving brengt per definitie onderscheidingen aan – maar het onderscheid dat in dergelijke regelingen wordt gemaakt mag bijvoorbeeld niet een bepaalde groep op een *willekeurige* wijze ongelijk behandelen.²¹ Men moet zich hierbij wel realiseren dat de centrale waarden van de rechtsstaat met elkaar op gespannen voet kunnen staan. De ene waarde kan de andere waarde in de weg staan. Zo beperkt het gelijkheidsbeginsel de mogelijkheid tot differentiatie door de overheid en werkt het daarmee in de richting van (formele of materiële) gelijkheid van burgers, terwijl de vrijheidsrechten er juist op gericht zijn verscheidenheid van burgers tot uitdrukking te brengen. Ook is het van belang te beseffen dat er vele wegen naar Rome leiden. Dat wil zeggen, ter realisatie van de centrale waarden zijn meerdere ‘instrumenten’ denkbaar.²²

De waarden van de rechtsstaat komen in het geldend recht tot uitdrukking. Dat geldt dus ook voor het gelijkheidsbeginsel dat op verschillende plaatsen in het juridisch kader is terug te vinden. In dit hoofdstuk wordt een beknopt overzicht gegeven van die plaatsen. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de Grondwet, internationale verdragen, nationale wetgeving en het gelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

¹⁹ Van Ommeren (2003), pp. 17-20. Zie ook: Scheltema (1989).

²⁰ Zijlstra (1997), pp. 38-40.

²¹ Gerards (2004), pp. 51-58.

²² Van Ommeren (2003), p. 21.

2.1

Grondwet

Artikel 1 van de Grondwet luidt sinds de algehele grondwetsherziening van 1983 als volgt:

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

Artikel 1 richt zich primair tot de overheid, maar heeft ook betekenis in rechtsverhoudingen tussen burgers onderling. Het artikel heeft twee kanten. De eerste volzin, de plicht gelijke gevallen gelijk te behandelen, betekent niet dat wetgever en bestuur geen onderscheid mogen maken. Is dat immers niet de essentie van wetgeving en beleid? In de woorden van de memorie van toelichting: 'Het recht groepeer, categoriseert, maakt onderscheidingen, trekt scheidingslijnen. De wet differentieert groepsgewijs en schept daardoor groepsgewijs ongelijkheden. (...) Waar het op aankomt is, dat deze ongelijkheden gerechtvaardigd moeten zijn.'²³ De vraag is dus welke differentiatiecriteria wel en welke niet gehanteerd mogen worden.

De tweede volzin van artikel 1 maakt duidelijk dat onderscheidingen op de daarin genoemde gronden in beginsel ongerechtvaardigd zijn en spreekt daarom ook over 'discriminatie'. De term discriminatie wordt dus niet neutraal opgevat als 'onderscheid maken' maar als 'ongerechtvaardigd onderscheid maken'. Artikel 1 is als volgt geparafraseerd: 'Differentiatiecriteria mogen niet naar willekeur worden vastgesteld en ze mogen zeker niet het effect hebben dat mensen worden gekrenkt of achtergesteld wegens persoonskenmerken die hun (fysiek of ideel) eigen zijn.'²⁴

Over de verhouding van artikel 1 tot andere grondrechten is de laatste tijd veel te doen. Pim Fortuyn was voor afschaffing: 'Ik ben ook voor afschaffing van dat rare Grondwetsartikel: gij zult niet discrimineren. Prachtig. Maar als dat betekent dat mensen geen discriminerende opmerkingen meer mogen maken, en die maak je in dit land nogal snel, dan zeg ik: dit is niet goed.'²⁵ Deze uitspraak leidde tot zijn aftreden als lijsttrekker van Leefbaar Nederland. Anderen willen artikel 1 opwaarderen en ten opzichte van andere grondrechten een bijzondere status geven. Ook is voorgesteld om artikel 1 uit te breiden met 'handicap' en 'chronische ziekte' als non-discriminatiegronden. Het kabinet heeft in de nota 'Grondrechten in een pluriforme samenleving'²⁶ te kennen gegeven dat het een hiërarchisering van grondrechten afwijst.

²³ Tweede Kamer, 1975-1976, 13 872, nr. 3, p. 25.

²⁴ Hirsch Ballin (2003), p. 200.

²⁵ *de Volkskrant*, 9 februari 2002.

²⁶ Tweede Kamer, 2003-2004, 29 614, nr. 1.

2.2

Internationale verdragen

Formuleringen van het gelijkheidsbeginsel (of discriminatieverbod) zijn ook te vinden in internationale verdragen waarbij Nederland partij is. Het is vanzelfsprekend geen toeval dat deze verdragen juist na de Tweede Wereldoorlog, met zijn ultieme rassenwaan, tot stand zijn gekomen. De meeste verdragsbepalingen hebben een ieder verbindende kracht en voorrang boven Nederlandse wetgeving (artikel 93 en 94 Grondwet). Een beperkte greep²⁷:

Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), artikel 14

‘Het genot van de rechten en vrijheden die in dit verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, 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.’

Twaalfde Protocol EVRM

- ‘1.1 The enjoyment of any right set forth by law shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.
- 1.2 No one shall be discriminated against by any public authority on any ground such as those mentioned in paragraph one.’

Het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) kent geen absoluut verbod op het maken van onderscheid. Het EVRM beperkt het verbod tot de in het EVRM gegarandeerde rechten. Bovendien blijkt uit de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens dat het maken van onderscheid alleen als strijdig met artikel 14 wordt aangemerkt, als daarvoor geen objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat, dat wil zeggen als het verschil geen wettig doel dient of als er geen redelijke proportionaliteit bestaat tussen het middel en dat wettige doel.²⁸

Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), artikel 26

‘Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder discriminatie aanspraak op gelijke behandeling door de wet. In dit verband verbiedt de wet discriminatie van welke aard dan ook en garandeert een ieder gelijke en doelmatige bescherming tegen discriminatie op welke grond dan ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status.’

²⁷ Op basis van Nieuwboer (2004). Zie over het EVRM ook: Thomassen (2004), pp. 133-135.

²⁸ Thomassen (2004), pp. 133-134.

Europese Unie

In het kader van de Europese Unie heeft het gelijkheidsbeginsel in de eerste plaats betrekking op de gelijke behandeling van producten, diensten en personen uit de verschillende lidstaten. Sinds het Verdrag van Amsterdam (1997) beschikt de Unie over de mogelijkheid specifieke regels op te stellen die discriminatie op verschillende andere gronden bestrijden.²⁹ Toen werd namelijk het volgende artikel opgenomen in het EG-Verdrag:

EG-Verdrag, artikel 13, lid 1

‘Onverminderd de andere bepalingen van dit Verdrag, kan de Raad, binnen de grenzen van de door dit verdrag aan de Gemeenschap verleende bevoegdheden, met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, passende maatregelen nemen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden.’

Op basis van dit artikel zijn in 2000 twee richtlijnen aangenomen door de Raad van Ministers: een richtlijn met betrekking tot discriminatie op grond van ras en etnische afkomst³⁰ en een richtlijn met betrekking tot gelijke behandeling in arbeid en beroep.³¹ In 2004 is een richtlijn aangenomen die betrekking heeft op de gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de levering van goederen en diensten.³²

De Europese Raad heeft in december 2000 in Nice het *Handvest voor de grondrechten* aangenomen. Het heeft de status van een niet-bindende politieke verklaring en bevat het volgende non-discriminatieartikel:

Handvest voor de grondrechten, artikel 21. Non-discriminatie

1. Elke discriminatie, met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuigingen, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, is verboden.
2. Binnen de werkingssfeer van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en het Verdrag betreffende de Europese Unie en onverminderd de bijzondere bepalingen van die Verdragen, is elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden.’

²⁹ Houtzager (2004), pp. 147-153.

³⁰ Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (PbEG 2000 L 180/22).

³¹ Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (PbEG 2000 L 303/16).

³² Richtlijn 2004/113/EG van de Raad 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 (PbEG 2004 L 373/37).

Inmiddels is het Handvest opgenomen in de Europese Grondwet. Pas wanneer de Grondwet van kracht wordt zal het Handvest de status van geldend recht krijgen. In de Grondwet zijn overigens op tal van andere plaatsen ook bepalingen op het terrein van discriminatiebestrijding en gelijke behandeling opgenomen.³³

2.3

Nationale wetgeving: de Algemene wet gelijke behandeling

De dynamiek van het streven naar het opheffen van verschillen, zo kenmerkend voor de verzorgingsstaat die in de tweede helft van de 20^{ste} eeuw vleugels kreeg, heeft geresulteerd in een complex stelsel van gelijkebehandelingswetten.³⁴ De kroon op het wetgevingswerk is de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb). Artikel 1 van de Grondwet is daarin primair uitgewerkt voor het maatschappelijk leven (horizontale werking).

De Awgb is op 1 september 1994 in werking getreden. De Awgb verbiedt het maken van direct en indirect onderscheid op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid en burgerlijke staat. De Awgb concretiseert de open norm van artikel 1 van de Grondwet en noemt een limitatief aantal verboden discriminatiegronden. Voor gronden die niet door de Awgb worden bestreken dient men terug te vallen op de Grondwet of op andere gelijkebehandelingswetten (zie noot 34).

De Awgb hanteert de categorieën direct en indirect onderscheid (artikel 1 Awgb). Bij *direct* onderscheid gaat het om onderscheid waarbij direct wordt verwezen naar de grond van onderscheid (godsdienst, levensovertuiging, ras, geslacht, etc.). Bij *indirect* onderscheid wordt onderscheid gemaakt op grond van een ogenschijnlijk neutraal (dat wil zeggen ‘onverdacht’) criterium. Het onderscheid heeft echter direct onderscheid tot gevolg en treft een bepaalde groep in overwegende mate. Een voorbeeld van een indirect discriminatoir criterium is ‘goede beheersing van de Nederlandse taal’ voor functies waarbij die taalbeheersing niet of slechts beperkt relevant is (bijvoorbeeld laaggeschoold werk).

Op grond van de wet kan de Commissie Gelijke Behandeling een oordeel vellen over vermeend onderscheid op de genoemde gronden. De oordelen

³³ Deel 1: artikel 1-2, artikel 1-3, lid 3, artikel 1-4, lid 2; Deel 3: artikel III-118, artikel III-124, lid 1, artikel III-257, lid 3.

³⁴ Bijvoorbeeld de Wet onderscheid op grond van arbeidsduur, de Wet verbod onderscheid bepaalde en onbepaalde tijd, de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid en de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. Het streven van het kabinet is erop gericht alle gelijkebehandelingswetten uiteindelijk te integreren in één vernieuwde Algemene wet gelijke behandeling.

van de Commissie zijn niet bindend. De Commissie kan evenmin sancties opleggen. De Commissie moet het hebben van het gezag dat zij met haar oordelen verwerft.

De Awgb kent een zogenaamd *gesloten systeem* van uitzonderingen. Onderscheid op de in de wet genoemde gronden is verboden, tenzij men met succes een beroep doet op uitzonderingsgronden die door de wet zelf zeer specifiek worden gedefinieerd. De wet staat met name bij het maken van direct onderscheid slechts in nauw omschreven gevallen uitzonderingen toe. Bij indirect onderscheid is de toetsing minder gesloten en bestaat er meer ruimte voor de rechtvaardiging van ongelijke behandeling.³⁵

Op grond van artikel 2 lid 3 Awgb is voorkeursbeleid of positieve actie toegestaan. Dit is beleid dat aan een bepaalde groep een bevoorrechte positie toekent, teneinde feitelijke ongelijkheden op te heffen of te verminderen.

De reikwijdte van de Awgb voor de ‘openbare dienst’ is beperkt. De wet is alleen van toepassing op het zakelijk goederen- en dienstenverkeer van de overheid (art. 7) en sinds kort voor onderscheid op grond van ras in de sociale zekerheid (art. 7a). Publiekrechtelijk overheidshandelen, zoals het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften en beschikkingen, valt buiten de reikwijdte van de Awgb en wordt beheerst door de Grondwet en de Algemene wet bestuursrecht. De Commissie Gelijke Behandeling heeft ervoor gepleit overheidshandelen in het algemeen onder de werkingssfeer van de Awgb te brengen. Het kabinet laat momenteel onderzoek doen naar de manier waarop (eenzijdig) overheidshandelen onder de Awgb kan worden gebracht.³⁶

2.4

Het gelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur

Het gelijkheidsbeginsel wordt beschouwd als een belangrijk beginsel van behoorlijk bestuur, hoewel het beginsel, anders dan veel andere algemene beginselen van behoorlijk bestuur, niet is gecodificeerd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Wanneer aan een bestuursorgaan de bevoegdheid tot toepassing van een algemene regel is toegekend en dit bestuursorgaan beschikt over een zekere mate van discretie om te beoordelen of, en zo ja, op welke manier, de regel in individuele gevallen moet worden toegepast, kan sprake zijn van ongelijke behandeling. Het gelijkheidsbeginsel speelt dan een rol als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Het bestuur moet dit beginsel bij de uitoefening van zijn bevoegdheden in acht nemen.

³⁵ Gerards & Heringa (2003), pp. 99-155.

³⁶ Evaluatie Algemene wet gelijke behandeling, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 28 481, nr. 3. Zie ook: Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 481, nr. 1, pp. 16-17.

Het is echter opmerkelijk dat voor de bestuursrechter weliswaar zeer regelmatig wordt geklaagd over concreet onderscheid, maar dat een beroep op het gelijkheidsbeginsel slechts zelden wordt gehonoreerd.³⁷ De bestuursrechter blijkt de gelijkheidstoets doorgaans te beperken tot louter een oordeel over de vergelijkbaarheid van de voorgelegde gevallen (waarbij de appellant dient aan te tonen dat het bestuur in een vergelijkbaar geval gunstiger heeft gehandeld dan in het zijne). Uit het enkele feit dat sprake is van ongelijke behandeling van onvergelijkbare gevallen concludeert de bestuursrechter doorgaans dat het niet onredelijk is om deze gevallen ongelijk te behandelen.

Het verbod van willekeur en het vereiste van een deugdelijke motivering blijken de door het gelijkheidsbeginsel beschermde belangen evengoed te kunnen beschermen. Wanneer de rechter schending van deze beginselen constateert heeft dat bovendien het voordeel – voor het bestuur – dat het niet verplicht is een nieuw besluit te nemen dat de ongelijke behandeling repareert. Het bestuur kan ook een nieuw besluit nemen, voorzien van een zorgvuldigere motivering en belangenafweging, dat eventueel de ongelijke behandeling instandhoudt. Schending van het gelijkheidsbeginsel is daarentegen niet een *formeel* maar een *materieel* gebrek van een besluit en leidt derhalve automatisch tot de noodzaak de ongelijke behandeling recht te trekken.³⁸

2.5

Conclusie

In dit hoofdstuk is nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen het gelijkheidsbeginsel als abstract rechtsbeginsel en de uitwerking van dat beginsel in concrete (grond)wet- en regelgeving. De Raad wil rechtsgelijkheid als kernbeginsel van de rechtsstaat op geen enkele manier relativeren of ter discussie stellen. ‘Gelijke gevallen gelijk behandelen, en ongelijke gevallen ongelijk, naar de mate van hun ongelijkheid’ is als fundamenteel rechtsbeginsel een waarde die zorgvuldig moet worden gekoesterd. Dit sluit overigens niet uit dat dit beginsel, hoe belangrijk op zichzelf ook, op gespannen voet kan staan met een ander rechtsstatelijk beginsel.

Voorts is in dit hoofdstuk de uitwerking van het gelijkheidsbeginsel in het geldende recht zo beknopt mogelijk beschreven. Het bestuur wordt geacht te functioneren binnen de door dit juridisch kader gestelde grenzen. In het volgend hoofdstuk staan de knelpunten centraal die het bestuur daarbij ervaart. De Raad zal daarin constateren dat de vormgeving van het gelijkheidsbeginsel in het geldende recht in bepaalde opzichten knelt en de armslag van het bestuur daadwerkelijk onnodig beperkt. De ervaren beperkingen van het gelijkheidsbeginsel komen voorts in belangrijke mate voort uit een – weliswaar mede

³⁷ Gerards (2004), p. 51; Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male (2002), p. 324.
Zie ook: Versteden (1985).

³⁸ Gerards (2004), pp. 63-64; Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male (2002), p. 273.

/22/

door het geldende recht gestimuleerde – bestuurs*cultuur* die het maken van onderscheid schuwt en de differentiatieruimte die het recht wel degelijk biedt niet benut.

3.

Knelpunten in de bestuurspraktijk

Binnen het zojuist geschetste juridisch kader werkt het bestuur in de praktijk van alledag aan de bestrijding van hardnekkige problemen. De Raad signaleert – vanuit bestuurlijk perspectief – de volgende knelpunten.

3.1

De inflatie van het discriminatiebegrip

In het geldende recht is sprake van een begripsvervaging tussen ‘discriminatie’ en ‘ongelijke behandeling’. Die conceptuele vermenging draagt bij aan een bestuurscultuur waarin de angst om beticht te worden van discriminatie bestuurders kopschuw maakt voor alleszins gerechtvaardigde vormen van ongelijke behandeling.

Artikel 1 van de Grondwet spreekt bijvoorbeeld zowel over een recht op gelijke behandeling als over een verbod op discriminatie. Het recht op gelijke behandeling betekent niet dat de overheid niet mag classificeren. Het betekent wel dat het maken van onderscheid, als dat niet objectief en redelijk gerechtvaardigd kan worden, een inbreuk op het gelijkheidsbeginsel oplevert. Discriminatie is in de ogen van de Raad een specifieke, vernederende en niet te rechtvaardigen vorm van ongelijke behandeling, namelijk op identiteitsbepalende gronden van fysieke of ideële aard, waarvan mensen niet of moeilijk afstand kunnen doen.

Met name de wet die bedoeld is ter uitwerking van artikel 1 van de Grondwet, de Algemene wet gelijke behandeling, draagt bij aan de begripsverwarring tussen ongelijke behandeling en discriminatie. De wet maakt namelijk geen gebruik van het begrip ‘discriminatie’ en spreekt neutraal over het verbod op het maken van ‘onderscheid’. Bovendien wordt in de gelijkebehandelingswetgeving het aantal gronden waarop geen onderscheid mag worden gemaakt alsmar uitgebreid, waaronder gronden die minder sterk aan elementaire persoonskenmerken gebonden zijn. Dit alles draagt bij aan een inflatie van het discriminatiebegrip³⁹ en een bestuurscultuur waarin elke vorm van ongelijke behandeling verdacht is, ook wanneer van discriminatie in pejoratieve zin geen sprake is.

³⁹ Holtmaat (2004).

Conclusie onderzoeker VU: VUT-regeling is mogelijk discriminatie

Tallose regelingen waarbij jongere werknemers geld op tafel moeten leggen om de VUT-regeling voor collega's boven de 55 te betalen zijn mogelijk in strijd met het wettelijk verbod op leeftijdsdiscriminatie. Dit stelt Vrije Universiteit-medewerker M. Heemskerk in een onderzoek naar leeftijdsonderscheid bij overgangsregelingen die 55-plussers de huidige VUT-regelingen laten behouden die het kabinet per 1 januari 2006 heeft afgeschaft. (...)

Heemskerk rept in zijn vanmiddag gepresenteerde studie van een 'tikkende tijdbom' onder overgangsregelingen met leeftijds grenzen, waarbij de ene leeftijdsgroep wel profiteert maar de andere niet.

Uit: *NRC Handelsblad*, 23 november 2005

3.2

Onvoldoende maatwerk en 'Einzelfallgerechtigheit'

In een klimaat van 'onderscheid maken mag niet' liggen uniforme *one size fits all*-arrangementen voor de hand. Op het eerste gezicht is daarbij sprake van gelijke behandeling van gelijke gevallen, maar het kan daarbij feitelijk ook gaan om gelijke behandeling van *ongelijke* gevallen. Wetgever en bestuur kiezen dan bijvoorbeeld generiek voor gelijke voorzieningenniveaus die onvoldoende recht doen aan individuele gevallen en omstandigheden (*Einzelfallgerechtigheit*). In het gelijkheidsdenken voert namelijk het verbod op *formeel* onderscheid (geen ongelijke behandeling van gelijke gevallen) de boventoon ten opzichte van het verbod op *materieel* onderscheid (geen gelijke behandeling van ongelijke gevallen). Het gelijkheidsbeginsel vergeet echter niet alleen een rechtvaardiging wanneer er daadwerkelijk sprake is van ongelijke behandeling. Ook een gelijke behandeling kan ontoelaatbaar zijn wanneer daarvoor onvoldoende rechtvaardiging bestaat.⁴⁰ De keerzijde van het gelijkheidsbeginsel (gelijke gevallen gelijk behandelen) is met andere woorden het *ongelijkheidsbeginsel* (ongelijke gevallen ongelijk behandelen).⁴¹ Ongelijke behandeling van ongelijke gevallen is niet hetzelfde als willekeur of discriminatie. Slechts bij het ongelijk behandelen van gelijke gevallen gaat het om willekeur of discriminatie.⁴² Het probleem is met andere woorden niet gelegen in het gelijkheidsbeginsel. Wie zou bezwaar willen maken tegen de gelijke behandeling van gelijke gevallen? Het probleem is veeleer dat wetgever en bestuur – uit een zekere politiek correcte angst voor het verwijt van willekeur en discriminatie – het *ongelijkheidsbeginsel* (ongelijke gevallen ongelijk behandelen) onvoldoende toepassen. Het gelijkheidsbeginsel verplicht óók tot onderscheid maken en rekening houden met verschillen. Een eenzijdige 'onderscheid-uitsluitende' benadering staat daaraan in de weg.⁴³

⁴⁰ Gerards & Heringa (2003), pp. 14-15.

⁴¹ Hoogerwerf (2001), pp. 13-14.

⁴² Vergelijk met: Gerards (2004), p. 56.

⁴³ Hirsch Ballin (2004), p. 39.

Vrijstelling sollicitatieplicht WW-ers

Onlangs is een ontheffingenkader vrijstelling sollicitatieplicht WW-ers voorgesteld. Dit kader was een gevolg van het kabinetsstandpunt over het nieuwe WW-stelsel en de herziening van het ontslagrecht. Bij voorlegging daarvan aan de betrokken uitvoeringsorganisatie, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), bleek dat het UWV met dit strikte kader niet goed uit de voeten kon. Het opgestelde kader zou zelfs contraproductief kunnen werken voor de reïntegratie van WW-ers. In plaats daarvan wilde het UWV de bevoegdheid zelf beleidskaders te maken, waarbinnen (de reïntegratiecoach van) het UWV vervolgens zelf invulling kan geven aan een 'lichtere sollicitatieplicht op maat'. Uiteindelijk is voor dit laatste gekozen. Een *one size fits all*-arrangement, waardoor onvoldoende recht werd gedaan aan individuele gevallen en omstandigheden, is daarmee vervangen door een kader dat maatwerk mogelijk maakt.

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Uitvoeringsbeleid (J.W. Schuiling).

3.3

Onderbenutting van lokale autonomie en decentrale kennis

Een welhaast obsessief gelijkheidsdenken speelt ook een belangrijke rol in de bestuurlijke verhouding tussen rijksoverheid en gemeenten, vooral bij rijksmaatregelen en parlementaire interventies waaraan de opvatting ten grondslag ligt dat de beleidsuitvoering, het voorzieningenniveau en de lastendruk in gemeenten overal hetzelfde moeten zijn. Deze houding doet geen recht aan de gemeentelijke autonomie c.q. het decentralisatiebeginsel in het Nederlands staatsrecht.⁴⁴

Aan uniforme patronen van uitvoering is ook een nadeel verbonden dat te maken heeft met de 'kennissamenleving' waarin wij leven.⁴⁵ In die samenleving ontwikkelt kennis zich snel, onvoorspelbaar en niet op één plaats. De centrale wetgever is dan niet in staat om voor alle mogelijke situaties precies voor te schrijven hoe gehandeld moet worden. De benodigde kennis is veelal juist decentraal bij uitvoerende instellingen en hun professionals (decentrale overheden, maatschappelijke organisaties met een publieke taak) aanwezig. Het is dan beter ruimte te laten voor verschillende wijzen van uitvoering en te leren van verschillende ervaringen.

3.4

Zelfopgelegde beperking van de bestuursruimte

Soms knelt het juridisch kader daadwerkelijk. Het moeizame inburgeringsbeleid van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is daarvan een goed voorbeeld (zie kader).

⁴⁴ Raad voor het openbaar bestuur & Raad voor de financiële verhoudingen (2005).

Zie ook: Polman (2004) en Verhagen (2005).

⁴⁵ WRR (2002).

De lijdensweg van een inburgeringsplan

Ongeveer 800 duizend immigranten spreken slecht Nederlands en moeten daarom een examen afleggen waarin hun kennis van de Nederlandse taal en samenleving wordt getest. Dat was het oorspronkelijke plan van Verdonk, die waarschuwingen voor discriminatie in de wind sloeg. Inwoners die niet in Nederland zijn geboren mogen anders worden behandeld dan autochtonen, verzekerde zij.

Maar de Adviescommissie Vreemdelingenzaken oordeelde dat dit juridisch niet houdbaar is, omdat er onderscheid naar afkomst wordt gemaakt. De commissie kwam met een ander voorstel: leg het examen op aan iedereen die tijdens de leerplichtige leeftijd niet acht jaar in Nederland heeft gewoond. Zo wordt er niet gediscrimineerd.

De Tweede Kamer maakte bezwaar tegen dit criterium, omdat het vreemd is ook autochtonen te laten inburgeren. Verdonk zette door, maar stuitte deze zomer op de Raad van State. Die ontdekte een nieuw probleem. Burgers van de Europese Unie zijn vrijgesteld van de inburgeringsplicht, ook Nederlandse staatsburgers, onder wie veel van de immigranten. Dat omzeilen is in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Verdonk zal nu het aantal inwoners dat tot inburgering wordt verplicht, drastisch moeten verlagen.

Uit: *de Volkskrant*, 13 september 2005

Maar naar het oordeel van de Raad zijn de ‘beperkingen’ van het gelijkheidsbeginsel vooral ook een mentale kwestie. Bij de aanpak van de segregatie in de huisvesting lijkt bijvoorbeeld sprake van zelfopgelegde terughoudendheid, omdat het bestuur meent dat spreidingsbeleid juridisch ‘nu eenmaal niet kan’. Aldus hebben gemeentebesturen, maar ook woningcorporaties, zich onthouden van spreidingsbeleid uit angst voor overtreding van het verbod op ongelijke behandeling c.q. discriminatie. Daar is niet of nauwelijks toetsing door rechterlijke, of quasi-rechterlijke instanties als de Commissie Gelijke Behandeling, aan te pas gekomen.⁴⁶

De Commissie Gelijke Behandeling heeft wel diverse malen negatief geoordeeld over spreidingsbeleid in het onderwijs. Maar de oordelen van de Commissie zijn niet-bindend en de Commissie oriënteert zich uitsluitend op de in de wet nauw omschreven uitzonderingsgronden. Dit geldt met name voor de toetsing van direct onderscheid.⁴⁷ De Commissie kan dus niet op grond van *buiten* de wet gelegen gronden direct onderscheid toch toelaatbaar achten. De Commissie moet zich met andere woorden vooral laten leiden door de waarde van de gelijkheid en heeft geen boodschap aan andere waarden die daarmee wellicht conflicteren, maar daarom nog niet minder legitiem zijn.⁴⁸ Aldus versterkt de eendimensionale toetsing van deze quasi-rechterlijke instantie het non-discriminatievertoog (‘onderscheid maken mag niet’), want de uitspraken

⁴⁶ Bovens & Trappenburg (2004), p. 182. Zie ook: Nieuwboer (2004), pp. 243-246 (over huisvesting) en Kellermann (2004), pp. 232-236 (over onderwijs).

⁴⁷ De toetsing van indirect onderscheid is meer open. Indirect onderscheid kan objectief gerechtvaardigd worden wanneer het onderscheid een legitiem doel dient en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.

⁴⁸ De Commissie Gelijke Behandeling is wel omschreven als een *one issue*-organisatie met monomane trekken. Zie Loth (2004) en Witteveen (2000).

van de Commissie Gelijke Behandeling hebben vaak wel de *impact* van een bindende beslissing.⁴⁹

Spreidingsbeleid in Tiel

De Commissie Gelijke Behandeling (CGB) vindt dat basisscholen in Tiel allochtone kinderen niet mogen weigeren. Zij doen dit, om te voorkomen dat er zwarte scholen ontstaan.

De commissie deed gisteren uitspraak in een zaak die tegen de gemeente was aangespannen door het Meldpunt Discriminatie Tiel. Volgens het spreidingsbeleid in Tiel wordt aan allochtone ouders gevraagd een andere school voor hun kind te kiezen, wanneer de groep waarin het kind zou komen daardoor niet meer een reële afspiegeling van de wijk zou zijn – gemeten naar het percentage allochtone leerlingen. Het spreidingsbeleid in Tiel wordt door drie schoolbesturen voor basisonderwijs uitgevoerd op basis van een convenant met de gemeente.

Volgens de CGB is dit beleid in strijd met de Algemene wet gelijke behandeling. De scholen kijken namelijk naar alle allochtone kinderen, en dit ‘direct onderscheid op grond van ras kan niet gerechtvaardigd worden en is verboden’.

Bron: *NRC Handelsblad*, 19-02-2005

3.5

Regelgroei en regeldruk

Een bestuurscultuur waarin het onderscheid tussen ongelijke behandeling en discriminatie vervaagt, stimuleert een angstvallig of verkrampd streven naar minutieuze gelijkheid, dat op zijn beurt een bron is van regelgroei (het aantal regels neemt toe) en regeldruk (de belasting van regels voor de uitvoeringspraktijk neemt toe).

Volgens onderzoek naar de kwantitatieve ontwikkeling van de regelproductie neemt het aantal *nieuwe* ministeriële regelingen jaarlijks toe (wat betreft nieuwe wetten en algemene maatregelen van bestuur is er geen trendmatige groei) en stijgt het jaarlijkse aantal *regelwijzigingen*.⁵⁰ Onderzoek naar regeldruk beïnvloedende factoren is er (nog)⁵¹ niet. Dat neemt niet weg, dat de veronderstelling dat de non-discriminatiecultuur bijdraagt aan regelgroei en regeldruk, alleszins plausibel lijkt. De regels om zoveel mogelijk gevallen zoveel mogelijk gelijk te behandelen leiden immers in een pluriforme en dynamische samenleving al snel tot meer regels om uitzonderingen op de

⁴⁹ Partijen leggen zich veelal neer bij de (niet bindende) oordelen van de Commissie (84% in 2004). Zij kunnen echter ook met het quasi-rechterlijk oordeel van de Commissie naar de gewone rechter stappen. Deze zal in zijn oordeel wél andere dan de in de Awgb genoemde gronden meewegen. Hij neemt (derhalve?) niet vaak het oordeel van de Commissie over. Zie: Kellermann (2004), pp. 138-139.

⁵⁰ De Jong & Herweijer (2004).

⁵¹ Onderzoek naar regeldruk beïnvloedende factoren is een beleidsvoornemen van de minister van Justitie in het kader van het programma ‘Bruikbare rechtsorde’.

Tweede Kamer, 2004-2005, 29 279, nr. 17, p. 2.

regels vast te leggen en die weer gelijk te behandelen, etc. Dat resulteert in gedetailleerde en weinig bestendige regels waarmee wetgever en bestuur de maatschappelijke werkelijkheid proberen bij te houden. Nieuwe gevallen worden onder nieuwe regels gebracht, maar deze nieuw gecreëerde rechtsgelijkheid kan echter weer ten koste gaan van de rechtsgelijkheid onder rechts-subjecten in de tijd, etc. De *fine tuning* gaat dan als een repeterende breuk door en stuit op grenzen van uitvoerbaarheid.

Er kunnen contraproductieve effecten verbonden zijn aan strakke wettelijke vastlegging van het gelijkheidsbeginsel. Zo wijst Scheltema op de noodzaak om rekening te houden met de eigen inbreng van burgers of bedrijven.⁵² Wanneer het bijvoorbeeld gaat om de bescherming van het milieu is het contraproductief om in de wet nauwkeurig vast te leggen welke maatregelen genomen moeten worden. Een bedrijf neemt dan geen eigen verantwoordelijkheid voor het publiek belang, het krijgt daarvoor immers niet de ruimte, terwijl het dikwijls beter dan de overheid weet hoe het milieu het beste gediend kan worden. Wanneer men de gedachte loslaat dat gelijkheid moet worden gerealiseerd door nauwkeurige, voor ieder gelijkkelijk geldende wettelijke voorschriften, wordt differentiatie in de behandeling mogelijk. Een bedrijf dat steeds veel aandacht aan het milieu besteedt kan men anders behandelen dan een bedrijf dat in het verleden weinig verantwoordelijkheid heeft getoond.

3.6

Conclusie

In dit hoofdstuk heeft de Raad een aantal knelpunten geïdentificeerd in de bestuurlijke 'beleving'⁵³ van het gelijkheidsbeginsel. De Raad heeft gewezen op de begripsvervaging tussen discriminatie en ongelijke behandeling waartoe de Grondwet en de Algemene wet gelijke behandeling aanleiding geven. De oprekking van het discriminatiebegrip tot nagenoeg elke vorm van ongelijke behandeling draagt bij aan een bestuurscultuur die in het teken staat van 'onderscheid maken mag niet'. Dat leidt tot uniforme arrangementen die onvoldoende recht doen aan individuele en lokale omstandigheden, of tot *fine tuning* van gelijke behandeling, die in een pluriforme en dynamische samenleving een bron is van regelgroei en regeldruk, het vermogen van de wetgever te boven gaat en stuit op grenzen van uitvoerbaarheid.

De knelpunten met betrekking tot het gelijkheidsbeginsel zitten deels in reële beperkingen die uitgaan van het juridisch kader. Zo laat de gesloten toetsing van direct onderscheid in de Awgb de Commissie Gelijke Behandeling weinig interpretatieruimte. Dat stelt daadwerkelijk grenzen aan beleidsmatig onderscheid op gevoelige of 'verdachte' discriminatiegronden. Dat was ook de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever die daarmee uitdrukking wilde geven

⁵² Scheltema (2004), pp.16-17.

⁵³ Hertogh (2002).

aan een kernwaarde van de rechtsstaat. De rigoureuze systematiek van de wet laat geen discussie toe over eventuele uitzonderingen die niet tevoren door de wetgever zijn gedefinieerd.

Daar staat echter tegenover dat de reikwijdte van de Awgb voor overheids-handelen beperkt is. Veel overheidshandelen valt niet onder de werkingssfeer van de Awgb. Daarvoor geldt artikel 1 van de Grondwet en de Algemene wet bestuursrecht. Echter, een beroep op het gelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur wordt maar zelden gehonoreerd. Het verbod van willekeur en het vereiste van een deugdelijke motivering beschermen de door het gelijkheidsbeginsel beschermde belangen evengoed, maar laten het bestuur wel de ruimte om bestreden besluiten – mits deugdelijk gelegitimeerd – in stand te houden.

Naar het oordeel van de Raad is in overwegende mate sprake van een fictief domeinconflict tussen recht en bestuur. De ‘beperkingen’ van het gelijkheidsbeginsel zitten in belangrijke mate ‘tussen de oren’ van het bestuur. Het bestuur is niet zozeer gevangene van het recht als wel van een non-discriminatie discours waarin discriminatie en ongelijke behandeling nagenoeg synoniemen zijn geworden. De juridische ruimte voor het maken van onderscheid – de ongelijke behandeling van ongelijke gevallen – wordt daardoor niet ten volle benut.

Op basis van deze analyse van de knelpunten in de bestuurlijke beleving van het juridische gelijkheidsbeginsel formuleert de Raad in het volgende hoofdstuk een aantal aanbevelingen.

4. Richtingwijzers voor wetgever en bestuur

4.1

Onderscheid tussen discriminatie en ongelijke behandeling

Het gelijkheidsbeginsel behelst zowel een recht op gelijke behandeling als een verbod om mensen op bepaalde met name genoemde gronden te discrimineren. Beide kanten van het gelijkheidsbeginsel zijn goed te zien in artikel 1 van de Grondwet en in de Algemene wet gelijke behandeling (waarin discriminatie niet langer herkenbaar is als *species* van de totale verzameling vormen van ongelijke behandeling). De conceptuele vermenging van discriminatie en ongelijke behandeling heeft het denkbeeld doen postvatten dat elke vorm van ongelijke behandeling taboe is. Dat legt het bestuur onnodige beperkingen op, terwijl het maken van onderscheid (differentiëren, classificeren, scheidslijnen trekken) juist een wezenskenmerk van besturen is.

Zowel in het juridisch kader als in de bestuurscultuur moet daarom uitdrukkelijk onderscheid gemaakt worden tussen discriminatie in de pejoratieve betekenis van moreel verwerpelijk onderscheid op ‘verdachte’, identiteitsgevoelige gronden en allerlei overige vormen van ongelijke behandeling. Met andere woorden, onderscheid op grond van bijvoorbeeld ras, geslacht of seksuele geaardheid is in normatief opzicht iets anders dan onderscheid op grond van burgerlijke staat, arbeidsduur of type arbeidscontract (of onderscheid tussen huurders en huiseigenaren en katten- en hondenbezitters in het kader van de gemeentelijke belastingheffing). Beide vormen van onderscheid behoeven rechtvaardiging, alleen zal de eerste vorm van ongelijke behandeling (discriminatie) aan strengere eisen moeten voldoen dan de overige, minder ‘gevoelige’ vormen van ongelijke behandeling.⁵⁴

4.2

Verruiming van het toetsingskader in de Awgb

Het onderscheid tussen ‘discriminatie’ en overige vormen van ongelijke behandeling moet zich vertalen in variabele striktheid van het toetsingskader. Dit hoeft niet te betekenen dat voor discriminatie een gesloten systeem van toetsing met uitsluiting door de wetgever genoemde uitzonderingen moet gelden⁵⁵ (en een soepeler, meer open systeem voor de overige vormen van

⁵⁴ Dit sluit aan bij de politieke filosofie van Avishai Margalit (2001). In zijn denken staan existentiële problemen van respect en vernedering centraal. Een fatsoenlijke samenleving is in zijn ogen een samenleving waarin individuen en groepen door de bestaande instituties niet vernederd worden. Het is belangrijker te strijden tegen vernederende vormen van ongelijke behandeling (discriminatie) dan te streven naar uitbanning van elke vorm van formeel-neutraal ‘ongelijk behandelen’. Zie ook: Holtmaat (2004), p. 12; Dworkin (1977), pp. 272-273.

⁵⁵ Vergelijk met: Holtmaat (2004), p. 77.

ongelijke behandeling). Een nadeel van het gesloten systeem is immers dat door de wetgever niet voorzien, maar te rechtvaardigen onderscheid überhaupt niet is toegestaan (denk aan spreidingsbeleid in onderwijs en huisvesting of Antillianenbeleid op basis van etnische criteria). Dit betekent niet dat de Raad de conclusie trekt dat dergelijke vormen van onderscheid zonder meer toegestaan moeten worden. Het punt is echter dat de wet de beoordeling van de geoorloofdheid ervan al bij voorbaat uitsluit. De gesloten toetsing van direct onderscheid in de Algemene wet gelijke behandeling sluit zich af voor maatschappelijke dynamiek en is immuun voor buitenwettelijke rechtvaardigingsgronden. Uit een oogpunt van meer armslag voor het bestuur verdient daarom een relatief open toetsing de voorkeur, ook al geeft dat iets minder juridisch houvast. De Raad bepleit de mogelijkheid om onderscheid op ‘verdachte’ discriminatiegronden toe te staan wanneer het onderscheid ‘objectief gerechtvaardigd’ kan worden: het gemaakte onderscheid moet dan een legitiem doel dienen, waaraan discriminatie vreemd is, en het onderscheid moet proportioneel en noodzakelijk zijn (de Algemene wet gelijke behandeling kent de formule van de ‘objectieve rechtvaardiging’ momenteel alleen bij vormen van indirect onderscheid). Juist ten dienste van discriminatiebestrijding is het in bepaalde situaties noodzakelijk op het eerste gezicht ‘verdachte’ criteria als beleidsrelevant te erkennen. Soms vergt discriminatiebestrijding een zekere blindheid voor kenmerken waaruit achterstelling voortkomt, maar soms wordt overheidshandelen juist contraproductief door op dergelijke kenmerken géén acht te slaan.⁵⁶ Voor overige vormen van ongelijke behandeling zouden dan de minder stringente maatstaven van redelijkheid en billijkheid gehanteerd kunnen worden.⁵⁷

De Raad ontraadt verruiming van de reikwijdte van de Awgb voor het openbaar bestuur indien dat niet gepaard gaat met verruiming van het toetsingskader in bovenbedoelde zin.

4.3

Gelijkheidsbeginsel en legaliteitsbeginsel

De specifieke vormgeving en uitwerking van het gelijkheidsbeginsel door wetgever en bestuur heeft naar de indruk van de Raad op verschillende terreinen geleid tot onevenwichtige regelingscomplexen, die niet getuigen van een stelselmatige afweging tussen zaken die regeling bij wet in formele zin behoeven (de hoofdlijnen en duurzame normen) en zaken die aan lagere regelgevers kunnen worden overgelaten (uitwerking van op het individu afgestemde details, differentiatie naar lokale omstandigheden, voorschriften die als gevolg van maatschappelijke dynamiek dikwijls veranderd moeten worden).

⁵⁶ Denk aan de bestrijding van vrouwelijke genitale verminking. Zie: Plasterk (2004).

⁵⁷ De Wolff (2004), pp. 168-170.

De Raad kan zich niet aan de indruk onttrekken dat op veel terreinen de centrale wetgever, in zijn streven om met alle mogelijke verschillende situaties rekening te houden, verstrikt is geraakt in de complexiteit en dynamiek van details of lokale aangelegenheden. Te gedetailleerde en dikwijls snel achterhaalde regels die niet zijn toegesneden op de uitvoeringspraktijk zijn het gevolg. Op dynamiek en individuele of lokale diversiteit afgestemd bestuuroptreden wordt daardoor gefrustreerd.

Hier raakt de discussie over het gelijkheidsbeginsel aan die over het legaliteitsbeginsel. Het legaliteitsbeginsel is te beschouwen als een instrument dat mede dient ter bevordering van het gelijkheidsbeginsel. De eis van een wettelijke grondslag voor overheidsoptreden wil immers gelijke behandeling verzekeren. De wet als algemeen verbindend voorschrift is als zodanig gericht op gelijke behandeling. Een ieder die in de wettelijk aangeduide situatie verkeert, heeft recht op of is verplicht tot het in de wet bepaalde.⁵⁸ De algemeenheid van de wet, een wezenskenmerk van wetten ten opzichte van andere besluiten, is met andere woorden een waarborg tegen willekeurige ingrepen van de overheid.⁵⁹

Het legaliteitsbeginsel houdt niet alleen in dat overheidsoptreden moet berusten op een wettelijke grondslag en dat als er een wettelijke regeling is, het bestuur zich daaraan moet houden. Het houdt ook in dat bij beslissingen van groot gewicht formele wetgeving de voorkeur verdient boven niet-juridische instrumenten en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau. De voornaamste keuzes over de inhoud van het recht, dus ook het recht op het gebied van gelijke behandeling en non-discriminatie, komen derhalve toe aan Staten-Generaal en regering gezamenlijk. Dit wordt ook wel aangeduid als het primaat van de (formele) wetgever.⁶⁰

De vraag is dus wat op welk niveau wordt geregeld. Wat wordt geregeld door de formele wetgever (regering en Staten-Generaal)? Wat wordt gedelegeerd aan lagere regelgevers op centraal niveau, zoals de regering (bij algemene maatregel van bestuur) of afzonderlijke ministers (bij ministeriële regeling)? Wat wordt overgelaten aan decentrale overheden en ambtelijke professionals in uitvoerende organisaties?

De formele wetgever moet zich in zijn wijze van normering zoveel mogelijk beperken tot algemene doelstellingen, kaders en randvoorwaarden en zo weinig mogelijk zaken op het niveau van concrete gedragsvoorschriften 'dichttimmeren'. In deze zin bepleit de Raad een 'terugtrek' van de formele

⁵⁸ Van Ommeren (2003), p. 13; Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male (2002), p. 33.

⁵⁹ Eijlander & Voermans (2000), p. 33.

⁶⁰ Commissie-Polak (1985). Zie ook: Eijlander & Voermans (2000), pp. 42-43.

wetgever.⁶¹ De formele wet, maar ook gedelegeerde regelgeving, moet zoveel mogelijk ruimte scheppen voor situationele differentiatie, bijvoorbeeld door meer open normen en algemeen geformuleerde zorgplichten⁶² die degenen tot wie de norm zich richt niet dwingend en gedetailleerd voorschrijven hoe te handelen.

Wanneer de normstelling moeilijk te voorziene situaties betreft en de kans dus groot is op ‘onbillijkheden van overwegende aard’ valt ook een minder spaarzaam gebruik van hardheidsclausules te overwegen (bij voorkeur tijdelijk tot een zekere lijn is uitgekristalliseerd die vervolgens vastgelegd kan worden). Onderzoek naar de uitvoering van hardheidsclausules bij de geautomatiseerde verlening van beschikkingen op het gebied van huursubsidie, kinderbijslag en studiefinanciering stemt overwegend positief.⁶³

Het voorgaande betekent niet dat het legaliteitsbeginsel een inhoudsloze notie wordt, maar van een zekere relativering van het legaliteitsbeginsel kan wel worden gesproken. Het legaliteitsbeginsel wordt vaak genoemd als een wezenskenmerk van de rechtsstaat.⁶⁴ Toch moet men het legaliteitsbeginsel ook weer niet verabsoluteren. Strikt genomen is ‘de heerschappij van de wet’ een *instrument* dat gericht is op hogere doelen (vrijheid, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid).⁶⁵ Het is in die zin geen doel in zichzelf en daarom ook niet heilig. Wellicht kunnen andere instrumenten dezelfde functies vervullen en de tekortkomingen van het legaliteitsbeginsel compenseren. In dit verband is het ‘transparantiebeginsel’ een interessant, hoewel zeker niet probleemloos, alternatief.⁶⁶

Relativering van het legaliteitsbeginsel heeft gevolgen voor de rechter. Wanneer minder *bij* wet en meer *krachtens* de wet geregeld wordt, en wanneer bij of krachtens de wet minder uitputtend wordt genormeerd, wordt vaker op de (bestuurs)rechter een beroep gedaan.⁶⁷ Dat is de onvermijdelijke prijs die voor terugtred van de formele wetgever en normstelling door het bestuur betaald moet worden. Bij abstracte wettelijke kaders (en soms moeilijk

⁶¹ De terugtred is uiteraard ‘domeinspecifiek’ en afhankelijk van de aard van het betreffende rechtsgebied.

⁶² Zie: Werkgroep Zorgplichten, Ruimte voor zorgplichten, Tweede Kamer, 2003-2004, 29 279, nr. 14. Zie ook: Kloosterman (2005).

⁶³ Grimmelikhuijsen & Meijer (2006).

⁶⁴ Burkens e.a. (2001), p. 49; Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male (2002), pp. 30-31.

⁶⁵ Van Ommeren (2003), pp. 20-21.

⁶⁶ Van Bijsterveld (2002), pp. 39-87. Het werkprogramma van de Raad voorziet in een advies over het legaliteitsbeginsel waarin uitgebreider op deze materie zal worden ingegaan.

⁶⁷ Dijkstra (1991).

te achterhalen ‘bestuursbeleid’)⁶⁸ fungeert de rechter als ‘vangnet’ bij de vaststelling wat rechtens is.

4.4

Decentraliseren is differentiëren

Wanneer de formele wetgever ruimte laat aan lagere regelgevers op centraal niveau, zoals de regering of een minister, is ook een zeker verlies aan democratische legitimatie niet te vermijden. In een complexe en dynamische samenleving is het nu eenmaal onmogelijk en onpraktisch om alles bij formele wet te regelen. De betrokkenheid van het parlement bij gedelegeerde regelingen (algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen) is gering, maar als de essentiële bepalingen ten aanzien van het betrokken onderwerp in de formele wet zijn neergelegd, is dat ook weer niet zo problematisch. Als het goed is, is er een bewuste keuze gemaakt het onderwerp ofwel in de wet te regelen, ofwel in lagere regelgeving. Dan is het ook niet logisch om de vaststelling van bepaalde voorschriften aan een lagere regelgever te delegeren én tegelijkertijd parlementaire betrokkenheid te verlangen.⁶⁹

Bij delegatie van bestuursbevoegdheden aan gemeenten is echter uit een oogpunt van democratische legitimatie juist winst te boeken. Daarom verdient delegatie aan deze bestuursorganen de voorkeur (tenzij de wetgever nadrukkelijk een uniforme aanpak wil waarborgen). Gemeenten staan immers dicht bij de burger. Decentralisatie kan de lokale democratie versterken en ruimte scheppen voor situationele differentiatie.

Meer ruimte voor decentrale bestuursorganen leidt echter niet automatisch tot meer situationele differentiatie. Het bestuur zal zelf (aanvullende) regels ontwikkelen en wanneer het daar op een rigide wijze mee omgaat is het maar de vraag of lokale en individuele omstandigheden voldoende worden meegewogen.⁷⁰ Aanvullende regels die eigenlijk buiten het bestuursorgaan om zijn vastgesteld doen ook afbreuk aan de met decentralisatie beoogde differentiatie. Denk aan gemeenten die – uit gemakzucht of tekortschietende bestuurskracht – zich beperken tot het klakkeloos overnemen van de modelverordening van de VNG. Of aan de situatie waarbij gemeentelijk maatwerk wordt ingeruild voor intergemeentelijke uniformiteit wanneer gemeenten besluiten een bepaalde taak gezamenlijk met andere gemeenten uit te voeren.

⁶⁸ Tollenaar (2004), p. 433.

⁶⁹ In de *Aanwijzingen voor de regelgeving* (nr. 35) wordt daarom gepleit voor terughoudendheid met parlementaire betrokkenheid (bijvoorbeeld in de vorm van de zogenaamde voorhangprocedure).

⁷⁰ Het kan bij deze aanvullende regels gaan om normale, algemeen verbindende voorschriften, maar ook om bestuursinterne regels (al dan niet formele beleidsregels in de zin van de Algemene wet bestuursrecht). Zie: Tollenaar (2004), p. 433.

Decentralisatie vergroot de kans op intergemeentelijke verschillen. Naarmate de beleidsvrijheid voor gemeenten groter wordt, neemt de kans toe dat burgers in gelijke of vergelijkbare omstandigheden verschillende voorzieningen krijgen toegewezen. Is bij ongelijke behandeling van gelijke of vergelijkbare gevallen in verschillende gemeenten sprake van ongerechtvaardigde rechtsongelijkheid? Naar de mening van de Raad is dat niet het geval wanneer weloverwogen en uitdrukkelijk is gekozen voor de mogelijkheid lokale beleidskeuzes te maken (en daarover verantwoording af te leggen aan de lokale bevolking). Dan zijn intergemeentelijke verschillen, binnen de bandbreedte die het hogere kader biedt, zonder meer legitiem, hoe groot die verschillen ook uitpakken.

Wie – bijvoorbeeld – onder geen beding wil dat het voor een ernstig zieke die is aangewezen op thuiszorg ook maar iets uit maakt waar hij of zij woont in Nederland, moet niet het *wat* en/of *hoe* van de maatschappelijke ondersteuning lokaliseren.

‘De ambtenaar die nu over mij beslist, kent mij niet. En dat is heel fijn. Er zijn nu objectieve maatstaven waarmee bepaald wordt hoe veel zorg ik nodig heb. Straks niet meer. Op een bijeenkomst waar de bedenker van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning uitleg kwam geven, een ambtenaar van het ministerie van VWS, vroeg ik of een calculerende gehandicapte zich voordat hij verhuist moet afvragen hoe de financiële staat is van de gemeente waar hij zich wil vestigen. Is er achterstallig onderhoud en zijn er veel andere gehandicapten? Die ambtenaar zei: ja. Hij zei ook: en dan kunt u het beste in het oosten van het land gaan wonen.’

Uit: *NRC Handelsblad*, 19/20 november 2005 (‘De regie kwijtraken – dat is lijden’)

Ondanks lippendienst aan ‘ruimte voor uitvoering’ bezwijkt de wetgever echter dikwijls voor maatschappelijke en politieke druk op gelijke uitoefening van bestuursbevoegdheden. Deze druk is een uniformerende kracht die haaks staat op ‘kaderstellende’ wetgeving. Het voorbeeld is de Wet voorzieningen gehandicapten, waarbij de wetgever in eerste instantie aan gemeenten de vrijheid gaf om het lokale voorzieningenniveau vast te stellen, maar uiteindelijk niet bereid bleek de intergemeentelijke verschillen te accepteren.⁷¹

Decentralisatie schept ruimte voor situationele differentiatie. In dat geval maakt het wettelijk kader geen onderscheid tussen decentrale overheden. Taken en bevoegdheden worden uniform – over de hele linie – overgeheveld naar *alle* eenheden van een lager bestuursniveau. De Wet Maatschappelijke Ondersteuning is hiervan een goed voorbeeld. De nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning gelden binnenkort voor alle gemeenten.

Bij selectieve decentralisatie reserveert het wettelijk kader bepaalde taken en bevoegdheden voor een specifieke categorie van decentrale overheden (bijv.

⁷¹ Moulijn (2003). Vergelijk met: RMO (2005), p. 15.

de grote steden). De Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (de zogenaamde Rotterdam-wet) is hiervan een goed voorbeeld. Het is in de ogen van de Raad een in beginsel gerechtvaardigde vorm van differentiatie c.q. ongelijke behandeling van gemeenten, die zich net als ‘gewone’ decentralisatie kan ‘doorvertalen’ in intergemeentelijke verschillen in beleid, aangeboden voorzieningen, etc.

4.5

Responsieve regeltoepassing

Decentralisatie schept in beginsel ruimte voor situationele differentiatie, niet door regels af te schaffen, maar door regels op een ander (lager) niveau vast te stellen. Deze nieuwe, aanvullende regels kunnen responsiever zijn voor lokale omstandigheden en aldus de ‘belasting’ van de regelgeving voor de uitvoeringspraktijk verminderen.

Decentralisatie vermindert niet noodzakelijkerwijs de omvang van het totale regelbestand. Want regels zijn en blijven noodzakelijk, ook wanneer de zogenaamde ‘gelede orde’⁷² in de regelgeving is hersteld. Het pleidooi voor situationele differentiatie is nadrukkelijk niet bedoeld om met het badwater (onvoldoende maatwerk) ook het kind (de rechtszekerheid) weg te gooien. Heldere, kenbare, nauwkeurige en bestendige regelgeving die geen ruimte laat voor ambtelijke willekeur is uit een oogpunt van rechtszekerheid een groot goed. Niemand wil overgeleverd zijn aan *street level bureaucrats* die regels naar eigen goeddunken interpreteren en die misschien ook nog dankbaarheid verlangen voor verleende ‘gunsten’.

*Woningtoewijzing in de Indische buurt te Zwolle*⁷³

De bestaande regels voor de woonruimtoewijzing werden afgeschaft. Ruime discretionaire bevoegdheden werden overgedragen aan de leden van een team dat bestond uit een wijkagent, een opbouwwerker en een medewerker van de woningcorporatie. Zij beslisten wie in welke woning terechtkwam. Met enkele bewoners werden bijzondere contracten afgesloten. In het contract van mevrouw A. was bijvoorbeeld vastgelegd, dat zij alleen in een bepaalde woning mocht wonen als haar twee zoons niet bij haar kwamen wonen. De twee zonen van mevrouw A. kregen een eigen woning op voorwaarde dat zij niet meer dan één liter bier per dag zouden drinken. Niet de regels, maar de problemen van de wijk(bewoners) stonden centraal.

Daarom geven mensen over het algemeen de voorkeur aan een bureaucratische organisatie met *regel*volgende ambtenaren die zonder aanzien des persoons en onverschillig voor onze uniciteit (en met respect voor onze privacy) de regels strikt toepassen. Totdat we menen dat we een ‘uitzonderingsgeval’ zijn. In onze ogen relevante persoonlijke omstandigheden worden dan niet meegewogen door die regelvolgende ambtenaren.

⁷² Naar: Commissie-Polak (1985).

⁷³ Hes (2004). Zie ook: Hertogh (2002), pp. 87-93.

‘Als je een uitzonderingsgeval bent en een ernstig probleem hebt dat speciale aandacht vereist, maar dat niet past in de standaardprocedure die in vergelijkbare situaties geldt, dan zul je bitter worden over het gebrek aan persoonlijke belangstelling en over het feit dat je persoonlijke omstandigheden niet worden meegewogen. Regelslaven die je dwingen je te voegen naar het procrustesbed van kunstmatige maatstaven, zullen je razend maken. Je wilt uiteraard dat de zaak in jouw voordeel wordt beslist. Als je aanvraag zorgvuldig is beoordeeld en vervolgens wordt afgewezen, zul je je niet alleen bezeerd, maar ook beledigd voelen.’

Uit: Margalit (2001), p. 191.

We houden dus behoefte aan regels, maar die regels moeten niet blind zijn voor onze bijzondere omstandigheden en ruimte laten voor flexibiliteit en maatwerk. Dat betekent dat uitvoeringsorganisaties en de daarin werkzame professionals – met het oog op rechtsgelijkheid – de eisen die voortvloeien uit de rechtszekerheid (duidelijke en bestendige regels, toezicht op de naleving van regels, gebruik van jurisprudentie, voorlichting over rechten en plichten aan burgers, etc.) moeten combineren met responsiviteit⁷⁴ voor individuele gevalshandeling (flexibele en *doelvolgende* toepassing van de regels, aandacht voor en onderzoek van bijzondere omstandigheden, hardheidsclausules, etc.).

Rekening houden met bijzondere omstandigheden van burgers om er *recht* aan te doen wil niet zeggen dat *anything goes*. Integendeel, het vereist paradoxaal genoeg dat het afwijken van de regels aan regels is onderworpen. Afwijking van de regels geschiedt bijvoorbeeld niet willekeurig door een individuele ambtenaar, maar alleen na collegiaal overleg, er wordt in het openbaar verantwoording over afgelegd, er wordt toezicht op gehouden etc. In dit licht is het niet verrassend dat bureaucratische, regelgeoriënteerde organisaties – blijkens een onderzoek naar de bijzondere bijstandsverlening – beter presteren op maatwerk.⁷⁵

Het belangrijkste argument voor meer beleidsvrijheid van de uitvoerder (welke persoon of organisatie dat ook is) luidt dat daardoor beter rekening kan worden gehouden met bijzondere (individuele) omstandigheden. Oog voor de verscheidenheid van gevallen mag echter niet ontaarden in ongelijke behandeling van gelijke gevallen. De uitvoerder moet wel handelen in overeenstemming met de hoofdlijnen van het algemeen beleid. Toezicht op de uitvoering is daarom onvermijdelijk, omdat ook bij de uitvoering van het beleid het (on)gelijkheidsbeginsel richtinggevend behoort te zijn.⁷⁶ Er moet echter wel voor gewaakt worden dat toezichthouders onnodige eisen stellen aan de (uniforme) uitvoering van de bestuursbevoegdheid. Een repressieve stijl van toezicht of controle verdraagt zich slecht met maatwerk en variatie.

⁷⁴ Nonet & Selznick (2001).

⁷⁵ Fleurke & De Vries (1998).

⁷⁶ Hoogerwerf (2004).

In dit verband waarschuwt de Raad ook voor ongewenste neveneffecten van op zichzelf waardevolle transparantie-eisen en output-meting. De nadruk op vergelijkbare, meetbare en kwantificeerbare aspecten van ‘prestaties’ kan ten koste gaan van de aandacht voor de meer ‘zachte’ unieke en individuele aspecten.⁷⁷ Ook *benchmarking* kan ontaarden in klakkeloos imitatiegedrag (*karaoke management*) dat fnuikend is voor variëteit en innovatie.⁷⁸

4.6

Bestuurlijke assertiviteit gevraagd

Naar het oordeel van de Raad is in het openbaar bestuur sprake van een doorgesloten non-discriminatievertoog. Ongelijke behandeling – hoe onbeduidend soms ook – staat in dit verzoek welhaast per definitie gelijk aan ‘discriminatie’. Het bestuur wordt hierdoor geïntimideerd en in het defensief gedrongen. Het gaat verkrampd om met groeperen, categoriseren, onderscheidingen maken, scheidslijnen trekken, kortom differentiëren. Door deze risicomijdende habitus komt het dikwijls niet eens tot een botsing tussen recht en bestuur. De Raad roept op tot meer bestuurlijke assertiviteit. Het bestuur moet juridische grenzen vanzelfsprekend respecteren. De Raad bepleit zeker niet een nonchalante houding in de geest van ‘we gaan ervan uit dat het kan en we merken wel wanneer het niet kan’.⁷⁹ Maar het bestuur hoeft de grenzen van het recht niet op voorhand zoveel mogelijk uit de weg te gaan. De Raad heeft bijvoorbeeld geen moeite met gemeentebesturen die – geconfronteerd met weerbarstige maatschappelijke problemen – de grenzen van het juridisch mogelijke aftasten. Effectieve *checks and balances*, eigen aan een democratische rechtsstaat, kunnen grensoverschrijdingen corrigeren. Grensoverschrijdingen staan niet gelijk aan bestuurlijk falen, maar zijn veelal voorbeelden van normale wrijving tussen recht(er) en bestuur.

De Raad ziet in doorbreking van angstvallig gelijkheidsdenken een hoofdopgave voor het openbaar bestuur. Dat vraagt om durf. Durf om verschil te maken en daarover verantwoording af te leggen. Durf om ruimte te geven aan lokale variëteit. Durf om te experimenteren met meerdere wegen die naar ‘Rome’ leiden. Durf om diversiteit te koesteren.

⁷⁷ WRR (2004), pp. 199-202.

⁷⁸ Raad voor het openbaar bestuur (2002).

⁷⁹ Vergelijk met uitspraken van minister Verdonk in *de Volkskrant*, 13 september 2005.

Toelating Antillianen aan banden. Doorbraak in kabinet na jarenlange discussie
 De ministers Verdonk (Integratie) en Pechtold (Koninkrijksrelaties) hebben overeenstemming bereikt over een verscherpte toelatingsregeling voor Antilliaanse jongeren. Antillianen van 18 tot 24 jaar mogen zich pas in Nederland vestigen als zij hier werk hebben of een opleiding volgen. (...) Daarmee moet de toestroom van criminele en kansarme Antillianen naar Nederland worden ingeperkt. (...) Dat het kabinet na een jarenlange discussie nu tot eenzijdige maatregelen besluit, komt door het aantreden van de nieuwe minister. Zijn voorganger, De Graaf, was tegen beperking van de toelating. Die zou in strijd zijn met het recht op gelijke behandeling.

Uit: *de Volkskrant*, 11 mei 2005

4.7

Differentiëren is legitimeren

Als de invulling van het gelijkheidsbeginsel wordt gedelegeerd – van de formele wetgever naar lagere regelgevers – dient men zich wel te realiseren dat dit beginsel geen scherp afgebakende grenzen meer zal kennen.⁸⁰ Burgers zullen differentiatie moeten (h)erkennen als een normaal kenmerk van de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat en dus ook als uitvloeisel van beslissingen die namens hen zijn genomen. Het is aan de politici en bestuurders op die lagere niveaus om de volle verantwoordelijkheid te nemen voor bijvoorbeeld ongelijke voorzieningenniveaus en ongelijke belastingtarieven. Dat vraagt om leiderschap tegenover uniformerende druk vanuit de samenleving. Want zo sterk als het verlangen naar differentie is, het verlangen van mensen zich te onderscheiden van anderen en in hun anders-zijn erkend te worden, zo sterk is ook de neiging zich met anderen te vergelijken en verschillen ten nadele van zichzelf gelijk te trekken.⁸¹ Het is de opdracht van politici en bestuurders om ‘verschil’ aan te durven, eigen keuzes te maken en daarover de communicatie met de burgers niet uit de weg te gaan. Situationele *differentiatie* vraagt met andere woorden om situationele *legitimatie*.

‘Verskil maken’ vraagt om herkenbare keuzes van politiek en bestuur. Maar herkenbaarheid alleen is niet genoeg. Politiek en bestuur moeten ook aanspreekbaar zijn op die keuzes en de afwegingen die daarbij een rol hebben gespeeld. Waarom wordt het verschil gemaakt? Is het doel legitiem? Is het gemaakte onderscheid noodzakelijk en proportioneel in relatie tot het doel? Dat betekent actief informatie verschaffen, het publieke debat niet uit de weg gaan en (uiteindelijk) de sancties aanvaarden van de verantwoordingsfora waarin de democratische rechtsstaat voorziet: de oordelen van de kiezer en de rechter. Actieve verantwoording van herkenbare keuzes is in de ogen van

⁸⁰ Van Dam (2006).

⁸¹ In filosofische termen gaat het hierbij om wat Plato ‘thymotische energie’ noemde (het verlangen naar differentie) tegenover wat de Franse filosoof Girard omschreef als ‘mimetische begeerte’ (mensen begeren bij voorkeur wat een ander heeft of begeert). Zie: Safranski (2003), pp. 31-45.

de Raad onontbeerlijk voor – het herstel van – het vertrouwen in politiek en bestuur.⁸²

4.8

Conclusie

Naar het oordeel van de Raad vergt doorbreking van het doorgeschoten non-discriminatievertoog een uitdrukkelijk onderscheid tussen discriminatie en ongelijke behandeling, zowel in het geldende recht als in de bestuurscultuur. De immuniteit van de Algemene wet gelijke behandeling voor maatschappelijke dynamiek en andere dan gelijkebehandelingsnormen moet worden opgeheven. Open toetsing van discriminatie en ongelijke behandeling zal bijdragen aan verruiming van de armslag van het bestuur. Voorts vraagt de regelgeving op het gebied van gelijke behandeling en non-discriminatie om weloverwogen afweging van zaken die regeling bij wet in formele zin behoeven en zaken die aan lagere regelgevers op centraal of decentraal niveau kunnen worden overgelaten. De Raad is van mening dat de formele wet, maar ook gedelegeerde regelgeving, waar mogelijk meer ruimte moeten scheppen voor situationele differentiatie (bijv. in de vorm van open normen, globale zorgplichten, hardheidsclausules, responsieve regeltoepassing door uitvoerende professionals, etc.). Uit een oogpunt van democratische legitimatie verdient delegatie aan decentrale overheden de voorkeur. Bovenal is echter bestuurlijke assertiviteit nodig die ‘verschil’ aandurft en daarbij de grenzen van het juridisch kader respecteert, maar niet op voorhand uit de weg gaat.

Het openbaar bestuur wordt geconfronteerd met belangrijke maatschappelijke problemen (veiligheid, integratie, vergrijzing, globalisering, etc.). Van het bestuur wordt een effectieve aanpak van deze problemen verwacht. Het wordt daarbij gehinderd door schroom voor en – in het kader van de Awgb – al te strenge toetsing aan het maken van onderscheid. Het complexe en fluïde karakter van de problemen brengt echter met zich, dat het bestuur een zekere marge gegund moet worden om zijn weg te zoeken bij de bestrijding van die problemen (en soms ook op eerder gemaakte onderscheidingen moet kunnen terugkomen). Discriminatie en willekeurige ongelijke behandeling zijn daarbij uiteraard uit den boze. Geen misverstand: dit advies relateert op geen enkele wijze de gelijkheid voor de wet en de bescherming van eenieder tegen discriminatie, zoals die in artikel 1 van de Grondwet tot uitdrukking komen. Maar het democratisch gelegitimeerde bestuur en de daarin werkzame professionals moeten binnen bepaalde bandbreedtes wel meer ruimte krijgen – én nemen – om verschil te maken, zonder onmiddellijk te stuiten op verwijten van discriminatie of willekeur.

⁸² Raad voor het openbaar bestuur (2005).

5. Resumé van de aanbevelingen

- Maak in (de terminologie van) recht en bestuur uitdrukkelijk onderscheid tussen discriminatie in de zin van moreel verwerpelijk onderscheid op ‘verdachte’, identiteitsgebonden gronden en allerlei overige, minder ‘gevoelige’ vormen van ongelijke behandeling.
- Verruim in de Awgb het toetsingskader van de Commissie Gelijke Behandeling. Direct onderscheid op verdachte discriminatiegronden moet onder omstandigheden mogelijk zijn, indien het onderscheid objectief gerechtvaardigd kan worden (dat wil zeggen: het onderscheid dient een legitiem doel waaraan discriminatie vreemd is, het onderscheid is noodzakelijk voor doelbereiking en het onderscheid is proportioneel aan het doel).
- Voor overige vormen van onderscheid op minder gevoelige gronden kunnen minder stringente maatstaven van redelijkheid en billijkheid gehanteerd worden.
- Herstel de gelede orde in de regelgeving op het gebied van gelijke behandeling en non-discriminatie: maak een weloverwogen afweging van zaken die regeling bij wet in formele zin behoeven en zaken die aan lagere regelgevers op centraal of decentraal niveau kunnen worden overgelaten.
- Schep waar mogelijk in de formele wet, maar ook in gedelegeerde regelgeving, meer ruimte voor situationele differentiatie (bijv. door open normen, globale zorgplichten, hardheidsclausules, responsieve regeltoepassing, etc.).
- Delegatie van regelgevende bevoegdheden aan decentrale overheden verdient uit een oogpunt van democratische legitimatie de voorkeur boven delegatie aan lagere regelgevers op centraal niveau.
- Differentiatie vraagt om legitimatie. Bestuurders en politici op lokaal niveau moeten niet gemakshalve bezwijken voor maatschappelijke druk op gelijke uitoefening van bestuursbevoegdheden, maar stáán voor differentiërend beleid en daarover helder communiceren met burgers en instellingen.
- Differentiatie tussen gemeenten c.q. ongelijke behandeling van gemeenten door het Rijk is niet onder alle omstandigheden taboe.

/44/

- Reguleer de responsiviteit voor individuele gevalsbehandeling om ambtelijke willekeur te voorkomen.
- Wees bedacht op de uniformerende effecten van prestatiemeting en *benchmarking*.
- Verwerp discriminatie, durf te differentiëren.

Literatuur

- Bijsterveld, Sophie van, *The empty throne. Democracy and the rule of law in transition*, Utrecht, 2002.
- Bovens, Mark & Margo Trappenburg, 'Segregatie door antidiscriminatie', in: Holtmaat, Rikki (red.), *Gelijkheid en (andere) grondrechten*, Deventer, 2004.
- Brink, G. van den, *Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland*, Amsterdam, 2004.
- Bruijn, J.A. de & E.F. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Leiden/Antwerpen, 1991.
- Burkens, M.C. e.a., *Beginselen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, Deventer, 2001.
- Clayton, Matthew & Andrew Williams (eds.), *The ideal of equality*, Houndmills, 2002.
- Commissie-Polak, *Orde in de regelgeving*, Den Haag, 1985.
- Dam, Marcel van, 'Bestuurlijke vernieling', *de Volkskrant*, 23 februari 2006.
- Dijkstra, G.S.A., *Wetgeving en de omvang van rechtsbescherming*, Deventer, 1991.
- Dworkin, Ronald, *Taking rights seriously*, London, 1977.
- Dworkin, Ronald, *Sovereign virtue. The theory and practice of equality*, Cambridge/London, 2002.
- Eijlander, Philip & Wim Voermans, *Wetgevingsleer*, Den Haag, 2000.
- Fey, C.C. de, 'Bestuursrecht', in: C.C. de Fey, A. Kellermann & J.W. Nieuwboer (red.), *Met recht discriminatie bestrijden*, Den Haag, 2004.
- Fleurke, F. & P.J. de Vries, 'Bureaucratie presteert beter op maatwerk', in: *Bestuurswetenschappen*, 1998, nr. 6.
- Frankfurt, Harry, 'Equality as a moral ideal', in: Pojman, Louis P. & Robert Westmoreland (eds.), *Equality. Selected readings*, New York/Oxford, 1997, pp. 261-274.
- Frissen, Paul, 'De waarde van verschil en ongelijkheid', in: *Bestuurswetenschappen*, 2005, nr. 1.
- Gerards, J.H. & A.W. Heringa, *Wetgeving gelijke behandeling*, Deventer, 2003.
- Gerards, J.H., 'Het gelijkheidsbeginsel in het bestuursrecht', in: R.J.N. Schlössels, A.J. Bok, H.J.A.M. van Geest & S. Hillegers (red.), *In beginsel. Over aard, inhoud en samenhang van rechtsbeginselen in het bestuursrecht*, Deventer, 2004.
- Goede, Peter de, 'Over het spanningsveld tussen recht en bestuur', in: Nico Nelissen, Henri Goverde & Nicolette van Gestel, *Bestuurlijk vermogen. Analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*, Bussum, 2000.
- Goldschmidt, J.E. & A.C. Hendriks, 'Gelijkheid anno 2003. Het gelijkheidsbeginsel en andere grondrechten in een veranderende samenleving', in: *Njb*, nr. 25, 20 juni 2003.

- Grimmelikhuijsen, S.G. & A.J. Meijer, Digitale beschikkingsverlening en individuele rechtvaardigheid: voldoen hardheidsclausules van uitvoeringsorganisaties?, in: *Bestuurswetenschappen*, 2006, nr. 2.
- Hertogh, Marc, *De levende rechtsstaat. Een ander perspectief op recht en openbaar bestuur*, Utrecht, 2002.
- Hes, J., 'Een interpretatie van het gelijkheidsbeginsel vanuit de uitvoeringspraktijk', in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Verslag van het symposium 'Andere overheid en het gelijkheidsdenken'*, Den Haag, 2004.
- Hirsch Ballin, E.M.H., 'Gelijk in waardigheid. Over de zin van artikel 1 van de Grondwet', in: *RM Themis*, nr. 1, februari 2003, pp. 196-206.
- Hirsch Ballin, E.M.H., 'Eenheid in waardigheid – verscheidenheid in gelijkheid. Beschouwingen over gelijkheid in de ontwerp-Grondwet voor Europa', in: Holtmaat, Rikki (red.), *Gelijkheid en (andere) grondrechten*, Deventer, 2004.
- Holtmaat, R. (red.), *De toekomst van gelijkheid. De juridische en maatschappelijke inbedding van de gelijkebehandelingsnorm*, Deventer, 2000.
- Holtmaat, Rikki (red.), *Gelijkheid en (andere) grondrechten*, Deventer, 2004.
- Holtmaat, Rikki, 'Gelijkheid en non-discriminatie als grondrecht. Een pleidooi voor het maken van onderscheid tussen discriminatie en ongelijke behandeling', in: Holtmaat, Rikki (red.), *Gelijkheid en (andere) grondrechten*, Deventer, 2004, pp. 67-97.
- Holtmaat, Rikki, *Grenzen aan gelijkheid*, Den Haag, 2004 (a).
- Hoogerwerf, A., *Politiek als evenwichtskunst. Dilemma's rond overheid en markt*, Alphen aan den Rijn, 1995.
- Hoogerwerf, A., *De onweerstaanbare gelijkheid. Een geschiedenis van het sociaalpolitieke denken*, Budel, 2001.
- Hoogerwerf, A., 'Houd gelijkheid in ere', in: *NRC Handelsblad*, 9 december 2003.
- Hoogerwerf, A., 'Niet relativeren, maar positiveren', in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Verslag van het symposium 'Andere overheid en het gelijkheidsdenken'*, Den Haag, 2004.
- Houtzager, D.C., 'Europees recht', in: C.C. de Fey, A. Kellermann & J.W. Nieuwboer (red.), *Met recht discriminatie bestrijden*, Den Haag, 2004.
- Huls, N.J.H., 'Gelijkheid en postmodern individualisme', in: Holtmaat, R. (red.), *De toekomst van gelijkheid. De juridische en maatschappelijke inbedding van de gelijkebehandelingsnorm*, Deventer, 2000.
- Jong, P.O. de & M. Herweijer, *Alle regels tellen. De ontwikkeling van het aantal wetten, AMVB's en ministeriële regelingen in Nederland*, Meppel, 2004.
- Kalma, Paul, 'Over gelijkheid', in: *Socialisme & Democratie*, 2003, nr. 7/8.
- Kellermann, A., 'Algemene wet gelijke behandeling', in: C.C. de Fey, A. Kellermann & J.W. Nieuwboer (red.), *Met recht discriminatie bestrijden*, Den Haag, 2004, pp. 131-143.

- Kellermann, A., 'Onderwijs', in: C.C. de Fey, A. Kellermann & J.W. Nieuwboer (red.), *Met recht discriminatie bestrijden*, Den Haag, 2004, pp. 215-237.
- Kloosterman, D.R., 'Burgerplichten en het gelijkheidsbeginsel', in: *Bestuurswetenschappen*, 2005, nr. 3.
- Loth, M.A., 'Synergie of rolvervaging? De Commissie Gelijke Behandeling als motor van het gelijkheidsdiscours', in: Holtmaat, Rikki (red.), *Gelijkheid en (andere) grondrechten*, Deventer, 2004.
- Margalit, Avishai, *De fatsoenlijke samenleving*, Amsterdam, 2001.
- Miliband, Edward, 'Does inequality matter?', in: Anthony Giddens & Patrick Diamond (eds.), *The New Egalitarianism*, Cambridge/Malden, 2005, pp. 39-52.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Verslag van het symposium 'Andere overheid en het gelijkheidsdenken'*, Den Haag, 2004.
- Moulijn, M., 'Decentralisatie: een geluk of een ongeluk? De casus Wet voorzieningen gehandicapten beoordeeld op rechtszekerheid en rechtsgelijkheid', in: *Bestuurskunde*, 2003, nr. 7.
- Nieuwboer, J.W., 'Internationaal recht', in: C.C. de Fey, A. Kellermann & J.W. Nieuwboer (red.), *Met recht discriminatie bestrijden*, Den Haag, 2004, pp. 33-49.
- Nieuwboer, J.W., 'Huisvesting', in: C.C. de Fey, A. Kellermann & J.W. Nieuwboer (red.), *Met recht discriminatie bestrijden*, Den Haag, 2004, pp. 237-255.
- Nonet, Philippe & Philip Selznick, *Law & Society in Transition. Toward Responsive Law*, New Brunswick/London, 2001.
- Ommeren, F.J. van, 'De rechtsstaat als toetsingskader', in: Ommeren, F.J. van & S.E. Zijlstra (red.), *De rechtsstaat als toetsingskader*, Den Haag, 2003, pp. 7-23.
- Ommeren, F.J. van & S.E. Zijlstra (red.), *De rechtsstaat als toetsingskader*, Den Haag, 2003.
- Onderwijsraad, *Bakens voor spreiding en integratie*, Den Haag, 2005.
- Parfit, Derek, 'Equality or priority?', in: Clayton, Matthew & Andrew Williams (eds.), *The ideal of equality*, Houndmills, 2002, pp. 81-126.
- Plasterk, Ronald, 'Onderscheid mag en moet soms', in: *de Volkskrant*, 27 februari 2004.
- Pojman, Louis P. & Robert Westmoreland (eds.), *Equality. Selected readings*, New York/Oxford, 1997.
- Polman, J.M.M., 'Het gelijk achterlaten; het gelijkheidsbeginsel vanuit gemeentelijk perspectief', in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Verslag van het symposium 'Andere overheid en het gelijkheidsdenken'*, Den Haag, 2004.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Presteren door leren. Benchmarken in het binnenlands bestuur*, Den Haag, oktober 2002.
- Raad voor het openbaar bestuur & Raad voor de financiële verhoudingen, *Autonom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie*, Den Haag, augustus 2005.

- Raad voor het openbaar bestuur, *Over de staat van de democratie. Pleidooi voor herkenbare en aanspreekbare politiek*, Den Haag, september 2005.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Lokalisering van maatschappelijke ondersteuning. Voorwaarden voor een succesvolle WMO*, Den Haag, 2005.
- Rawls, John, *A theory of justice*, Oxford, 1972.
- Safranski, R., *Hoeveel globalisering verdraagt de mens?*, Amsterdam/Antwerpen, 2003.
- Scheltema, M., 'De rechtsstaat', in: J.W.M. Engels e.a. (red.), *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle, 1989.
- Scheltema, M., 'Het starre gelijkheidsbeginsel', in: *Staatscourant*, 26 februari 2004.
- Scheltema, M., 'Het gelijkheidsbeginsel in de moderne rechtsstaat', in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Verslag van het symposium 'Andere overheid en het gelijkheidsdenken'*, Den Haag, 2004.
- Schnabel, Paul, *Een eeuw van verschil. Van achterstelling tot zelfontplooiing: de dynamiek van het gelijkheidsideaal*, Den Haag, 2004.
- Schwitters, R.J.S., *Recht en samenleving in verandering*, Deventer, 2000.
- Snellen, I.Th.M., *Domeinconflicten tussen recht en beleid*, Alphen aan den Rijn, 1989.
- Thomassen, Wilhelmina, 'Samenleven met verschillen', in: Holtmaat, Rikki (red.), *Gelijkheid en (andere) grondrechten*, Deventer, 2004.
- Tollenaar, Albertjan, 'Het problematische gelijkheidsbeginsel', in: *Bestuurswetenschappen*, 2004, nr. 5.
- Veld, R. in 't, 'Naar een ander soort gelijkheid', in: *NRC Handelsblad*, 6/7 december 2003.
- Verhagen, Jan, 'Uit balans', in: *Binnenlands Bestuur*, 2005, nr. 3.
- Versteden, C.J.N., *Het gelijkheidsbeginsel in het administratieve recht*, Alphen aan den Rijn, 1985.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag, 2002.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Van oude en nieuwe kennis*, Den Haag, 2002.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Bewijzen van goede dienstverlening*, Den Haag, 2004.
- Wijk, H.D. van, W. Konijnenbelt & Ron M. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Den Haag, 2002.
- Witteveen, Willem, 'Over de vermeende olieplekwerking van het gelijkheidsbeginsel; een hink-stapsprongessay', in: Holtmaat, R. (red.), *De toekomst van gelijkheid. De juridische en maatschappelijke inbedding van de gelijkebehandelingsnorm*, Deventer, 2000.
- Wolff, Diana de, 'Heren, uw fiets bovenop! Open of gesloten wijze van toetsen van discriminatie', in: Holtmaat, Rikki (red.), *Gelijkheid en (andere) grondrechten*, Deventer, 2004.
- Zijlstra, S.E., *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*, Den Haag, 1997.

Bijlage I

Adviesaanvraag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Datum
22 oktober 2004

Ons kenmerk
2004-000016187

Onderdeel
CZW

Inlichtingen
mr. E.C. Drexhage
T (070) 426 6612
F (070) 426 7634

Uw kenmerk

Raad voor het Openbaar Bestuur
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Blad
1 van 2

Aantal bijlagen
0

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.minbzk.nl

Onderwerp
Adviesaanvraag Gelijkheidsbeginsel

Uw pacht heer Van Kemnade,

In de notitie Rechtsstaat en rechtsorde (Kamerstukken II 2003-2004, 29 279, nr. 1) heeft het kabinet aangegeven dat regelgeving, uitvoering, dienstverlening, handhaving, en geschilbeslechting in veel grotere mate dan thans het geval is, georganiseerd zullen moeten worden in de samenleving zelf, ook als het om publieke taken gaat en zonder dat dit in de weg hoeft te staan aan waarborging van publieke belangen en van rechtsstatelijke eisen. Waar overheidsorganisaties uitvoerende taken behouden, zullen zij in veel gevallen meer ruimte moeten krijgen om naar wisselende omstandigheden te handelen.

Het streven van het kabinet naar meer armslag voor de samenleving en naar een meer resultaatgericht bestuur sluit in grote lijnen aan bij de analyse die de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft gegeven in zijn rapport "De toekomst van de nationale rechtsstaat". Het is nader uitgewerkt in de visie en het actieprogramma 'Andere Overheid' dat ik op 1 december 2003 aan de Tweede Kamer zond (Kamerstukken II, 2003-2004, 29362, nr. 1) en in de Nota 'Bruikbare Rechtsorde' die de Minister van Justitie op 21 april jl. aan de Tweede Kamer heeft gestuurd (Kamerstukken II, 2003-2004, 29279, nr. 9).

Een gemeenschappelijke gedachte in al de genoemde stukken is, dat het klassieke patroon van hiërarchische overheidssturing met strikte en gedetailleerde regels steeds minder overeenkomt met huidige eisen die wij aan de bestuurspraktijk stellen. Dat klassieke patroon is echter vanouds mede ingegeven vanuit het idee van het primaat van de algemene wet en het werd daarom altijd ook gezien als een belangrijke waarborg voor gelijke behandeling van gelijke gevallen en dus tegen willekeur door het bestuur. Dit was het thema van het congres op 7 april 2004 over 'Een Andere overheid en het gelijkheidsdenken'. De veronderstelling tijdens het congres was dat de discretionaire ruimte in de uitvoering wordt belemmerd door het gelijkheidsbeginsel. Daarmee

ligt de vraag op tafel onder welke voorwaarden een patroon van overheidssturing dat meer beleidsruimte laat aan het bestuur, verenigbaar is met respect voor het gelijkheidsbeginsel in bovenbedoelde zin.

Datum
22 oktober 2004

Ons kenmerk
2004-000016187

Hierbij spelen meer specifiek de vragen:

- Welk overheidshandelen wordt beperkt door het gelijkheidsdenken en waar komt die beperking uit voort?
- Voor welk overheidshandelen is meer autonomie van uitvoeringsinstanties wenselijk en mogelijk?
- Waar zitten de knelpunten met betrekking tot het gelijkheidsbeginsel en waar uiten de knelpunten zich in?

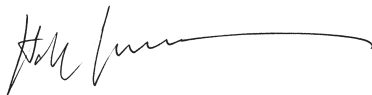
Onderdeel
CZW

Blad
2 van 2

Graag hoor ik het oordeel van de Raad voor het Openbaar Bestuur over deze vragen.

Uw advies zie ik met belangstelling tegemoet.

DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN KONINKRIJKSRELATIES,



Th.C. de Graaf



Bijlage II

Overzicht van uitgebrachte adviezen

- De burgemeester van de provincie? maart 2006
Advies Commissaris van de Koningin als rijksorgaan
- Natuurlijk gezag. Een bestuurlijk model voor de Waddenzee december 2005
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de Wadden*)
- Tussen oorlog en vrede oktober 2005
Kader voor een balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid
- Over de staat van de democratie september 2005
Pleidooi voor herkenbare en aanspreekbare politiek
- Autonom of automaat? augustus 2005
Advies over gemeentelijke autonomie
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Niet teveel gevraagd! juni 2005
Een analyse van Kamervragen
- Nationale coördinatie van EU-beleid: december 2004
een politiek en proactief proces
- Commentaar op het rapport 'Een herkenbare staat' december 2004
van de werkgroep-Kohnstamm
- Commentaar op de wetsvoorstellen gekozen burgemeester december 2004
- Burgers betrokken, betrokken burgers november 2004
- De GHORdiaanse knoop doorgemaakt. Herkenbare geneeskundige juli 2004
hulpverlening bij ongevallen en rampen in de veiligheidsregio
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de Volksgezondheid & Zorg*)
- Commentaar op het rapport 'De Schaduwmacht' juni 2004
- Commentaar op conceptwetsvoorstellen gekozen burgemeester mei 2004
- Cultuur met een FORS postuur maart 2004
Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit
- Naar meer herkenbare kandidaten januari 2004
Reactie op 'Naar een sterker parlement'

- Andere openbare lichamen in de Grondwet, december 2003
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III
- De gekozen burgemeester: november 2003
een kwestie van kiezen
- Binnengemeentelijke decentralisatie september 2003
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Politiek en Media september 2003
Pleidooi voor een LAT-relatie
- Trias informatica juli 2003
ICT en overheid in vogelvlucht
- Legio voor de regio, februari 2003
Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken
- Veiligheid op niveau, februari 2003
Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's
- Provincies en gemeenten in de Grondwet, december 2002
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel II
- Presteren door leren, oktober 2002
Benchmarken in het binnenlands bestuur
- Het openbaar bestuur in de Grondwet, mei 2002
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel I
- Partners in veiligheid, van verantwoordingsbocht naar april 2002
lokale verantwoordelijkheid
- Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's april 2002
- Primaat in de polder, nieuwe verbindingen tussen politiek maart 2002
en samenleving
- Advies wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's januari 2002
- Water in orde, Bestuurlijk-organisatorische aspecten december 2001
van integraal waterbeleid
- Advies Evaluatie Kaderwet Adviescolleges december 2001

- Steden zonder muren, Toekomst van het grotestedenbeleid november 2001
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Taakontwikkeling politie juli 2001
- Advies Voorontwerp Wet elektronisch bestuurlijk verkeer juni 2001
- Etniciteit, binding en burgerschap april 2001
- De cultuur van dualisering maart 2001
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Reorganisatie rechterlijke macht december 2000
- Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer november 2000
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies ontwerp Nota Wonen oktober 2000
- De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie september 2000
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies over de meerjarennota emancipatiebeleid september 2000
- Bestuurlijke samenwerking en democratische controle juni 2000
- Helder als glas; een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept juni 2000
- Staat *van* de jeugd? De relatie tussen jongeren en de overheid maart 2000
- ICT en het recht om anoniem te zijn januari 2000
- Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten december 1999
- Samen werken aan veiligheid, de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's december 1999
- Het bestuurlijk kraakbeen december 1999
- Bijzondere opsporingsdiensten juni 1999
- Retoriek en realiteit van het integratiebeleid maart 1999
- Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd februari 1999

- De grenzen van de Internetdemocratie december 1998
- De overheid de markt in- of uitprijzen? december 1998
- Tussen staat en electoraat; september 1998
politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving
- Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht september 1998
onder Europese invloed
- Illegale Blijvers april 1998
- Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO april 1998
- Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte april 1998
en uitvoerbare lokale handhavingstructuur
- Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige april 1998
mogelijkheden van de publieke dienstverlening
- Op de grens van monisme en dualisme november 1997
- Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven oktober 1997
- Verscheidenheid in vervlechting; oktober 1997
bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie

Bijlage III

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Preadviezen

- B.F. Steur en G.-J. van den Nieuwenhuijzen mei 2005
Burgers betrekken, Een handleiding voor burgerparticipatie
- B.F. Steur, H. van Dijk en G.-J. van den Nieuwenhuijzen december 2004
(redactie), *Democratische vergezichten, Essays over de representatieve democratie in Nederland*
- Auke J. van Dijk (redactie), *Laag voor laag, Aspecten van regionalisering* november 2003
- Auke J. van Dijk, *Veiligheidsconstructie, Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie* mei 2001
- Stichting Alexander, *De Overheid in beeld, Beelden van jongeren aangaande de overheid als instituut en de overheid als werkgever* maart 2000
- D.M. Berkhout e.a., *De provincie in het vizier, Opstellen over het Nederlandse middenbestuur* december 1999
- S.A.H. Denters e.a., *De regiefunctie in gemeenten* december 1999
- L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998
- A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, De uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
- O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998

Overige publicaties

- Verslag invitationale conference *Adviseren aan de andere overheid* juni 2005
(samen met de RVZ)
- Jaarverslag 2004 april 2005
- Verslag van de tweede Rob-lezing *Integratie en differentiatie in de Europese Unie* februari 2005

- Werkprogramma 2005 november 2004
- Evaluatie van de Rob 2000 - 2004 september 2004
- Jaarverslag 2003 maart 2004
- *Trias Informatica, Verslag van het symposium, 26 november 2003* januari 2004
- Verslag middagconferentie 28 februari 2003 november 2003
Grondwet en openbaar bestuur
- Verslag van de eerste Rob-lezing november 2003
Crisis en vernieuwing
- Werkprogramma 2004 september 2003
- Verslag mini-symposium september 2003
Grondrechten in veiligheid, Zoektocht naar een balans
- De Druppel. Zes jaar adviezen van Rob en Rfv – CD-rom maart 2003
- Jaarverslag 2002 maart 2003
- Verslag congres, *Na Paars: Een nieuwe sturingslogica?* november 2002
- Werkprogramma 2003 september 2002
- Varen onder dezelfde vlag – Videoproductie april 2002
- Jaarverslag 2001 april 2002
- Werkprogramma 2002, Advieskader 2002 - 2005 september 2001
- Jaarverslag 2000 maart 2001
- Verslag symposium, *Decentralisatie: De kunst van het overlaten* januari 2001
- Evaluatie van de Rob 1997 - 2000 november 2000
- Werkprogramma 2001 september 2000
- Jaarverslag 1999 maart 2000
- Werkprogramma 2000 september 1999

- Jaarverslag 1998 maart 1999
- Werkprogramma 1999 september 1998
- Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond?* maart 1998
- Jaarverslag 1997 maart 1998
- Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
- Werkprogramma 1998 september 1997



Bijlage IV

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

- Voorzitter : de heer **prof. dr. J.A. van Kemenade**,
oud-commissaris van de Koningin in de provincie
Noord-Holland.
- Vice-voorzitter : mevrouw **A.L.E.C. van der Stoel**,
stadsdeelvoorzitter Amsterdam-Binnenstad.
- Leden : mevrouw **mr. dr. S.C. van Bijsterveld**,
universitair hoofddocent Rechtswetenschappen aan de
Universiteit van Tilburg;
- : mevrouw **dr. G. ter Horst**,
burgemeester van de gemeente Nijmegen;
- de heer **drs. F.A.M. Kerckhaert**,
burgemeester van de gemeente Hengelo (Ov.);
- de heer **prof. dr. A.F.A. Korsten**,
hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit
Nederland en bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de
lagere overheden aan de Universiteit Maastricht;
- de heer **drs. P.A. Lankhorst**,
adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg;
- mevrouw **drs. W.M.C. Möhring MMC**,
managing director openbaar bestuur, Berenschot;
- de heer **prof. mr. dr. E.R. Muller**,
hoogleraar Conflictbeslechting aan de Universiteit Leiden;
- de heer **drs. C.J.N. Versteden**,
oud-griffier van de provincie Noord-Holland;
- mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,
waarnemend burgemeester van de gemeente Zaanstad;
- de heer **prof. mr. S.E. Zijlstra**,
hoogleraar constitutioneel recht- en Bestuursrecht aan de
Vrije Universiteit.
- Secretaris : de heer **drs. C.J.M. Breed**.

Rob

Rob

Rob

