# Positieve discriminatie in het licht van het gelijkheidsbeginsel

Over de voorkeursbehandeling van allochtonen bij werving en selectie voor politiefuncties

Charlotte Bakker
Universiteit van Amsterdam, januari 2012

# Positieve discriminatie in het licht van het gelijkheidsbeginsel

Over de voorkeursbehandeling van allochtonen bij werving en selectie voor politiefuncties

Masterscriptie Staats- en Bestuursrecht
Door: Charlotte Bakker

Begeleider: mr. dr. Aernout Nieuwenhuis
Universiteit van Amsterdam, januari 2012

# *Inhoudsopgave*

**Inleiding** **5**

**1. Het gelijkheidsbeginsel** **7**
1.1 Algemene typering 7
1.2 Formele en materiële benadering 8
1.3 Wettelijke mogelijkheden voorkeursbehandeling 11

**2. De CGB en de rechter** **15**
2.1 Oordelen van de Commissie Gelijke Behandeling 15
2.2 Jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG 17
2.3 Vergelijking CGB en rechtspraak 21

**3. Voorkeursbeleid: de voors en tegens** **23**
3.1 De voorstanders 23
3.2 De tegenstanders 27
3.3 Conclusie 30

**Conclusie** **33**

**Literatuur** **37**

## *Inleiding*

In 2007 heeft Guusje Ter Horst, toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, laten weten dat zij in 2011 meer vrouwen en allochtonen wilde zien bij de politie. Zo zou een grotere mate van diversiteit in het personeelbestand ertoe leiden dat de politie beter haar werk zou kunnen doen in de multiculturele samenleving, en moest de politie ook voor allochtonen een aantrekkelijke werkgever worden. Om onder meer deze doelstellingen te verwezenlijken achtte de minister een voorkeursbehandeling van vrouwen en allochtonen bij werving en selectie noodzakelijk. In 2011 zou de helft van alle vacatures in de leiding van de Nederlandse politiekorpsen door vrouwen of allochtonen moeten zijn vervuld. Het zou gaan om tien van de naar schatting twintig vacatures. Van de vacatures voor hoge functies buiten de korpsleiding moest 30 procent door vrouwen of allochtonen worden vervuld, daar ging het om tien van de naar verwachting vijfendertig vacatures. Het aandeel allochtonen in gewone functies zou gegroeid moeten zijn van 6,4 procent in 2006 naar 8,5 procent.[1] Sinds de aankondiging van Ter Horst is meerdere malen gebleken dat deze cijfers geenszins eenvoudig realiseerbaar zijn.

In maart 2009 kwam Ter Horst in opspraak omdat ze de benoeming van de nieuwe korpschef Teun Visscher van de politie Zuid-Holland Zuid – een blanke man – aanhield.[2] Volgens Ter Horst zou er nooit diversiteit bij de politie komen indien geen verzet werd getoond tegen het automatisme van de benoeming van witte mannen.[3] Nadat Ter Horst voor haar uitgesproken veto ter verantwoording werd geroepen door de Tweede Kamer en zij een gesprek had gevoerd met de korpsbeheerder besloot zij alsnog tot de voordracht van Visscher als korpschef.[4] In dezelfde periode bleek dat de helft van de korpsen de doelstellingen van minister Ter Horst, die waren opgenomen in het nationale programma ‘Politietop Divers’, nooit heeft vastgelegd in eigen voorkeursbeleid, en in het geheel geen plan heeft opgesteld om de streefcijfers voor het aantal allochtonen te realiseren.[5]

Op 30 november 2011 werd bekend dat de enige allochtone korpschef van Nederland, Martin Sitalsing (Twente), na de reorganisatie bij de politie niet één van de tien regiochefs zal worden bij de Nationale Politie. Hij besloot de politie te verlaten, waar hij werd beschouwd als boegbeeld voor ambitieuze allochtonen. Nog geen week later bleek dat er sprake is van crisis bij het Landelijk Expertisecentrum Diversiteit (LECD), een kenniscentrum dat de diversiteit bij de politie moet verbeteren. Tien van de in totaal vijftien medewerkers zijn sinds 2005 vertrokken, waaronder vijf allochtonen. Momenteel werkt er nog één allochtoon bij het centrum. De PvdA en SP hebben naar aanleiding van deze ontwikkelingen minister Opstelten van Veiligheid en Justitie gevraagd om tekst en uitleg.[6]

---

[1] Ministerie van Veiligheid en Justitie 2007.
[2] Volkskrant 8 maart 2009.
[3] ‘Buitenhof’, VPRO Nederland 1, 8 maart 2009.
[4] NRC 11 maart 2009.
[5] Inspectie Openbare Orde en Veiligheid 2009, p. 8.
[6] ‘Nieuwsuur’, NOS/NTR Nederland 2, 7 december 2011.

Hoewel de doelstellingen van de minister ten aanzien van het aantal vrouwen in redelijke mate gerealiseerd lijken, is dat ten opzichte van allochtonen geenszins het geval. In 2011 was Sitalsing de enige allochtone korpschef, hij is inmiddels vertrokken. Het tweede echelon bestaat in 2011 uit totaal 124 leidinggevenden, waarvan slechts drie allochtonen.[7] Het percentage allochtonen in de gewone functies is met slechts 0,8 procent gegroeid naar 7,2 procent.[8] Het mag duidelijk zijn dat het voorkeursbeleid van minister Ter Horst niet toereikend is geweest voor het realiseren van de streefcijfers ten aanzien van het aantal allochtonen. In het huidige regeerakkoord is afgesproken te stoppen met het voeren van diversiteits- of voorkeursbeleid met het accent op etnische herkomst, bij de politie wordt inmiddels niet meer gewerkt met streefcijfers.[9]

De teleurstellende resultaten van het beleid van minister Ter Horst ten aanzien van het werven van allochtonen wekten mijn interesse in het voeren van voorkeursbeleid. Wat zeggen de voor- en tegenstanders? Hoe kan voorkeursbehandeling worden gerechtvaardigd met het oog op het discriminatieverbod? In welke vorm achten de Commissie Gelijke Behandeling en de rechter voorkeursbeleid toelaatbaar? En hoe past dit alles bij de doelstellingen van minister Ter Horst met betrekking tot het aantal allochtonen bij de politie? Op basis hiervan wordt in deze scriptie een antwoord gezocht op de volgende hoofdvraag: *Wat is de verhouding tussen het gelijkheidsbeginsel en de voorkeursbehandeling van allochtonen bij werving en selectie voor politiefuncties?*

De scriptie bestaat uit drie hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk vormt het conceptueel kader. Het verbod op (indirecte) discriminatie blijkt uit art. 1 Grondwet. Art. 3 Grondwet regelt dat alle Nederlanders op gelijke voet in openbare dienst, waaronder de politie, benoembaar zijn. Het antwoord op de vraag of het discriminatieverbod voldoende recht doet aan het gelijkheidsbeginsel is afhankelijk van de benadering van het gelijkheidsbeginsel die men hanteert. Volgens een materiële benadering is in sommige gevallen een voorkeursbehandeling noodzakelijk. In een formele gelijkheidsbenadering wordt voorkeursbehandeling altijd als uitzondering op het gelijkheidsbeginsel gezien. Onder meer art. 2 van de Algemene Wet Gelijke Behandeling biedt mogelijkheden om een dergelijke uitzondering te maken. In hoofdstuk twee licht ik op grond van diverse uitspraken het standpunt van de Commissie Gelijke Behandeling toe over voorkeursbeleid bij werving en selectie en vergelijk ik dat met uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. In het derde hoofdstuk ga ik in op de argumenten van de voor- en tegenstanders van voorkeursbeleid bij werving en selectie in het algemeen, en specifiek bij de politie. In de conclusie zal blijken dat het gelijkheidsbeginsel deze vorm van voorkeursbehandeling niet per definitie uitsluit. Ook komen mogelijke oorzaken aan de orde voor het feit dat de doelstellingen van minister Ter Horst niet zijn gerealiseerd.

---

[7] Binnenlands Bestuur 25 maart 2011.
[8] 'Nieuwsuur', NOS/NTR Nederland 2, 7 december 2011.
[9] Zie voor de volledige regeringsverklaring d.d. 26 oktober 2010 www.rijksoverheid.nl/regering/het-kabinet/regeringsverklaring.

# *Hoofdstuk 1 – Het gelijkheidsbeginsel*

Dit hoofdstuk begint met een algemene typering van het gelijkheidsbeginsel. Volgens een formele gelijkheidsbenadering moet een voorkeursbehandeling worden beschouwd als een uitzondering op het gelijkheidsbeginsel, volgens een materiële benadering biedt het gelijkheidsbeginsel veel meer mogelijkheden voor een voorkeursbehandeling. Het onderscheid tussen deze benaderingen komt in de tweede paragraaf aan de orde. De derde en laatste paragraaf vormt een beschrijving van de wettelijke mogelijkheden voor voorkeursbeleid. Centraal in dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag: *In hoeverre laat het gelijkheidsbeginsel een voorkeursbehandeling toe voor bepaalde groepen?*

## *1.1 Algemene typering*

Het gelijkheidsbeginsel neemt in de huidige westerse rechtsopvatting een prominente plaats in. Zo bepaalt artikel 1 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens dat alle mensen vrij en gelijk in waardigheid en rechten worden geboren. Art. 2 lid 1 bepaalt vervolgens dat een ieder aanspraak heeft op alle rechten en vrijheden die in de UVRM zijn opgesomd, “zonder enig onderscheid van welke aard ook, zoals ras, kleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status”. In internationale richtlijnen zoals de anti-rassendiscriminatierichtlijn en kaderrichtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep vormt het gelijkheidsbeginsel het uitgangspunt.[10] Verder is het beginsel is onder meer verankerd in art. 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR), art. 141 van het EG-Verdrag, en art. 14 en het Twaalfde Protocol van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Op nationaal niveau is het gelijkheidsbeginsel vastgelegd in art. 1 van de Grondwet. Art. 3 van de Grondwet bepaalt dat alle Nederlanders op gelijke voet in openbare dienst benoembaar zijn.

De basis voor de formulering van het normatieve gelijkheidsbeginsel is gelegd door Aristoteles: het gelijke dient gelijk en het ongelijke dient ongelijk te worden behandeld.[11] De exacte betekenis van het beginsel is hiermee echter nog niet gegeven; onduidelijk blijft wanneer er sprake is van gelijke gevallen, en wat de inhoud moet zijn van een gelijke behandeling. Het referentiekader dat van toepassing is op een concrete situatie, zoals regelgeving op het gebied van sociale zekerheid, geeft inhoud aan het gelijkheidsbeginsel. De discussie over de inhoud van het gelijkheidsbeginsel in een concreet geval wordt door het referentiekader niet weggenomen, maar geeft wel de grenzen aan waarbinnen deze discussie gevoerd wordt.[12] Duidelijk is dat ‘gelijke’ personen geen ‘identieke’ personen hoeven te zijn; voldoende is dat zij op enkele relevante kenmerken vergelijkbaar zijn. Er is een maatstaf nodig aan de hand waarvan kan worden beoordeeld welke verschillen en overeenkomsten

[10] Respectievelijk richtlijn 2000/43/EG en richtlijn 2000/78/EG.
[11] Wiggers 1991, p. 120-121.
[12] Loenen 1998, p. 19.

relevant zijn.[13] De opbouw van de formulering van Aristoteles kan worden gekoppeld aan het onderscheid tussen een formele en materiële benadering van het gelijkheidsbeginsel. Dit onderscheid komt aan de orde in de volgende paragraaf.

## *1.2 Formele en materiële benadering*

*Benadering in absolute zin*

In absolute zin gaat een formele benadering van het gelijkheidsbeginsel uit van de volledige *gelijkheid van de behandeling*. In deze gelijkheidsbenadering dienen alle mensen, ongeacht tijd, plaats, status, ras en geslacht, hetzelfde behandeld te worden en dezelfde rechten en plichten te hebben. Dit houdt in dat om gelijkheid van mensen te bereiken geen enkele ruimte is voor hun individuele en groepskenmerken.[14] Een absolute materiële gelijkheidsbenadering is gericht op de volledige *gelijkheid van de uitkomst van de behandeling*. Het gaat hier om het scheppen van gelijke kansen voor iedereen.[15] Deze benadering houdt niet alleen in dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld, maar ook dat ongelijke gevallen ongelijk moeten worden behandeld naar de mate van hun ongelijkheid. Dit brengt met zich mee dat differentiatie nodig kan zijn om voldoende recht te doen aan het gelijkheidsbeginsel. Door differentiatie worden gelijke behandeling en gelijke rechten op hoger niveau bereikt.[16] In het verlengde hiervan ligt in de materiële gelijkheidsbenadering besloten dat er veel aandacht moet zijn voor individuele en groepskenmerken, behoeften en omstandigheden. Een gelijke behandeling kan in deze benadering soms ontoelaatbaar worden geacht.[17] Het feitelijke gevolg van de differentiatie is doorslaggevend.[18]

Absolute formele en materiële gelijkheidsbenaderingen vallen in de praktijk niet te verwezenlijken. Regelgeving betekent differentiatie. Bekende voorbeelden zijn de Belastingwet, die onderscheid maakt tussen mensen met lage en mensen met hoge inkomens; en de Kieswet, die onderscheid maakt tussen mensen jonger en ouder dan achttien jaar. Hier is duidelijk geen sprake van een formele gelijkheidsbenadering in absolute zin, in dat geval zou immers geen enkele ruimte zijn voor differentiatie. Toch hanteert de wetgever een formele gelijkheidsbenadering, waarin voornamelijk wordt gekeken naar de differentiatie zelf en niet zozeer naar de uitkomsten ervan.[19] In de praktijk is het onvermijdelijk om ook in een formele benadering aandacht te besteden aan ongelijke gevallen. In die zin overlappen de formele en materiële gelijkheidsbenadering elkaar. Het praktische probleem van een materiële gelijkheidsbenadering in absolute zin is dat het onmogelijk is om alle

[13] Gerards 2002, p. 9-10.
[14] Loenen 1998, p. 11.
[15] *Kamerstukken II*, 2001/02, 28 481, nr. 1.
[16] Loenen (1998, p. 11) noemt het voorbeeld van een zieke. Een ziek persoon heeft niets aan eenzelfde behandeling als een gezond persoon, maar heeft juist, om weer gezond te worden, een speciale behandeling nodig. In dit voorbeeld is de gelijke behandeling op hoger niveau het gelijke recht op gezondheid.
[17] Gerards & Heringa 2003, p. 14.
[18] Gerards 2002, p. 12.
[19] Gerards 2002, p. 12.

regelgeving zodanig open te formuleren dat aan elk individueel geval uitkomst wordt geboden.

*Formele benadering in de praktijk*

De overtuiging dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden is onomstreden. Het antwoord op de vraag wanneer sprake is van gelijke gevallen is dat echter niet. Dat bij toepassing van de Belastingwet het verschil in hoogte van inkomens een doorslaggevende factor is, moge duidelijk zijn. Oordelen over vergelijkbaarheid zijn echter lang niet altijd zo evident, met name waar het gevoelige gronden van onderscheid betreft, zoals ras, geslacht, godsdienst en politieke overtuiging. Het uitgangspunt is dat mensen ongeacht hun ras, geslacht, en andere genoemde kenmerken gelijk zijn, en dus recht hebben op dezelfde behandeling. Indien er toch differentiatie plaatsvindt, dient dat op overtuigende wijze te worden gerechtvaardigd. Discussie is onvermijdelijk over de vraag wanneer differentiatie gerechtvaardigd is. Voorkomen moet worden dat vooroordelen invloed uitoefenen op het standpunt dat de rechtvaardiging al dan niet voldoende overtuigend is. En Loenen noemt nog drie dilemma's die de stelling 'gelijke gevallen moeten gelijk behandeld worden' met zich meebrengt.[20]

Het eerste dilemma doet zich voor bij verschillen die onlosmakelijk zijn verbonden aan bepaalde groepen, zoals het geval is bij het onderscheid tussen mannen en vrouwen. Vanuit het perspectief van de werkgever is een zwangere vrouw niet gelijk aan een man. De Nederlandse wetgever heeft in de Wet Gelijke Behandeling van mannen en vrouwen (WGB) echter bepaald dat zij wel als gelijk dienen te gelden; de rechten en belangen van de vrouw wegen zwaarder dan die van de werkgever. Ook met betrekking tot raciale kenmerken kunnen problemen ontstaan; zo is het op grond van de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) niet toegestaan voor de houder van een poffertjeskraam om alleen blank personeel in Hollandse klederdracht aan te nemen.[21]

Het volgende dilemma komt naar voren bij de overtuiging dat zolang er sprake is van dezelfde behandeling, er zich geen problemen voordoen met betrekking tot gelijkheid. De uitkomst van de behandeling echter kan leiden tot uitsluiting van bepaalde groepen mensen. In de formele gelijkheidsbenadering is er nauwelijks ruimte voor dit probleem.

Het derde en laatste dilemma heeft betrekking op de situatie waarin gevallen ongelijk zijn. Wat dient er in dat geval te gebeuren? Loenen hanteert hier de formele gelijkheidsbenadering in een zeer absolute zin, daar zij aangeeft dat in de formele benadering geen ruimte is voor dit vraagstuk. Zoals eerder besproken echter brengt niet alleen een materiële, maar ook een formele gelijkheidsbenadering in de praktijk mee dat wordt nagedacht over de behandeling van ongelijke gevallen. Beide benaderingen overlappen elkaar enigszins op dit punt.

---

[20] Loenen 1998, p. 20-23.

[21] Zie CGB 28 februari 2001, oordeel 2001-19 voor een vergelijkbare zaak met betrekking tot onderscheid op grond van geslacht bij werving en selectie.

*Materiële benadering in de praktijk*

Ook met betrekking tot de materiële gelijkheidsbenadering beschrijft Loenen enkele dilemma's. Ten eerste ligt de nadruk, nog sterker dan bij de formele gelijkheidsbenadering, op het vraagstuk naar de relevantie van de verschillen. Daaraan wordt nu immers de vraag toegevoegd bij welke verschillen een voorkeursbehandeling geboden is om gelijke behandeling op een hoger niveau mogelijk te maken. Deze vraag kan tot grote controverses leiden, bijvoorbeeld in het geval dat een islamitische vrouw een uitkering wil ontvangen totdat zij een baan heeft gevonden waarin zij niet hoeft samen te werken met mannelijke collega's.

Het tweede dilemma betreft de vraag hoever een eventuele differentiatie dient te gaan. In kwalitatieve zin kan worden gezegd dat een groter aantal speciale voorzieningen leidt tot een materieel meer gelijke behandeling. De vraag is waar de grenzen liggen, nu deze alleen al financieel gezien zullen moeten worden gesteld. In kwantitatieve zin moet een oplossing komen voor het vraagstuk hoe sterk moet worden gedifferentieerd naar doelgroepen. Zoals beschreven is een materieel gelijke behandeling in absolute zin niet te verwezenlijken. Gezien het gebrek aan beschikbare middelen zullen ook hier grenzen moeten worden gesteld aan de verplichting om rekening te houden met relevante verschillen. Met het oog op de trias politica kan de rechter deze grenzen in ieder geval niet stellen – en op basis daarvan voorzieningen treffen – hij kan hooguit oordelen dat een regeling in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.[22] Bovendien hanteert de rechter vaak een formele gelijkheidsbenadering, waarbinnen een regeling waarin gelijke gevallen gelijk worden behandeld rechtmatig wordt geacht.[23]

Uit bovenstaande volgt dat mensen niet altijd en overal hetzelfde behandeld kunnen worden, maar ook niet altijd en overal in overeenstemming met hun individuele omstandigheden. Een middenweg is differentiatie gebaseerd op generalisatie. Deze gelijkheidsbenadering houdt rekening met groepskenmerken. De eerder genoemde Belastingwet is op deze manier vormgegeven; hier is uitgegaan van de generalisatie dat hogere inkomens een hogere draagkracht met zich mee brengen.[24]

*Van formeel naar materieel*

Het gelijkheidsbeginsel heeft zich door de jaren heen ontwikkeld van een zeer formele benadering naar een meer materiële benadering.[25] De standenmaatschappij kende een grote mate van ongelijkheid. Als reactie hierop domineerde in de 19e eeuw de formele gelijkheidsbenadering, waarin burgers zo min mogelijk op individuele of groepskenmerken werden aangesproken. Ook in de 19e eeuw was echter wet- en regelgeving nodig, en absolute formele gelijkheid dus onhaalbaar. Daarmee ontstond de paradox van rechtsgelijkheid: de wet differentieert tussen burgers, ook al zijn alle burgers gelijk voor de wet. Gedurende de 19e eeuw nam de regelgeving toe, en werd in de wetgeving steeds vaker

[22] Loenen 1998, p. 25-30.
[23] Zie NS-zaak: Rb. 's-Gravenhage (pres.) 7 mei 1993, NJCM-Bulletin 1993, p. 685-693.
[24] Loenen 1998, p. 12.
[25] Loenen 1998, p. 12-15.

gedifferentieerd op grond van groepskenmerken: kinderen werden beschermd tegen uitbuiting van werkgevers en de eerste sociale verzekeringen waren een feit.[26]

Met de opkomst van de verzorgingsstaat kreeg het gelijkheidsbeginsel een nieuwe invulling. In deze periode staat in een streven naar rechtvaardigheid juist de ongelijkheid van de burgers centraal; deze zou moeten worden gecompenseerd. Individuen en groepen claimden steeds meer rechten voor zichzelf met verwijzing naar andere groepen, met een grote hoeveelheid regelgeving tot gevolg. De verwachtingen ten aanzien van de vervulling van behoeften bleven stijgen, en daarmee groeide de discrepantie tussen die verwachtingen en de werkelijkheid. Er bestond geen maatstaf om te bepalen welke claims wel en welke niet moesten worden gehonoreerd. Daarmee ontstond de vraag wanneer differentiatie geoorloofd was. Dit vraagstuk wordt behandeld in het tweede hoofdstuk. In de volgende paragraaf komen eerst de wettelijke mogelijkheden voor een voorkeursbehandeling aan de orde.

### *1.3 Wettelijke mogelijkheden voorkeursbehandeling*

De term 'voorkeursbehandeling' wordt niet altijd hetzelfde toegepast. Een algemene omschrijving is dat voorkeursbehandeling personen bij onder meer werving en selectie bevoorrecht op grond van groepskenmerken zoals ras of geslacht. Voorkeursbehandeling maakt gebruik "van een in beginsel verdacht criterium als ras of geslacht om een categorie mensen niet uit te sluiten (hetgeen het geval is bij 'negatief' discrimineren) maar hen juist in een gunstiger positie te brengen (dat wil zeggen 'positief' discrimineren)".[27] Wettelijk gezien moet voorkeursbehandeling worden beschouwd als een uitzondering op het discriminatieverbod, die slechts is toegestaan om maatschappelijke achterstanden van vrouwen, allochtonen of personen met een handicap of chronische ziekte op te heffen dan wel te verminderen. Voorkeursbehandeling moet voldoen aan strenge eisen, waarop wordt teruggekomen in het tweede hoofdstuk.[28] Uit het feit dat voorkeursbehandeling alleen als uitzondering op het gelijkheidsbeginsel is toegestaan, blijkt een formele benadering van de wetgever. Een materiële benadering gaat er immers van uit dat het gelijkheidsbeginsel meer direct ruimte biedt aan een voorkeursbehandeling.[29]

Het gelijkheidsbeginsel is verankerd in art. 1 van de Grondwet. Dit artikel bepaalt dat discriminatie "wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, of op welke grond dan ook" niet is toegestaan.[30] Dit betekent echter niet dat onderscheid op deze gronden in geen geval is toegestaan. Art. 1 Grondwet is nader uitgewerkt in verschillende wetten die gelijke behandeling betreffen, waaronder de Wet Gelijke Behandeling op grond van Leeftijd bij arbeid (WGBL), de Wet Gelijke Behandeling op grond van Handicap of

---

[26] Zie ook Sloot 1986, p. 19-20.
[27] Loenen 1998, p. 56. Hoewel positieve discriminatie kan worden gelezen als een contradictio in terminis, gebruik ik in deze scriptie gemakshalve de termen voorkeursbehandeling, voorkeursbeleid en positieve discriminatie door elkaar.
[28] Zie voor meer informatie het dossier Voorkeursbeleid van de Commissie Gelijke Behandeling: www.cgb.nl/dossiers/voorkeursbeleid.
[29] *Kamerstukken II*, 2001/02, 28 481, nr. 1.
[30] Inhoudelijk vergelijkbare bepalingen zijn art. 14 EVRM en art. 26 IVBPR.

Chronische Ziekte (WGBH/CZ) en de Wet Gelijke Behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid (WGB m/v). Hier zal ik mij beperken tot de wetgeving die van belang is als het gaat om het voorkeursbeleid van een werkgever ten opzichte van een bepaalde groep sollicitanten. Dat is met name de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB).

Art. 1 AWGB bepaalt dat onderscheid tussen personen op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat verboden is. De wetgever heeft gekozen voor een gesloten systeem van uitzonderingsgronden. Dit houdt in dat direct onderscheid op een van de gronden uit art. 1 slechts is toegestaan als daarvoor een uitzonderingsgrond in de AWGB is opgenomen. Deze uitzonderingsgronden laten weinig ruimte. In geval van indirect onderscheid is er meer ruimte, dit is toelaatbaar als er een objectieve rechtvaardiging voor kan worden gegeven. In de Memorie van Toelichting op de AWGB heeft de wetgever (het verbod op) direct en indirect onderscheid als volgt omschreven: “Elk direct onderscheid, dat wil zeggen onderscheid dat rechtstreeks verwijst naar één van de [in art. 1 AWGB] genoemde non-discriminatiekenmerken, is verboden, tenzij er een specifieke uitzondering is gemaakt. Van indirect onderscheid is sprake, wanneer een onderscheid gebaseerd op een andere hoedanigheid of gedraging dan de in dit wetsvoorstel vermelde discriminatiekenmerken in de toepassingspraktijk leidt tot een benadeling van hoofdzakelijke personen behorend tot een in dit wetsvoorstel beschermde categorie. Ook indirect onderscheid is verboden, tenzij de wet bepaalt dat het verbod niet van toepassing is”.[31] De begrippen formeel en materieel onderscheid hangen nauw samen met de begrippen direct en indirect onderscheid. “Het concept van indirect onderscheid impliceert immers een erkenning van het feit dat een formeel gelijke behandeling een materiële, feitelijke, ongelijkheid tot gevolg kan hebben.”[32]

De wetgever heeft met het oog op de rechtszekerheid gekozen voor een helder en gesloten systeem van uitzonderingsgronden. De Commissie Gelijke Behandeling (CGB)[33] acht het gesloten systeem niet problematisch, wel is de CGB van mening dat de AWGB buiten beschouwing zou moeten blijven wanneer toepassing ervan tot onaanvaardbare resultaten zou leiden.[34] Het gesloten systeem van uitzonderingsgronden van de AWGB kent twee soorten rechtvaardigingsmogelijkheden. De eerste wordt gevormd door specifieke wettelijke gronden ter rechtvaardiging van direct onderscheid, de tweede bestaat uit een algemene rechtvaardigingsmogelijkheid voor indirect onderscheid.[35] In deze scriptie is de eerste vorm van belang. Nu de politie als werkgever een direct verschil maakt tussen autochtone en allochtone sollicitanten, is er sprake van direct onderscheid. Bovendien is het voor iedereen duidelijk dat er geen sprake is van een gelijke behandeling. De eerste soort

[31] *Kamerstukken II*, 1990/91, 22 014, nr. 3, p. 14.
[32] Gerards 2002, p. 13.
[33] De CGB is een onafhankelijk, landelijk college dat in 1994 door de Nederlandse regering werd ingesteld om meer duidelijk te scheppen in de complexe en aan verandering onderhevige gelijkebehandelingswetgeving. Iedereen die zich ongelijk behandeld voelt kan bij de CGB een verzoek om een oordeel indienen. De CGB ziet toe op de naleving van haar oordelen, adivseert en geeft voorlichting over gelijke behandeling.
[34] Gerards & Heringa 2003, p. 99-101.
[35] Gerards & Heringa 2003, p. 102-104.

rechtvaardigingsmogelijkheden valt uiteen in twee categorieën. De eerste categorie heeft betrekking op bijzondere instellingen, zoals godsdienstige instellingen of instellingen op politieke grondslag. Hier van belang is echter de tweede categorie: bijzondere rechtvaardigingsmogelijkheden die betrekking hebben op de persoonskenmerken waarop het onderscheid is gebaseerd. Art. 2 lid 3 AWGB zondert voorkeursbeleid uit van het verbod op onderscheid, en is daarmee van toepassing op de voorkeursbehandeling van allochtonen bij benoeming in politiefuncties: "Het in deze wet neergelegde verbod van onderscheid geldt niet, indien het onderscheid een specifieke maatregel betreft die tot doel heeft vrouwen of personen behorende tot een bepaalde etnische of culturele minderheidsgroep een bevoorrechte positie toe te kennen ten einde feitelijke nadelen verband houdende met de gronden ras of geslacht op te heffen of te verminderen en het onderscheid in een redelijke verhouding staat tot dat doel."

Zoals de formulering duidelijk maakt is het doel van de bepaling het opheffen dan wel verminderen van feitelijke nadelen. Daarnaast wordt met de bepaling gestreefd naar een mentaliteitsverandering. Kernvoorwaarde is dat het voorkeursbeleid in een redelijke verhouding staat tot het daarmee beoogde doel. Bij de parlementaire behandeling van de AWGB stelde de regering het onwenselijk te vinden wanneer de uitleg van deze uitzonderingsgrond in verschillende contexten uiteenloopt. Het werd van belang geacht dat een voorkeursbehandeling wordt gezien als een afwijking van het beginsel van gelijke behandeling van personen. De wetsgeschiedenis inzake voorkeursbehandeling van etnische en culturele minderheden maakt niet duidelijk wat moet worden verstaan onder een etnische of culturele minderheidsgroep. In het licht van de AWGB is aannemelijk dat de persoonskenmerken ras en nationaliteit hier beide onder vallen.[36]

Het antwoord op de vraag of voorkeursbehandeling valt te rijmen met het gelijkheidsbeginsel hangt in belangrijke mate af van de gelijkheidsbenadering die wordt gehanteerd. In een materiële benadering biedt het gelijkheidsbeginsel meer direct ruimte aan een voorkeursbehandeling, omdat anders geen gelijkheid van de uitkomst van de behandeling kan worden gerealiseerd. De wetgever hanteert een formele gelijkheidsbenadering, nu voorkeursbeleid wettelijk gezien altijd als uitzondering op het gelijkheidsbeginsel wordt beschouwd. Art. 2 lid 3 AWGB biedt de mogelijkheden voor deze uitzondering. Voorkeursbeleid voor vrouwen of etnische minderheden is toegestaan indien dit de feitelijke achterstand van deze groepen kan opheffen of ten minste verminderen. Ten opzichte van dit doel moet de gekozen maatregel proportioneel zijn.

[36] In deze scriptie worden de termen ras, etnische groep en allochtonen door elkaar gebruikt. Zie ook Monster, Vermeulen & Waaldijk 1999, p. 157.

# *Hoofdstuk 2 – De CGB en de rechter*

De Commissie Gelijke Behandeling (CGB) heeft zich vanaf haar oprichting in 1994 tot op heden regelmatig uitgesproken over voorkeursbeleid bij werving en selectie. De Commissie doet een uitspraak indien een belanghebbende of rechter daarom heeft verzocht, en baseert zich daarbij onder meer op toonaangevende jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJ EG). Dit hoofdstuk vormt een overzicht van en vergelijking tussen jurisprudentie van de CGB en het HvJ EG over voorkeursbehandeling. Daarmee wordt de volgende vraag beantwoord: *In hoeverre komt het standpunt van de CGB overeen met de jurisprudentie van het HvJ EG over voorkeursbeleid bij werving en selectie?*

## *2.1 Oordelen van de Commissie Gelijke Behandeling*

In de oordelen van de CGB zijn twee hoofdlijnen te ontdekken als het gaat om uitzonderingen op het gelijkheidsbeginsel.[37] De eerste hoofdlijn is erop gericht het gebod van gelijke behandeling in een zo groot mogelijke mate te respecteren. De uitzonderingen moeten derhalve zo strikt mogelijk worden geïnterpreteerd. De Commissie toetst bij de vraag of een concreet geval onder één van de uitzonderingen valt zorgvuldig aan alle wettelijke eisen die daaraan worden gesteld. De tweede hoofdlijn betreft het feit dat de CGB nooit ambtshalve toetst of er een uitzondering van toepassing is. Als er in een verzoek om een oordeel een beroep wordt gedaan op een uitzondering, is het aan de indiener van het verzoek om te onderbouwen waarop dat beroep is gegrond.

De CGB benadrukt dat voorkeursbeleid alleen is toegestaan met het doel maatschappelijke achterstand op te heffen dan wel te verminderen. Hoewel voorkeursbeleid tot gevolg kan hebben dat de organisatie diverser wordt, of een betere afspiegeling vormt van de samenleving, vormt dit op zichzelf geen rechtvaardiging voor het voeren van voorkeursbeleid. Het voorkeursbeleid, dat overigens slechts als tijdelijke maatregel mag worden ingezet, moet voortdurend worden geëvalueerd. Indien blijkt dat de achterstand opgeheven dan wel verminderd is moet het voorkeursbeleid worden beëindigd.

De zwakste en meest voorkomende vorm van voorkeursbeleid houdt in dat voorrang wordt gegeven aan vrouwen of allochtonen indien zij even geschikt zijn als mannen of autochtonen. De CGB heeft geoordeeld dat de vraag of er sprake is van gelijke geschiktheid beantwoord moet worden aan de hand van de eisen die in de personeelsadvertentie worden gesteld, en dat deze eisen bovendien relevant moeten zijn voor de functie.[38] De Commissie is met betrekking tot selectieprocedures van oordeel dat de beoordelingscriteria vooraf vastgesteld, nauwkeurig omschreven, voldoende inzichtelijk en controleerbaar moeten zijn.[39] De werkgever moet zich bovendien inspannen om invulling te geven aan het voorkeursbeleid. Afwijking van het voorkeursbeleid wordt niet gerechtvaardigd doordat een gelijk geschikte

[37] Monster, Vermeulen & Waaldijk 1999, p. 141-142.
[38] CGB 30 januari 1996, oordeel 1996-5.
[39] CGB 23 december 1996, oordeel 1996-119.

kandidaat al eerder werkzaamheden voor de werkgever heeft verricht, nu dit niet kan worden aangemerkt als een voor de functie relevant vereiste. Als op basis van de functie-eisen geconcludeerd wordt dat sprake is van gelijke geschiktheid, dan rust op de werkgever een aanstellingsplicht ten aanzien van een kandidaat met een allochtone achtergrond.[40]
Conform de jurisprudentie van het HvJ EG[41] en haar eigen jurisprudentie[42] toetst de Commissie de toelaatbaarheid van voorkeursbeleid voor allochtonen voor zover mogelijk aan dezelfde criteria als waaraan ze het voorkeursbeleid voor vrouwen toetst. De drie criteria waaraan de Commissie de rechtmatigheid van voorkeursbeleid bij werving en selectie toetst zijn:[43]

1. De achterstand die onderwerp van het voorkeursbeleid is, dient te zijn aangetoond en te worden gerelateerd aan het beschikbare arbeidsaanbod. Zo oordeelde de CGB dat een werkgever het streefcijfer voor het aantal vrouwen diende te verhogen, omdat dit cijfer niet gerelateerd was aan het relevante arbeidspotentieel in de regio van de werkgever. Van de hoger opgeleide beroepsbevolking was 43,3 procent vrouw, terwijl de werkgever een streefpercentage van 30 procent vrouwen hanteerde.
2. De regeling waarborgt dat sollicitaties worden onderworpen aan een objectieve beoordeling van alle kandidaten, waarbij rekening wordt gehouden met alle criteria betreffende de persoon van de kandidaten. Indien één of meer criteria de balans in het voordeel van de mannelijke kandidaat doen doorslaan en dergelijke criteria niet (indirect) discriminerend zijn ten opzichte van vrouwelijke kandidaten, dient de aan de vrouwelijke kandidaten toegekende voorrang buiten toepassing te worden gelaten.
3. Het onderscheid dient in redelijke verhouding te staan tot het doel.

Aan de principes wordt voor vrouwen en allochtonen niet altijd op gelijke wijze uitwerking gegeven, dit is mede afhankelijk van de juridische en maatschappelijke context waarin de voorkeursbehandeling plaatsvindt.[44] De CGB acht een te restrictieve uitleg van de criteria in strijd met de doeleinden van de Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden (Wet Samen) en het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie (IVUR), en bovendien niet stroken met de doeleinden met betrekking tot feitelijke gelijkheid die met de uitzonderingsmogelijkheid worden beoogd. De Commissie oordeelde in 1999 over twee personeelsadvertenties waarin de voorkeur werd uitgesproken voor allochtone medewerkers. Het voorkeursbeleid dat in de advertenties tot uitdrukking werd gebracht voldeed niet volledig aan de drie toetsingscriteria. De functies stonden alleen voor allochtonen open, en gaven dus niet slechts de voorkeur aan een allochtone medewerker bij gelijke geschiktheid. Toch achtte de CGB deze incidentele voorkeursbehandeling toelaatbaar. Hierbij nam de Commissie de plaatselijke hoge werkloosheid van allochtonen en het feit dat

[40] CGB 29 januari 1997, oordeel 1997-11.
[41] HvJ EG 17 oktober 1995, nr. C-450/93, *Jur*. 1995, p. I-3051 (Kalanke); HvJ EG 11 november 1997, nr. C-409/95, *Jur*. 1997, p. I-6363 (Marschall); HvJ EG 6 juli 2000, nr. C-407/98, *Jur*. 2000, p. I-5539 (Abrahamsson).
[42] CGB 9 januari 2003, oordeel 2003-1.
[43] CGB 18 november 1996, oordeel 1996-97; CGB 31 maart 2004, oordeel 2004-36.
[44] CGB 19 april 1999, oordeel 1999-31 en 1999-32.

het gebruikelijke voorkeursbeleid (gelijke geschiktheid) niet effectief is gebleken in aanmerking. Bovendien neemt de ondervertegenwoordiging van allochtonen toe naarmate er sprake is van een hoger functieniveau, terwijl juist bij functies op dit niveau “de positieve neveneffecten van een evenredige vertegenwoordiging (zoals uitstraling op en motivatie van de betreffende bevolkingsgroepen) een grotere rol gaan spelen”.[45]

Voor het voorkeursbeleid voor etnische en culturele minderheden is van belang geweest dat op 1 januari 1998 de Wet Samen in werking trad.[46] Nu deze wet een uitwerking was van het IVUR, moest art. 2 lid 3 AWGB in samenhang met art. 2 jo. art. 3 van de Wet Samen en art. 1 lid 4 jo. art. 2 lid 2 van het IVUR worden geïnterpreteerd. In beginsel mocht een voorkeursbeleid worden gevoerd waarmee een evenredige vertegenwoordiging uit de doelgroepen binnen de organisatie bereikt werd. Van een evenredige vertegenwoordiging is sprake indien “het aandeel van personen uit de doelgroepen binnen de onderneming verhoudingsgewijze overeenkomt met hun aandeel in de regionale beroepsbevolking. Daarbij wordt rekening gehouden met kwalificatie- en geschiktheidseisen”.[47] Voorkeursbeleid doorstond de proportionaliteitstoets wanneer de inhoud daarvan gerechtvaardigd werd door de mate van onevenredigheid van de vertegenwoordiging. Hierbij werd ook in aanmerking genomen of het beleid daadwerkelijk kon leiden tot vermindering of opheffing van de achterstand, die overigens duidelijk aantoonbaar moest zijn.[48] Na het vervallen van de Wet Samen heeft de CGB de door haar in 1999 ingeslagen koers voortgezet.[49] De drie genoemde toetsingscriteria blijven voor de CGB leidend in de beoordeling van de toelaatbaarheid van voorkeursbeleid. In 2005 heeft het kabinet zich met de Nota Voorkeursbehandeling aangesloten bij deze lijn van de CGB.[50] Beide zijn van oordeel dat voor onderscheid op grond van ras hetzelfde toetsingskader moet gelden als voor geslacht.[51]

### *2.2 Jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen*

Al in 1988 liet een Nederlandse rechter zich uit over voorkeursbeleid voor etnische minderheden. De ambtenarenrechter in Amsterdam bepaalde toen dat bij gelijke geschiktheid (dat wil zeggen wanneer de kandidaten in gelijke mate voldoen aan de functie-eisen) voorrang moest worden gegeven aan een sollicitant uit een etnische minderheidsgroep.[52] Inzake voorkeursbeleid bij werving en selectie is de jurisprudentie van het HvJ EG leidend. In de vorige paragraaf is gebleken dat deze jurisprudentie in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van het toetsingsmodel van de CGB. De uitspraken van het HvJ EG staan in deze paragraaf centraal.

Het Hof heeft zich nog niet uitgelaten over voorkeursbeleid voor etnische minderheden bij werving en selectie. Zolang er geen jurisprudentie van het Hof bestaat over

---

[45] CGB 19 april 1999, oordeel 1999-31 en 1999-32.
[46] De Wet Samen is vervallen op 1 januari 2004.
[47] CGB 19 april 1999, oordeel 1999-31.
[48] *Kamerstukken II*, 1991/92, 22 014, nr. 5 (Memorie van Antwoord), p. 74.
[49] CGB 31 maart 2004, oordeel 2004-36.
[50] *Kamerstukken II*, 2004/05, 28 770, nr. 11.
[51] Van der Pot, Elzinga & De Lange 2006, p. 310.
[52] AG Amsterdam 30 augustus 1988, *TAR* 1988, 199; Monster, Vermeulen & Waaldijk 1999, p. 159.

voorkeursbeleid voor etnische minderheden, geldt de jurisprudentie over voorkeursbehandeling op grond van geslacht als richtsnoer. Het is derhalve relevant om de belangrijkste overwegingen uit deze jurisprudentie te behandelen. De voornaamste regelgeving waarop het Hof haar uitspraken baseert is art. 2 richtlijn 76/207/EEG betreffende de ten uitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces[53] en art. 141 EG-Verdrag. Van art. 2 richtlijn 76/207/EEG zijn voornamelijk de leden 1 en 4 belangrijk, die bepalen dat iedere vorm directe en indirecte discriminatie op grond van geslacht niet is toegestaan, tenzij de maatregelen beogen te bevorderen dat mannen en vrouwen gelijke kansen krijgen door feitelijke ongelijkheden op te heffen. Lid 4 van art. 141 EG-Verdrag regelt dat het beginsel van gelijke behandeling niet belet dat een lidstaat maatregelen aanneemt die de uitoefening van een beroepsactiviteit door het ondervertegenwoordigde geslacht vergemakkelijken teneinde volledige gelijkheid van mannen en vrouwen in het beroepsleven te realiseren.[54]

In 1995 heeft het Bundesarbeitsgericht het Hof een prejudiciële vraag gesteld inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij toegang tot het arbeidsproces. Het Hof oordeelde in deze zaak (Kalanke) dat een nationale regeling ontoelaatbaar is die bij ondervertegenwoordiging van vrouwen hen onvoorwaardelijk voorrang verleent, ook al is sprake van gelijke kwalificaties.[55] Art. 2 lid 4 richtlijn 76/207/EEG moet strikt worden uitgelegd. De richtlijn staat wel voorkeursbeleid toe dat feitelijke ongelijkheden tussen mannen en vrouwen opheft of vermindert en daarmee gelijke kansen bevordert, maar absolute en onvoorwaardelijke voorrang voor vrouwen gaat een stap te ver.

In de zaak Marschall uit 1997 werd het arrest Kalanke genuanceerd.[56] Het Hof oordeelde hier over een vergelijkbare voorkeursbehandeling. Ook in deze zaak wilde de werkgever bij gelijke kwalificaties van kandidaten voorrang verlenen aan vrouwen. Dit voorkeursbeleid kende echter, in tegenstelling tot de zaak Kalanke, een *Öffnungsklausel* (openingsclausule). De openingsclausule garandeerde de objectieve beoordeling van elke vrouwelijke én mannelijke kandidaat, en sloot de benoeming van een man dan ook niet uit. In beginsel moest aan zowel mannen als vrouwen de mogelijkheid worden geboden om te solliciteren. Aan vrouwen mocht geen voorrang worden verleend indien één of meer criteria betreffende de persoon van de kandidaten de balans in het voordeel van de man deden doorslaan. Het verschil met de zaak Kalanke is dat hier bij gelijke geschiktheid geen onvoorwaardelijke voorrang werd verleend aan vrouwen. Het Hof oordeelde dat dit voorkeursbeleid geen strijd oplevert met art. 2 lid 1 en lid 4 van richtlijn 76/207/EEG indien de openingsclausule voldoet aan verschillende voorwaarden. Zo moet mannelijke kandidaten met gelijke kwalificaties als vrouwelijke kandidaten worden verzekerd dat de sollicitaties

[53] Deze richtlijn van 9 februari 1976 is per 15 augustus 2009 vervangen door richtlijn 2006/54/EG (herschikkingsrichtlijn).
[54] Lid 3 en lid 4 van art. 141 EG-Verdrag zijn bij het Verdrag van Amsterdam toegevoegd aan het oude art. 119 EEG-Verdrag.
[55] HvJ EG 17 oktober 1995, nr. C-450/93, *Jur*. 1995, p. I-3051 (Kalanke).
[56] HvJ EG 11 november 1997, nr. C-409/95, *Jur*. 1997, p. I-6363 (Marschall).

worden onderworpen aan een objectieve beoordeling, die rekening houdt met alle criteria betreffende de persoon van de kandidaten en dat de aan vrouwelijke kandidaten toegekende voorrang buiten toepassing blijft, wanneer één of meer van die criteria de balans in het voordeel van de mannelijke kandidaat doen doorslaan. Bovendien mogen dergelijke criteria niet discriminerend zijn ten opzichte van de vrouwelijke kandidaten.

De overwegingen uit het arrest Marschall herhaalde het Hof grotendeels op 28 maart 2000 in de zaak Badeck.[57] Er is sprake van ondervertegenwoordiging van vrouwen, wanneer binnen de werkingssfeer van het voorkeursbeleid minder vrouwen dan mannen werkzaam zijn. Het Hof oordeelde dat, indien er sprake is van ondervertegenwoordiging, art. 2 lid 1 en lid 4 van richtlijn 76/207/EEG zich niet verzet tegen een nationale regeling:

- die bij gelijke kwalificatie voorrang verleent aan vrouwen om de doelstellingen van een stimuleringsprogramma te behalen, mits de sollicitaties objectief worden beoordeeld, rekening houdend met de persoonlijke situatie van alle kandidaten;
- volgens welke de dwingende doelstellingen van het stimuleringsprogramma moeten voorzien in een percentage vrouwelijke personeelsleden dat correspondeert met het percentage vrouwelijke afgestudeerden, promovendi en studenten van elk vakgebied;
- die ten minste de helft van het aantal opleidingsplaatsen aan vrouwen voorbehoudt, tenzij het aantal sollicitaties van vrouwelijke kandidaten onvoldoende is;
- die bij gelijke kwalificatie garandeert dat gekwalificeerde vrouwen die voldoen aan alle voorwaarden worden uitgenodigd voor een sollicitatiegesprek;
- rekening houdt met het doel dat vertegenwoordigende organen van werknemers en raden van bestuur en van toezicht voor ten minste de helft uit vrouwelijke leden moeten bestaan.

Enkele maanden later toetste het Hof in de zaak Abrahamsson voorkeursbeleid niet alleen aan richtlijn 76/207/EEG maar ook aan het vlak daarvoor in werking getreden art. 141 lid 4 EG-Verdrag.[58] Het Hof oordeelde dat een voorkeursbeleid waarin de voorkeur aan een vrouw wordt gegeven indien zij over voldoende kwalificaties beschikt, tenzij het verschil tussen de kwalificaties van de kandidaten zo groot is dat er strijd ontstaat met het vereiste van objectiviteit bij benoemingen, niet is toegestaan. Volgens het Hof was er sprake van strijd met art. 2 lid 4 richtlijn 76/207/EEG, omdat de selectie van een kandidaat is gebaseerd op de enkele grond dat deze tot het ondervertegenwoordigde geslacht behoort. Hoewel art. 141 lid 4 EG-Verdrag maatregelen toestaat die dienen tot realisering van volledige gelijkheid van mannen en vrouwen, mag de selectiemethode niet onevenredig zijn ten opzichte van het nagestreefde doel. Bovendien moeten de selectiecriteria inzichtelijk en controleerbaar zijn.

In de zaak Schnorbus wordt duidelijk dat art. 2 richtlijn 76/207/EEG ook van toepassing kan zijn op indirecte discriminatie.[59] In deze zaak betrof het de voorkeursbehandeling bij toelating

[57] HvJ EG 28 maart 2000, nr. C-158/97, *Jur*. 2000, p. I-1875 (Badeck).
[58] HvJ EG 6 juli 2000, nr. C-407/98, *Jur*. 2000, p. I-5539 (Abrahamsson).
[59] HvJ EG 7 december 2000, nr. C-79/99, *Jur*. 2000, p. I-10997 (Schnorbus).

tot een juridische opleiding van kandidaten die de dienstplicht moeten vervullen. Bij een groter aantal verzoeken dan plaatsen worden zij zonder verdere voorwaarden toegelaten, terwijl de toelating van andere kandidaten twaalf maanden kan worden uitgesteld. Het Hof acht deze regeling niet in strijd met art. 2 richtlijn 76/207/EEG. Het voordeel voor de betrokken mannen wordt gerechtvaardigd doordat de regeling slechts is bedoeld ter compensatie van de vertraging die zij door hun dienstplicht oplopen, en is voorts niet onevenredig nu deze vertraging minstens twaalf maanden bedraagt.

Op 21 augustus 2002 oordeelde het Hof in de zaak Lommers opnieuw over de toelaatbaarheid van voorkeursbeleid, in dit geval ten aanzien van arbeidsvoorwaarden.[60] Het ging in deze kwestie om een regeling van het ministerie die, in een context van een tekort aan geschikte kinderopvang, het beperkte aantal plaatsen in de kinderopvang dat ter beschikking is gesteld aan het personeel uitsluitend voorbehoudt aan vrouwelijke werknemers. Slechts als de werkgever oordeelt dat er sprake is van een noodgeval, kan een mannelijke werknemer aanspraak maken op deze plaatsen. De regeling werd door het Hof niet in strijd geacht met art. 2 richtlijn 76/207/EEG, mits alleenstaande vaders onder dezelfde voorwaarden als vrouwelijke werknemers toegang tot dit stelsel van kinderopvang kunnen krijgen.

In de zaak Briheche uit 2004 boog het Hof zich over een voorkeursbehandeling van weduwen ten opzichte van weduwnaars.[61] Het Hof oordeelde dat art. 3 lid 1 en art. 2 lid 4 richtlijn 76/207/EEG zich verzetten tegen een nationale regeling die leeftijdsgrenzen voor de toegang tot overheidsfuncties niet tegenwerpt aan niet-hertrouwde weduwen, maar wel aan niet-hertrouwde weduwnaars in dezelfde omstandigheden, zonder daarbij feitelijke ongelijkheden op te heffen dan wel te compenseren.

Uit de jurisprudentie van het HvJ EG blijkt dat het Hof eerst bepaalt of met het gevoerde voorkeursbeleid sprake is van directe of indirecte discriminatie. Wanneer dit het geval is onderzoekt het Hof of de betreffende vorm van discriminatie wordt gerechtvaardigd door art. 2 richtlijn 76/207/EEG of door art. 141 EG-Verdrag. Zolang het Hof zich nog niet heeft uitgesproken over de voorkeursbehandeling van etnische minderheden bij werving en selectie, vormt haar jurisprudentie betreffende voorkeursbeleid op grond van geslacht in deze gevallen het uitgangspunt.

### *2.3 Vergelijking CGB en rechtspraak*

Het HvJ EG baseert haar uitspraken over voorkeursbeleid bij werving en selectie voornamelijk op richtlijn 76/207/EEG en art. 141 EG-Verdrag. Uit de jurisprudentie van het HvJ EG blijkt dat het Hof voorkeur voor vrouwen bij *voldoende* geschiktheid, terwijl er beter geschikte mannelijke kandidaten zijn, ontoelaatbaar acht. De selectie vindt dan immers uitsluitend plaats op de grond dat de kandidaat tot het ondervertegenwoordigde geslacht

[60] HvJ EG 21 augustus 2002, nr. C-476/99, *Jur*. 2002, p. I-2891 (Lommers).
[61] HvJ EG 30 september 2004, nr. C-319/03, *Jur*. 2004, p. I-n.n.g., *JAR* 2004, 260 (Briheche).

behoort.[62] Voorkeursbeleid dat bij *gelijke* geschiktheid voorrang verleent aan vrouwen acht het Hof wel toelaatbaar, mits mannen niet per definitie worden uitgesloten. De mogelijkheid om te solliciteren moet in beginsel aan zowel mannen als vrouwen worden geboden. Er mag geen sprake zijn van onvoorwaardelijke voorrang voor vrouwen; er moet een zogenaamde openingsclausule bestaan. Deze clausule houdt in dat van de voorrangsregel wordt afgeweken indien na een objectieve beoordeling van alle kandidaten blijkt dat één of meer niet voor vrouwen discriminerende criteria betreffende de persoon van de kandidaten de balans doen doorslaan naar een man.[63] De voorkeursbehandeling in de concrete situatie moet ook toepasbaar zijn op mannen die zich in dezelfde situatie bevinden als de betrokken vrouwen.[64] Ook voorkeursbeleid waarin indirect onderscheid wordt gemaakt kan worden gerechtvaardigd door art. 2 richtlijn 76/207/EEG.[65] Om rechtvaardig te worden geacht moet het voorkeursbeleid de proportionaliteitstoets doorstaan, en bovendien inzichtelijk en controleerbaar zijn.[66]

Het voorkeursbeleid voor etnische minderheden bij werving en selectie hoeft niet te voldoen aan de jurisprudentie van het HvJ EG, deze gaat immers uitsluitend over voorkeursbehandeling op grond van geslacht.[67] De CGB toetst de voorkeursbehandeling van allochtonen echter wel in belangrijke mate overeenkomstig de criteria die het Hof stelt aan voorkeursbeleid op grond van geslacht. Ook volgens de CGB is de zwakste vorm van voorkeursbeleid toegestaan zolang bepaalde groepen niet expliciet worden buitengesloten. De CGB vraagt dus ook om een openingsclausule.[68] In de vacature moet zijn opgenomen dat de voorkeur bij gelijke geschiktheid uitgaat naar een kandidaat met allochtone achtergrond.[69] Er moet duidelijk zijn aangegeven dat er een voorkeursbeleid wordt gevoerd, de achterstand van allochtonen slechts suggereren is niet genoeg.[70] Sterkere vormen van voorkeursbeleid, zoals bij voldoende geschiktheid de voorkeur geven aan een allochtone medewerker of uitsluitend werven onder allochtonen, heeft de CGB in het verleden slechts in een paar uitzonderlijke gevallen toelaatbaar geacht.[71] In 2010 nog oordeelde de Commissie dat de politie in een personeelsadvertentie de fout in ging door de voorkeur te geven aan vrouwen bij gebleken geschiktheid.[72]

---

[62] HvJ EG 17 oktober 1995, nr. C-450/93, *Jur*. 1995, p. I-3051 (Kalanke); HvJ EG 6 juli 2000, nr. C-407/98, *Jur*. 2000, p. I-5539 (Abrahamsson).
[63] HvJ EG 11 november 1997, nr. C-409/95, *Jur*. 1997, p. I-6363 (Marschall); HvJ EG 28 maart 2000, nr. C-158/97, J*ur*. 2000, p. I-1875 (Badeck).
[64] HvJ EG 21 augustus 2002, nr. C-476/99, *Jur*. 2002, p. I-2891 (Lommers); HvJ EG 30 september 2004, nr. C-319/03, *Jur*. 2004, p. I-n.n.g., *JAR* 2004, 260 (Briheche).
[65] HvJ EG 7 december 2000, nr. C-79/99, *Jur*. 2000, p. I-10997 (Schnorbus).
[66] HvJ EG 6 juli 2000, nr. C-407/98, *Jur*. 2000, p. I-5539 (Abrahamsson); HvJ EG 7 december 2000, nr. C-79/99, *Jur*. 2000, p. I-10997 (Schnorbus).
[67] Monster, Vermeulen & Waaldijk 1999, p. 159-160.
[68] CGB 9 januari 2003, oordeel 2003-1.
[69] Weeda 2010.
[70] CGB 18 november 1996, oordeel 1996-97; CGB 2 februari 2004, oordeel 2004-10.
[71] CGB 19 april 1999, oordeel 1999-31 en 1999-32.
[72] CGB 24 februari 2010, oordeel 2010-27.

# *Hoofdstuk 3 – Voorkeursbeleid: de voors en tegens*

Halverwege de jaren zeventig maakte Nederland voor het eerst kennis met het idee achter voorkeursbehandeling. Onderwerp van discussie vormde het toen echter nog niet, onder meer omdat de wetgeving inzake gelijke behandeling een directe uitwerking was van richtlijn 76/207/EEG.[73] Een motie die stelde dat de arbeidsmarkt gelijkelijk toegankelijk moest zijn voor mannen en vrouwen werd in juni 1976 zonder problemen aangenomen, nadat minister De Gaay Fortman verklaarde dat het verlenen van voorrang aan vrouwen bij gelijke geschiktheid ter opheffing van hun achterstand niet in strijd was met de Grondwet.[74]

Ophef ontstond er wel toen het Barlaeus Gymnasium in Amsterdam in 1990 mannen uitsloot voor het rectoraat, nadat de wethouder van Onderwijs besloot dat dit nodig was in het kader van het gemeentelijk voorrangsbeleid.[75] Vanaf dat moment heeft ook jurisprudentie over voorkeursbehandeling regelmatig geleid tot controverses over de geoorloofdheid ervan. Deze controverses ontstaan onder meer vanwege uiteenlopende opvattingen over gelijkheid en rechtvaardigheid, en verschillende invullingen van het juridische gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod.[76]

In dit hoofdstuk komen de belangrijkste argumenten voor en tegen voorkeursbeleid bij werving en selectie aan de orde. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen algemene, retrospectieve, prospectieve en juridische argumenten. Voor zover argumenten voor en tegen voorkeursbehandeling van vrouwen aan de orde komen, zijn deze ook van toepassing op voorkeursbeleid voor etnische minderheden. Ook wordt specifieke aandacht besteed aan het voorkeursbeleid van de politie. Er wordt een antwoord gezocht op de volgende vraag: *Wat zijn de argumenten voor en tegen voorkeursbeleid bij werving en selectie?*

## *3.1 De voorstanders*

*Algemene argumenten*

Naast de gedachte dat voorkeursbeleid niet in strijd is met art. 1 van de Grondwet, wordt uit de wetsgeschiedenis niet zonder meer duidelijk hoe voorkeursbeleid objectief gerechtvaardigd kan worden. Wel is in alle gevallen waarin voorkeursbeleid toelaatbaar wordt geacht sprake van een maatschappelijke achterstand van de groep waarvan de leden een voorkeursbehandeling krijgen. Dit blijkt daarmee een noodzakelijke voorwaarde voor de legitimatie van het voorkeursbeleid.[77] Het doel van het voorkeursbeleid is immers het opheffen van achterstanden van bepaalde groepen. Daarmee wordt niet alleen feitelijke gelijkheid gecreëerd[78], maar ook een werkveld dat een afspiegeling vormt van de samenleving. Dit kan in het geval van bijvoorbeeld de politie leiden tot een breder draagvlak onder de bevolking en bovendien een imagoverbetering.

---

[73] Wiggers 1991, p. 12; Verhaar 1998, p. 4.
[74] *Bijlage Handelingen II*, 1975/76, 13 943, nr. 6; Wiggers 1991, p. 12.
[75] Zie onder meer Wiggers 1991, p. 274.
[76] Loenen 1998, p. 55.
[77] Wiggers 1991, p. 13
[78] *Kamerstukken II*, 1984/85, 19 052, nr. 2, p. 14.

*Retrospectieve argumenten*

Met retrospectieve argumenten wordt voorkeursbeleid gerechtvaardigd door uit te gaan van de onrechtvaardige of discriminatoire behandeling die de leden van een groep in het verleden hebben gehad. Wanneer bepaalde groepen in het verleden zijn benadeeld, moet dit onrecht worden hersteld. Dit wordt ook wel compenserende of corrigerende rechtvaardigheid genoemd. Een voorkeursbehandeling voor deze groepen kan worden gezien als schadevergoeding voor de ondervertegenwoordiging die ten gevolge van de benadeling is ontstaan. De groep als geheel bevindt zich als gevolg van de discriminatie in een nadelige positie, ook al zijn niet alle leden individueel benadeeld.[79] Op grond hiervan is een voorkeursbehandeling voor de gehele groep gerechtvaardigd. Van deze voorkeursbehandeling mogen andere groepen best nadeel ondervinden, nu zij baat hebben gehad bij de discriminatie die in het verleden heeft plaatsgevonden.[80] Op grond van bovenstaande noemt Sloot vier centrale elementen van retrospectieve argumentatie[81]:

1. Een daad van onrecht heeft plaatsgevonden. Als huidige normen worden toegepast, is het volgens Sloot duidelijk dat vrouwen en etnische minderheden onrecht is aangedaan, ook al was die behandeling niet in strijd met de destijds geldende wetten. Het voorkeursbeleid van de politie richt zich uitsluitend op vrouwen en allochtonen, en dus op door onrecht getroffen groepen.
2. Slachtoffers hebben door het onrecht schade geleden. Omdat het alleen al om praktische redenen moeilijk is schade op individueel niveau vast te stellen, wordt dit op groepsniveau gedaan. Dit wordt door de voorstanders gerechtvaardigd met het argument dat etnische groepen als geheel een stigma van inferioriteit krijgen wanneer leden van deze groep in het verleden zijn gediscrimineerd.
3. Daders hebben op grond van het onrecht voordeel behaald. Hiervoor geldt hetzelfde als bij de slachtoffers: omdat individuen moeilijk verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor onrecht dat etnische groepen als geheel is aangedaan, vindt een verschuiving plaats van het individuele naar het groepsniveau.
4. De compensatie door de daders moet evenredig zijn aan de schade geleden door de slachtoffers. Voor een evenredige compensatie moet worden vastgesteld of positieve discriminatie rechtvaardig is jegens de bevoordeelden, benadeelden en derden.

*Prospectieve argumenten*

Tegenover de retrospectieve argumenten staan de prospectieve argumenten. Met deze categorie argumenten wordt voorkeursbehandeling gerechtvaardigd door een gewenst toekomstbeeld: sociale doelstellingen waarvan over de nastrevenswaardigheid algemene overeenstemming bestaat. Dan kan het bijvoorbeeld gaan om de vergroting van kansen van leden van etnische groeperingen ten opzichte van dominante groeperingen, zoals bij de

[79] Wiggers 1991, p. 207.
[80] Wiggers 1991, p. 27-28.
[81] Zie Sloot (1986, p. 228-236) voor een meer uitgebreide uitwerking van de vier centrale elementen van retrospectieve argumentatie.

politie wordt beoogd. De oorzaak van het onrecht is in deze benadering nauwelijks relevant, de nadruk ligt op de gevolgen van voorkeursbeleid.[82]

Ook prospectieve argumenten kunnen gebaseerd zijn op rechtvaardigheid. Bij werving en selectie gaat het dan om een rechtvaardige verdeling van banen, oftewel distributieve rechtvaardigheid. De rechtvaardige verdeling wordt gerealiseerd op grond van gelijkheid van kansen. Om te bepalen wanneer er sprake is van gelijkheid van kansen, moet worden gekeken in welke situaties geen ongerechtvaardigde ongelijkheden bestaan tussen de uitgangsposities van burgers. Vanwege de willekeurige verdeling van talenten en vaardigheden wordt het niet rechtvaardig geacht om deze bepalend te laten zijn voor de verdeling van welvaart.[83] In het verlengde hiervan menen de voorstanders van voorkeursbeleid dat de banen evenredig moeten worden verdeeld over de verschillende groepen. In deze visie gaat het om het resultaat van de gelijkheid van kansen. De rechtvaardige verdeling van banen is dus geen effect van gelijke kansen, maar een voorwaarde daarvoor.[84] Aangezien kansen nooit werkelijk gelijk zijn, kan een voorkeursbehandeling volgens deze visie goed worden gerechtvaardigd.[85] Hoewel voorkeursbeleid in eerste instantie niet in overeenstemming lijkt met het gelijkheidsbeginsel, is het in een situatie van feitelijke ongelijkheid wel toegestaan. De inbreuk van tijdelijke aard op de gelijke rechten van mannen is toelaatbaar, omdat de kansen van vrouwen daarmee gelijk kunnen worden gemaakt.[86] De voorkeursbehandeling wordt dan gezien als een vorm van gelijke behandeling, namelijk een middel om ongelijke behandeling te voorkomen[87] en het machtsoverwicht van mannen te doorbreken.[88] Het moge duidelijk zijn dat deze opvatting beter valt te rijmen met een materiële dan met een formele gelijkheidsbenadering.

Binnen de categorie prospectieve argumenten vallen ook de utilistische argumenten, die zijn gebaseerd op andere gunstige gevolgen van voorkeursbeleid dan rechtvaardigheid. Voorbeelden zijn dat het welzijn van de samenleving als geheel of van bepaalde groepen kan verbeteren, of dat bij de werving en selectie van meer allochtonen of vrouwen de dienstverlening aan deze groepen kan worden verbeterd. Aangenomen wordt dan dat allochtone artsen of docenten leden van hun etnische groep beter kunnen helpen of doceren. Autochtone politiemedewerkers bevestigen de meerwaarde van hun allochtone collega's. Gezien hun specifieke kennis van de talen, culturen en religies van de allochtone bevolking kan de politie als geheel beter inspelen op de verschillen die de praktijk laat zien.[89] Een ander utilistisch argument is dat met een voorkeursbehandeling de integratie van bepaalde groepen kan worden bevorderd; zo kunnen allochtonen de aanstelling van andere allochtonen als

---

[82] Verhaar 1998, p. 84.
[83] Zie Rawls (1971, p. 102). Mensen hebben hun talenten en vaardigheden niet verdiend gezien de willekeurige verdeling ervan. In de natuurtoestand weten mensen niet welke eigenschappen zij in de gemeenschap bezitten (sluier van onwetendheid). Derhalve zullen zij talenten en vaardigheden eerlijk over iedereen willen verdelen.
[84] Verhaar 1998, p.104.
[85] Wiggers 1991, p. 29-30; Verhaar 1998, p. 85.
[86] Verhaar 1998, p. 85.
[87] Verhaar 1998, p. 104.
[88] Wiggers 1991, p. 25.
[89] Bureau Driessen 2006, p. 104-106.

aanmoediging ervaren. Met voorkeursbeleid kunnen binnen ondervertegenwoordigde groepen rolmodellen worden gecreëerd.[90] Bovendien kan de cirkel van kansarmoede worden doorbroken.[91]

*Juridische argumenten*

De juridische argumenten van de voorstanders hebben betrekking op de wet- en rechtmatigheid van voorkeursbehandeling. Hoewel de Grondwet niets regelt over positieve discriminatie, geeft de Nederlandse wetgever wel haar impliciete toestemming door de aanvaarding van internationale verdragen en wetten in formele zin die voorkeursbeleid in bepaalde gevallen toestaan.[92] Art. 2 lid 3 van de AWGB zondert maatregelen uit van het verbod op onderscheid die achterstelling van vrouwen en allochtonen kunnen opheffen dan wel verminderen. Nu dit doel ook door de politie wordt nagestreefd, zou haar voorkeursbeleid in zoverre gerechtvaardigd zijn.

Voorstanders van een voorkeursbehandeling claimen dat het gelijkheidsbeginsel van toepassing is op groepsniveau. De relevantie van groepen in de samenleving is groot; individuen worden voor een belangrijk deel gevormd door de groepen waartoe zij behoren. Het gelijkheidsbeginsel vraagt dan ook om een gelijke verdeling van banen op groepsniveau, waarbij met name rekening moet worden gehouden met vrouwen en etnische groepen.[93] Gezien de focus op vrouwen en allochtonen is ook dit argument goed toepasbaar op het voorkeursbeleid van de politie.

Volgens sommige juristen is een verbod op indirecte discriminatie niet toereikend, en de achterstelling van vrouwen dusdanig onzichtbaar en ongrijpbaar dat een schending van het discriminatieverbod niet zomaar wordt aangenomen.[94] In het geval van machtsongelijkheid mag een beroep op een ander grondrecht niet prevaleren boven het gelijkheidsbeginsel. Het recht van de ondervertegenwoordigde groep gaat dan voor. Het gelijkheidsbeginsel moet worden geïnterpreteerd als een sociaal grondrecht. Dit houdt een opdracht in voor de overheid om gelijkheid te bevorderen.[95] Het hiervoor inzetten van zwak voorkeursbeleid is niet altijd voldoende. Juristen als Goldschmidt, Holtmaat en Mulder achten met het oog op de geringe effectiviteit voorkeursbeleid bij gelijke geschiktheid niet toereikend, en pleiten derhalve voor aangescherpt voorkeursbeleid. Alleen voorrang bij voldoende geschiktheid zou vrouwen met gelijke kwalificaties gelijke kans bieden op benoeming. Bij gelijke geschiktheid wordt te vaak een man gekozen vanwege de “sekse-specifieke norm voor professionele bekwaamheid”.[96] In deze lijn zou ervoor kunnen worden gepleit ook bij de politie een aangescherpt voorkeursbeleid te voeren, nu zwak voorkeursbeleid niet toereikend bleek om de doelstellingen van minister Ter Horst, zeker met betrekking tot het aantal allochtonen bij de politie, te realiseren.

---

[90] Wiggers 1991, p. 30, 222.
[91] Wiggers 1991, p. 266.
[92] Sloot 1986, p. 258.
[93] Sloot 1986, p. 257.
[94] Wiggers 1991, p. 25.
[95] Goldschmidt 1989, p. 95; Holtmaat 1989, p. 139; Wiggers 1991, p. 26.
[96] Verhaar 1998, p. 101-102.

### *3.2 De tegenstanders*

*Algemeen*

Tegenstanders van voorkeursbeleid wijzen erop dat de keuze voor welke etnische groepen een voorkeursbehandeling moeten krijgen, wie tot deze groep behoren en voor welke periode zij met voorkeur moeten worden behandeld altijd in zekere mate willekeurig is. Daar komt bij dat andere groepen, zoals homoseksuelen en ex-gedetineerden, zullen claimen ook recht te hebben op een voorkeursbehandeling. Toegeven aan te veel groepen kan er echter toe leiden dat er een privilegecultuur ontstaat waarin aan het beginsel van gelijke kansen geen recht toekomt. Het is bovendien maar de vraag wanneer de doelen van voorkeursbeleid (in voldoende mate) zijn bereikt.[97]

Sociaal beleid waarin voorkeursbehandeling verweven is roept doorgaans minder weerstand op dan voorkeursbeleid bij werving en selectie, zoals bij de politie het geval was. Volgens Loenen is de oorzaak hiervoor dat de slachtoffers van voorkeursbeleid bij werving en selectie aan te wijzen individuen zijn, namelijk de overige kandidaten voor de functie. Deze kandidaten verwachten op individuele capaciteiten te worden beoordeeld.[98] Voor werkgevers is het nadeel dat zij bij gelijke geschiktheid niet meer vrij zijn in de keuze voor een autochtone of allochtone kandidaat.[99] Werving en selectie zouden uitsluitend op grond van kwaliteit moeten plaatsvinden, het doel moet simpelweg zijn om de beste persoon voor de functie aan te nemen. Zelden tot nooit is de achterstand van vrouwen dusdanig ernstig dat concessies aan kwaliteit gerechtvaardigd zijn.[100] Om een efficiënte productie na te kunnen streven heeft de werkgever het recht om de meest competente kandidaat aan te nemen, en de kandidaat heeft recht op wat zijn persoonlijke capaciteiten hem brengen.[101]

*Retrospectieve argumenten*

Verschillende auteurs vinden het onwenselijk dat onrecht uit het verleden wordt aangedragen ter rechtvaardiging van voorkeursbeleid. Het risico daarvan is dat de gehele groep waarvan leden zijn benadeeld een voorkeursbehandeling krijgt, terwijl hen niet allen onrecht is aangedaan, of de slachtoffers van het onrecht inmiddels zijn overleden.[102] Door voorkeursbeleid op groepsniveau in te zetten loont het voor alle leden van de groep om als inferieur te worden gezien, als het al mogelijk is om de grenzen tussen leden en niet-leden van etnische groepen te bepalen. Ook voor leden van de ‘dadergroepen’ is de focus op groepsniveau onwenselijk: ook degenen die nooit aan het onrecht hebben bijgedragen zullen door de voorkeursbehandeling worden benadeeld.[103] Het is moeilijk om een dader aan te wijzen die verantwoordelijk kan worden gehouden voor het onrecht. Na verloop van tijd wordt de relatie tussen het onrecht en het voordeel hiervoor te zwak. Als het onrecht wel recent

---

[97] Wiggers 1991, p. 223-224.
[98] Dit is bijvoorbeeld niet het geval bij werkgelegenheidsprojecten voor allochtonen, deze vorm van sociaal beleid is vrijwel zonder uitzondering groepsgericht. Zie Loenen 1998, p. 69-70.
[99] Wiggers 1991, 275.
[100] Verhaar 1998, p. 95-98.
[101] Wiggers 1991, p. 182.
[102] Wiggers 1991, p. 206.
[103] Sloot 1986, p. 227 – 231; Wiggers 1991, p. 28; Verhaar 1998, p. 83-84.

heeft plaatsgevonden is die relatie weliswaar sterker, maar kan zich het probleem voordoen dat niet de dader, maar andere mensen profiteren van het onrecht.[104] Concluderend kan worden gezegd dat voorkeursbeleid overinclusief is ten opzichte van zowel de slachtoffers als de daders.[105] Dit geldt ook voor het voorkeursbeleid van de politie, nu vrouwen en allochtonen als 'slachtoffergroepen' profiteren van de voorkeursbehandeling terwijl mannen en autochtonen als 'dadergroepen' worden benadeeld.

Een ander gebrek dat kleeft aan retrospectieve argumenten is dat het nog maar de vraag is wanneer er sprake is van achterstand, en of het inderdaad de ongelijke kansen zijn die ervoor zorgen dat bepaalde beroepen door weinig vrouwen worden uitgeoefend. Wellicht zijn vrouwen simpelweg lager gekwalificeerd en blijven de verschillen voortbestaan wanneer gelijke kansen worden gecreëerd.[106] Zolang er geen duidelijkheid is over de oorzaak van de ondervertegenwoordiging van vrouwen, die bijvoorbeeld ook cultureel bepaald kan zijn en dus niet discriminatoir van aard, kan de legitimiteit van voorkeursbeleid in twijfel worden getrokken. Dat banen niet evenredig zijn verdeeld over verschillende groepen, duidt niet per definitie op onrecht.[107] De mogelijkheid bestaat dat autochtone mannen veel liever bij de politie willen werken dan vrouwen en allochtonen.

*Prospectieve argumenten*

Ook de tegenstanders van voorkeursbeleid maken gebruik van prospectieve argumenten om hun standpunt kracht bij te zetten. Met betrekking tot distributieve rechtvaardigheid en de gelijkheid van kansen gaan zij uit van procedurele gelijkheid: de gelijkheid van middelen. Niet iedereen heeft gelijke talenten en vaardigheden, en dus zal de verdeling van banen niet gelijk zijn over alle groepen. Maar omdat iedereen dezelfde middelen tot zijn beschikking heeft wordt deze verdeling toch rechtvaardig geacht. Nu in het uitgangspunt van procedurele gelijkheid een evenredige verdeling niet erg belangrijk is, is hier weinig ruimte voor een voorkeursbehandeling.[108]

De utilistische argumenten die de tegenstanders noemen zijn gebaseerd op de nadelige gevolgen van voorkeursbehandeling. Hoewel de voorstanders beweren dat integratie door voorkeursbeleid wordt bevorderd, menen de opponenten het tegenovergestelde. Groepen die zich benadeeld voelen door de voorkeursbehandeling van andere groepen kunnen in opstand komen. Voor degenen die een voorkeursbehandeling krijgen is het lastig op de arbeidsmarkt af te komen van het stempel 'behandeld met voorkeur'. Van een allochtoon in een hogere functie zal worden gedacht dat hij daar niet op eigen kracht is gekomen. De leden van de bevoordeelde groepen kunnen daardoor worden aangetast in hun zelfrespect en zelfverzekerdheid. Daar komt bij dat het bewustzijn over

[104] Sloot (1986, p. 234) noemt hier het voorbeeld van een arbeidsbemiddelingbureau dat niet-blanke mensen discrimineert. Het bureau is de dader, maar blanke mensen profiteren van dit onrecht (zij maken een grotere kans op een baan).
[105] Wiggers 1991, p. 206.
[106] Sloot 1986, p. 258.
[107] Van Asperen 1988, p. 199-203; Verhaar 1998, p. 93, 97.
[108] Wiggers 1991, p. 29-30.

verschillen in afkomst alleen maar wordt vergroot, in plaats van dat er integratie plaatsvindt.[109]

Waar de voorstanders menen dat voorkeursbeleid leidt tot betere dienstverlening, wijzen de tegenstanders er juist op dat de kwaliteit van de maatschappelijke en persoonlijke dienstverlening zal verminderen. Het risico bestaat immers, zeker bij een aangescherpte vorm van voorkeursbeleid, dat functies worden vervuld door personen die minder bekwaam zijn dan de andere kandidaten. Bovendien is het maar de vraag of allochtone artsen, docenten of politieagenten leden uit hun groep beter van dienst kunnen zijn. Kwaliteit van de betrokken personen zal een minstens even grote rol spelen.[110]

Als laatste utilistisch argument noemen de tegenstanders dat de beste rolmodellen juist niet voortkomen uit voorkeursbeleid. Zo bestaat bij sterke vormen van positieve discriminatie het risico dat het 'rolmodel' niet voldoende bekwaam is om uitstekende of op zijn minst gemiddelde prestaties te leveren. Een voorbeeldfunctie lijkt hiermee niet te rijmen.[111]

*Juridische argumenten*

De tegenstanders van voorkeursbehandeling melden met betrekking tot de wet- en rechtmatigheid ervan dat het gelijkheidsbeginsel individueel toegepast zou moeten worden. Ondervertegenwoordiging van etnische groepen is juridisch gezien niet relevant; de Grondwet maakt immers ook geen onderscheid op grond van ras of geslacht.[112] Bovendien is voorkeursbeleid met een accent op geslacht of etnische herkomst niet meer van deze tijd. Zo is in de regeringsverklaring van het kabinet Rutte opgenomen dat mensen niet zouden moeten worden beoordeeld op afkomst, maar op toekomst, niet op geloof maar op gedrag, en niet als groep maar als individu.[113] In het verlengde hiervan is besloten ook voor de politie niet langer met streefpercentages te werken.

Een ander juridisch argument dat pleit tegen voorkeursbeleid is dat positieve discriminatie op geen enkele manier als vorm van gelijke behandeling kan worden gezien. Voorkeursbeleid is zonder twijfel een vorm van discriminatie, ook al is de doelstelling geformuleerd in termen van rechtvaardigheid. Dit maakt voorkeursbeleid onwenselijk. Op grond van het gelijkheidsbeginsel hebben mannen en autochtonen recht op een gelijke behandeling. De achterstand van vrouwen is niet dusdanig ernstig dat de rechten van mannen mogen worden geschonden om deze op te heffen of te verminderen. Met betrekking tot etnische minderheden zou moeten worden gestreefd naar een 'color blind society'.[114]

Sloot concludeert in zijn proefschrift dat voorkeursbeleid in abstracto niet toelaatbaar is. In de specifieke context moet worden bekeken of een tijdelijke uitzondering op het gelijkheidsbeginsel is toegestaan. Dit kan alleen met het doel om ernstige sociale onrechtvaardigheden te verminderen. Sloot voegt daar aan toe dat positieve discriminatie dan

[109] Wiggers 1991, p. 30, 221-223.
[110] Wiggers 1991, p. 223-224
[111] Sloot 1986, p. 266.
[112] Sloot 1986, p, 257.
[113] Zie voor de volledige regeringsverklaring d.d. 26 oktober 2010 www.rijksoverheid.nl/regering/het-kabinet/regeringsverklaring.
[114] Verhaar 1998, p. 5-6, 98-100.

wel het enige toereikende middel moet zijn, en dat een zo groot mogelijk aantal mensen de gevolgen ervan moet dragen.[115] Voorkeursbeleid is een zwaar middel dat slechts in het uiterste geval toelaatbaar is, namelijk wanneer alle alternatieve maatregelen die kansen van een ondervertegenwoordigde groep moeten verbeteren (zoals het bevorderen van de Nederlandse taalvaardigheid) geen uitkomst bieden omdat de maatschappelijke discriminatie dieper blijkt te zitten.[116] Het is nog maar de vraag of deugdelijk is onderzocht of de politie een aantrekkelijkere werkgever had kunnen worden voor allochtonen door gebruik te maken van meer algemene alternatieve methoden die diversiteit kunnen bevorderen, zoals taalcursussen.

### *3.3 Conclusie*

Met prospectieve argumenten kan voorkeursbeleid worden gerechtvaardigd op grond van een resultaatgerichte gelijkheid van kansen. Door de voorstanders wordt verder met retrospectieve argumenten aangevoerd dat de maatschappelijke achterstand van een groep, ontstaan door onrecht in het verleden, dient te worden verminderd dan wel opgeheven. Voorkeursbeleid zou daarnaast tot gevolg kunnen hebben dat de dienstverlening aan bepaalde groepen, zoals vrouwen en allochtonen, verbetert als de organisatie een grote mate van diversiteit kent. Ook de autochtone politiemedewerkers zijn voorstander van een grotere mate van diversiteit op de werkvloer. Met allochtone collega's en hun specifieke kennis van de talen, culturen en religies van de allochtone bevolking kan de politie als organisatie beter inspelen op de verschillen die de samenleving kenmerken. Bovendien kan door rolmodellen de integratie worden versoepeld. Ten slotte wordt door juristen aangevoerd dat het gelijkheidsbeginsel zou moeten worden beschouwd als een sociaal grondrecht, wat betekent dat de overheid gelijkheid moet bevorderen. Omdat voorkeursbeleid bij gelijke geschiktheid hiervoor niet altijd toereikend is, achten de voorstanders aangescherpt voorkeursbeleid in sommige gevallen toelaatbaar. In de conclusie van deze scriptie betoog ik waarom deze redenering (nog) niet kan worden hard gemaakt ten aanzien van het voorkeursbeleid van de politie.

De tegenstanders van voorkeursbeleid vinden het onwenselijk om retrospectieve argumenten aan te voeren in deze discussie. Voorkeursbeleid is overinclusief ten opzichte van slachtoffer- en dadergroepen, bovendien is het nog maar de vraag of de achterstand van vrouwen of etnische groepen het gevolg is van onrecht. Dit betekent overigens niet dat de vraag naar de herkomst van de achterstand helemaal niet gesteld moet worden. Dit kan helpen bij het stellen van prioriteiten bij het verminderen van onrechtvaardige ongelijkheden.[117] Waar de voorstanders menen dat voorkeursbeleid de integratie en dienstverlening verbeterd, beweren de tegenstanders het tegenovergestelde. Het risico – van aangescherpt voorkeursbeleid – is immers dat niet de best gekwalificeerde kandidaat voor de

---

[115] Zie voor alternatieve maatregelen: www.cgb.nl/dossiers/voorkeursbeleid/alternatieven_voor_voorkeursbeleid.
[116] Sloot 1986, p. 298.
[117] Sloot 1986, p. 238; Verhaar 1998, p. 95.

functie wordt aangenomen, waardoor een gebrek aan kwaliteit ontstaat. Juridisch gezien kan voorkeursbehandeling bovendien in geen enkel opzicht als een vorm van gelijke behandeling worden beschouwd. Het gelijkheidsbeginsel is slechts van toepassing op individueel niveau, nu ook de Grondwet geen onderscheid maakt op grond van ras en geslacht. Dit onderscheid is niet meer van deze tijd. Het kabinet Rutte heeft besloten ook voor de politie niet langer te willen werken met voorkeursbeleid en streefpercentages voor vrouwen en allochtonen.

De verschillen van mening over de toelaatbaarheid van voorkeursbeleid zijn mede te verklaren door de verschillende interpretaties van het gelijkheidsbeginsel. De wetgever, Commissie Gelijke Behandeling en de rechter lijken wel op één lijn te zitten. Door hen wordt aan het doel van de voorkeursbehandeling noch aan de belangen van de benadeelde partijen veel aandacht besteed. Volgens de wetgever dient het gelijkheidsbeginsel ertoe feitelijke ongelijkheden op te heffen, en daarmee wordt voorkeursbeleid voor bepaalde groepen gerechtvaardigd. De CGB en de rechter toetsen vervolgens niet meer aan het gelijkheidsbeginsel, maar richten zich vooral op de evenredigheid van de voorkeursbehandeling ten opzichte van de bestaande ongelijkheid. Wiggers acht dit een ongewenste gang van zaken. Het gelijkheidsbeginsel zou een pluriforme betekenis moeten krijgen, waardoor bij de toetsing ervan verschillende waarden met terugkijkende en vooruitkijkende onderdelen een rol kunnen spelen.[118]

[118] Wiggers 1991, p. 30.

## *Conclusie*

*Resultaten van het voorkeursbeleid*

Terug naar het voorkeursbeleid van de politie. In 2007 gaf minister Ter Horst aan dat binnen vier jaar de helft – tien van de naar verwachting twintig – vacatures in de leiding van de Nederlandse politiekorpsen door vrouwen of allochtonen moest zijn vervuld. In hoge functies buiten de korpsleiding moest 30 procent – tien van de naar schatting vijfendertig vacatures – vervuld zijn door vrouwen of allochtonen, en het aandeel allochtonen in gewone functies moest groeien van 6,4 procent naar 8,5 procent. Bovendien zou met talentenprogramma's de doorstroming van allochtonen en vrouwen naar hogere functies moeten worden gestimuleerd.[119] De zeer algemene achterliggende gedachte was dat de ondervertegenwoordiging van vrouwen en allochtonen maakte dat de politie als organisatie geen goede afspiegeling vormde van de samenleving als geheel. Als een goede afspiegeling wel werd bereikt, zou de politie effectiever kunnen optreden en voorkomen dat zij haar legitimiteit verloor.[120] De minister maakte concrete samenwerkingsafspraken met de korpsbeheerders.[121]

Inmiddels is gebleken dat de doelstellingen van minister Ter Horst, zeker met betrekking tot het aantal allochtonen bij de politie, niet zijn gerealiseerd. In 2011 was Sitalsing de enige allochtone korpschef, en hij is in december van datzelfde jaar opgestapt. Het tweede echelon, dat bestaat uit totaal 124 leidinggevenden, kent slechts drie allochtonen. In de gewone functies is het percentage allochtonen gegroeid met slechts 0,8 procent naar 7,2 procent.[122] Het grootste deel van de korpsen werkte niet met talentenprogramma's en spande zich verder ook niet in om de doorstroom van vrouwen en allochtonen te stimuleren.[123] Na het bekend worden van deze teleurstellende cijfers wordt bij de politie, voor zover dat al gebeurde, niet meer gewerkt met voorkeursbeleid en streefcijfers. Hoe staat het beleid van minister Ter Horst nu in verhouding tot het gelijkheidsbeginsel? Wat zeggen de CGB en de rechter? En wat zijn de belangrijkste voor- en tegenargumenten met betrekking tot het voorkeursbeleid van de politie?

*Verenigbaar met gelijkheidsbeginsel*

Voorkeursbeleid kan worden ingepast in zowel een formele als materiële benadering van het gelijkheidsbeginsel. In een materiële benadering biedt het gelijkheidsbeginsel vrij direct mogelijkheden voor het geven van een voorkeursbehandeling. In een formele benadering in absolute zin is dit niet het geval, want de opvatting is dat een voorkeursbehandeling in geen enkel opzicht kan worden beschouwd als een vorm van gelijke behandeling. In de praktijk is een formele gelijkheidsbenadering echter niet dermate strikt. De wetgever beschouwt voorkeursbeleid weliswaar altijd als uitzondering op het gelijkheidsbeginsel, maar biedt wel de

[119] Ministerie van Veiligheid en Justitie 2007.
[120] Rapport Inspectie Openbare Orde en Veiligheid 2009, p. 19.
[121] Rapport Inspectie Openbare Orde en Veiligheid 2009, p. 13.
[122] 'Nieuwsuur', NOS/NTR Nederland 2, 7 december 2011.
[123] Rapport Inspectie Openbare Orde en Veiligheid 2009, p. 9.

mogelijkheden deze uitzondering te maken. In art. 2 lid 3 AWGB wordt voorkeursbeleid dat vrouwen of etnische minderheden bevoorrecht met het doel feitelijke nadelen verband houdend met geslacht of ras op te heffen dan wel te verminderen uitgezonderd van het verbod op onderscheid.

*Tekortkomingen volgens CGB*

De *overwegingen* om voorkeursbeleid te voeren zijn, ook in het geval van de politie, in de meeste gevallen beleidsmatig van aard. De *grenzen* aan de mogelijkheden voor voorkeursbeleid zijn overwegend juridisch. Met de jurisprudentie van het HvJ EG als uitgangspunt acht de CGB het voorkeursbeleid zoals gevoerd door de politie in beginsel toelaatbaar, nu het uitgangspunt is om bij gelijke geschiktheid de voorkeur te geven aan vrouwen of allochtonen. De doelstellingen die minister Ter Horst in 2007 presenteerde zijn volgens de CGB toegestaan. De intentie van de minister was dat de korpsen streefcijfers zouden opstellen om haar doelstellingen te realiseren. Waar quotering niet is toegestaan omdat 'blanke mannen' dan bij voorbaat worden uitgesloten voor de functie, zijn streefcijfers dat wel. Met streefcijfers kan immers nog steeds een open competitie worden gevoerd waarin kandidaten op hun individuele kwaliteiten worden beoordeeld. Daarmee wordt voldaan aan de zorgvuldigheidseis. De voorkeur wordt alleen aan een vrouw of allochtoon gegeven indien zij gelijk of beter geschikt zijn.[124]

De CGB is echter niet volledig tevreden met het beleid van de politie. In februari 2010 werd de politie teruggefloten door de CGB toen zij in een personeelsadvertentie aangaf bij *gebleken* geschiktheid de voorkeur te geven aan een vrouw. Volgens de Commissie is hiermee de discriminerende werking ten opzichte van mannelijke kandidaten te groot, en mag alleen bij *gelijke* geschiktheid de voorkeur worden gegeven aan een vrouw.[125] Een paar maanden later ging de politie opnieuw over de schreef, door in een personeelsadvertentie de functie exclusief open te stellen voor vrouwen en allochtonen. Ook hier gaf de CGB aan dat alleen bij gelijke geschiktheid voorrang mag worden verleend, en dat eerst aan iedereen de kans moet worden geboden op de functie te solliciteren.[126]

Verder adviseert de CGB werkgevers die een multiculturele samenstelling van het personeelsbestand nastreven, dit uit te werken in een specifiek voorkeursbeleid voor de eigen organisatie. Indien dit niet gebeurt kan de sollicitant daarop ook geen beroep doen, hetgeen verwarring veroorzaakt.[127] Hoewel in 2007 alle korpsen hebben aangegeven in 2011 te willen voldoen aan de doelstellingen van Ter Horst, had in 2009 slechts de helft van de korpsen streefcijfers bepaald, waarvan slechts vier korpsen ze uiteindelijk hebben gerealiseerd. Dat is een probleem, want zonder streefcijfers is "een doelgerichte personeelsplanning voor vrouwen en allochtonen in meerjarenperspectief moeilijk".[128]

---

[124] Koster 2009.
[125] CGB 24 februari 2010, oordeel 2010-27.
[126] Weeda 2010.
[127] CGB 24 maart 1998, oordeel 1998-26.
[128] Rapport Inspectie Openbare Orde en Veiligheid 2009, p. 47.

Ten slotte een opmerking over de wijze van vaststelling van de landelijke streefpercentages van Ter Horst. Hoewel helder is dat de minister is uitgegaan van het aantal vacatures, is onduidelijk waarop is gebaseerd dat 50 procent daarvan in de korpsleiding en 30 procent in de overige hoge functies door vrouwen of allochtonen zou moeten worden vervuld, en het aandeel allochtonen in de gewone functies moest groeien naar 8,5 procent. De intentie van de minister was dat de korpsen op basis van de genoemde landelijke percentages elk hun eigen regionale streefcijfers opstelden. Afgaande op de lijn van de CGB zouden de streefcijfers per regio echter moeten worden gerelateerd aan het in dezelfde regio relevante arbeidspotentieel. Over een werkgever die streefde naar 30 procent vrouwen terwijl in de regio van de werkgever van de hoger opgeleide beroepsbevolking 43,3 procent vrouw was, oordeelde de CGB in 2004 dat het streefpercentage moest worden verhoogd.[129] Op het eerste gezicht lijken de streefpercentages van Ter Horst voor de vacatures voor de korpsleiding – 50 procent – relatief hoog, nu het aandeel vrouwen, en al zeker het aandeel allochtonen, in de hoger opgeleide beroepsbevolking landelijk ruim minder dan de helft bedraagt. Een streefpercentage van 8,5 procent allochtonen in de gewone functies lijkt daarentegen weer relatief laag, nu ruim 17 procent van de Nederlandse beroepsbevolking een allochtone achtergrond heeft.[130] Om de streefcijfers vast te stellen in overeenstemming met de richtlijn van de CGB had in ieder geval per politieregio moeten worden vastgesteld wat het relevante arbeidspotentieel was.

*Naar een aangescherpt voorkeursbeleid?*

Een aantal juristen zal pleiten voor een aangescherpt voorkeursbeleid bij de politie, nu de doelstellingen van Ter Horst niet zijn gerealiseerd. Zij achten met het oog op de geringe effectiviteit voorkeursbeleid bij gelijke geschiktheid niet toereikend; alleen voorrang bij voldoende geschiktheid zou maatschappelijke achterstanden kunnen opheffen.[131] En het is van groot belang dat voorkeursbeleid succesvol is, want een grotere diversiteit betekent volgens de voorstanders een verbetering van de dienstverlening en het ontstaan van rolmodellen voor specifieke groepen in de samenleving. De tegenstanders echter menen precies het tegenovergestelde, en zeker bij aangescherpt voorkeursbeleid hebben zij ernstige bezwaren. Als in het kader van de realisering van streefcijfers te gemakkelijk een allochtoon wordt aangenomen brengt dat de kwaliteit van de organisatie in gevaar. Een echt rolmodel ontstaat volgens hen pas wanneer een kandidaat bovengemiddeld presteert.

Mijns inziens is het ook te vroeg voor de conclusie dat aangescherpt voorkeursbeleid voor de politie de enige oplossing is om de diversiteit te vergroten, nu de mogelijkheden van het zwakke voorkeursbeleid niet volledig zijn benut. Ook de CGB zal aangescherpt voorkeursbeleid slechts toestaan indien zwak voorkeursbeleid niet effectief is gebleken – mits ook overige uitzonderlijke omstandigheden aan de orde zijn.[132] Zoals gebleken heeft maar

[129] CGB 31 maart 2004, oordeel 2004-36.
[130] CBS 2005.
[131] Verhaar 1998, p. 101-102.
[132] CGB 19 april 1999, oordeel 1999-31 en 1999-32.

de helft van de korpsen streefcijfers bepaald en deze vastgelegd in een personeelsplan. Bovendien maakten de meeste korpsen geen gebruik van talentenprogramma's die de doorstroom van vrouwen en allochtonen naar hogere functies had kunnen bevorderen. Een gemiste kans. De politie is bij uitstek een organisatie waar het voeren van voorkeursbeleid bij past: een grote organisatie die het algemeen belang dient. De verplichting om een voorkeursbeleid te voeren is dan beter te rechtvaardigen dan bij een kleine organisatie.[133] Voorafgaand aan de beslissing om voorkeursbeleid in te zetten is het overigens van essentieel belang na te gaan wat de oorzaak is van de ondervertegenwoordiging van de groepen die de werkgever wil voorzien van een voorkeursbehandeling. Bij gebrek aan duidelijkheid over de oorzaak van de ondervertegenwoordiging, die bijvoorbeeld ook cultureel bepaald kan zijn en dus niet discriminatoir van aard, kan de legitimiteit van voorkeursbeleid in twijfel worden getrokken.[134]

[133] Wiggers 1991, p. 271.
[134] Sloot 1986, p. 258; Van Asperen 1988, p. 199-203; Verhaar 1998, p. 93, 97.

## *Literatuur*


**Van Asperen 1988**
G.M. van Asperen, 'Gelijk of bijzonder? Argumenten voor voorkeursbehandeling', *Beleid & Maatschappij* 1988-4, p. 198-206.

**Asscher-Vonk & Groenendijk 1999**
I.P. Asscher-Vonk & C.A. Groenendijk (red.), *Gelijke behandeling: regels en realiteit*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1999.

**Van Beek 2011**
S. van Beek, 'Te weinig allochtonen in politietop', *Binnenlands Bestuur* 25 maart 2011, binnenlandsbestuur.nl (zoek op *allochtonen politietop*), geraadpleegd op 27 september 2011.

**Binnenlands Bestuur 2011**
'Te weinidg allochtonen in politietop', *Binnenlands Bestuur* 25 maart 2011, binnenlandsbestuur.nl (zoek op *allochtonen politietop*), geraadpleegd op 21 december 2011.

**CBS 2005**
'Nederlandse bevolking steeds hoger opgeleid', *Webmagazine CBS* 25 juli 2005, cbs.nl (*zoek op* beroepsbevolking opgeleid), geraadpleegd op 7 januari 2012.

***CGB-advies conceptnota voorkeursbehandeling* 2004**
*Advies inzake de conceptnota Voorkeursbehandeling van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* (advies van 28 december 2004, CGB-advies/2004/10), Utrecht: CGB 2004.

***Rapport Bureau Driessen* 2006**
Rapport 'Positie en expertise van de allochtone politiemedewerker', Utrecht: Bureau Driessen 2006.

**Gerards 2002**
J.H. Gerards, *Rechterlijke toetsing aan het gelijkheidsbeginsel*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2002.

**Gerards & Heringa 2003**
J.H. Gerards & A.W. Heringa, *Wetgeving gelijke behandeling*, Deventer: Kluwer 2003.

**Goldschmidt 1989**
J. Goldschmidt, 'Staats- en bestuursrechtelijke aspecten van positieve actie', preadvies NJV 1989, Zwolle 1989, p. 57-117.

**Holtmaat 1989**
R. Holtmaat, 'Déjà vu, enkele kanttekeningen bij een preadvies over positieve actie', *Nemesis*, 1989-4, p. 137-141.

**Holtmaat e.a. 2004**
R. Holtmaat e.a. (red.), *Gelijkheid en (andere) Grondrechten. Bundel opstellen ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van de AWGB*, Deventer: Kluwer 2004.

***Rapport Inspectie Openbare Orde en Veiligheid* 2009**
Rapport 'Diversiteit bij de politie', Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid 2009.

**Keijsers 2008**
W.M.A. Keijsers, *Binden: uitstroom van allochtonen en autochtonen uit politiekorps Zuid-Holland-Zuid* (masterscriptie Twente), 2008.

**Koster 2009**
L. Koster, 'Voorkeursbehandeling niet in strijd met de wet, quota wel', *Commissie Gelijke Behandeling*, gepubliceerd in de Volkskrant op 17 maart 2009.

**Loenen 1998**
T. Loenen, *Rechtstheorie deel 2: Het gelijkheidsbeginsel*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1998.

**Loenen 2009**
T. Loenen, *Gelijkheid als juridisch beginsel*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2009.

**Ministerie van Veiligheid en Justitie 2007**
'Ter Horst wil meer allochtonen en vrouwen bij de politie', *Ministerie van Veiligheid en Justitie* 12 november 2007, rijksoverheid.nl (zoek op *allochtonen politie*), geraadpleegd op 27 september 2011.

**Ministerie van Veiligheid en Justitie 2009**
'Politiekorpsen doen te weinig aan positie van vrouwen en allochtonen bij politie', *Ministerie van Veiligheid en Justitie* 26 maart 2009, rijksoverheid.nl (zoek op *politiekorpsen allochtonen*), geraadpleegd op 27 september 2011.

**Monster, Vermeulen & Waaldijk 1999**
W.C. Monster, B.P. Vermeulen & K. Waaldijk, 'Uitzonderingen', in: I.P. Asscher-Vonk & C.A. Groenendijk (red.), *Gelijke behandeling: regels en realiteit*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1999, p. 131-201.

**NRC 2009**
'Toch man korpschef in Zuid-Holland-Zuid' *NRC* 11 maart 2009, nrc.nl (zoek op *man korpschef*), geraadpleegd op 21 december 2011.

**Van der Pot, Elzinga & De Lange 2006**
C.W. van der Pot, D.J. Elzinga & R. de Lange, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006.

**Rawls 1971**
J. Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge/Massachusetts: Harvard University Press 1971.

**Sloot 1986**
B.P. Sloot, *Positieve discriminatie. Maatschappelijke ongelijkheid en rechtsontwikkeling in de Verenigde Staten en in Nederland* (diss. Leiden), Zwolle: Tjeenk Willink 1986.

**Verhaar 1998**
O. Verhaar, *Recht doen aan pluriformiteit als politieke opgave* (diss. Amsterdam VU), Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam 1998.

**Volkskrant 2009**
'Ter Horst bevestigt veto benoeming korpschef', *Volkskrant* 8 maart 2009, volkskrant.nl (zoek op *veto benoeming korpschef*), geraadpleegd op 21 december 2011.

**Weeda 2010**
F. Weeda, 'Politie discrimineert in personeelsadvertentie', *NRC Handelsblad* 15 juni 2010, nrc.nl (zoek op *politie discrimineert*), geraadpleegd op 27 september 2011.

**Wiggers 1991**
J.H. Wiggers, *Recht doen aan gelijkheid* (diss. Tilburg), Nijmegen: Ars Aequi Libri 1991.

**Regelgeving**

Internationale Verdragen
Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie (IVUR)
Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR).

Europese Verdragen
Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).
EG-Verdrag.

Europese Richtlijnen
Richtlijn 2000/43/EG (anti-rassendiscriminatierichtlijn).
Richtlijn 2000/78/EG (kaderrichtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep).
Richtlijn 2006/54/EG (herschikkingsrichtlijn).

Nationale wetgeving
Grondwet.
Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB).
Wet Stimulering Arbeidsdeelname Minderheden (Wet Samen, vervallen op 1 januari 2004).

**Jurisprudentie**

Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen
HvJ EG 28 september 1994, nr. C-408/92, *Jur*. 1994, p. I-4435 (Smith).
HvJ EG 17 oktober 1995, nr. C-450/93, *Jur*. 1995, p. I-3051 (Kalanke).
HvJ EG 11 november 1997, nr. C-409/95, *Jur*. 1997, p. I-6363 (Marschall).
HvJ EG 28 maart 2000, nr. C-158/97, *Jur*. 2000, p. I-1875 (Badeck).
HvJ EG 6 juli 2000, nr. C-407/98, *Jur*. 2000, p. I-5539 (Abrahamsson).
HvJ EG 7 december 2000, nr. C-79/99, *Jur*. 2000, p. I-10997 (Schnorbus).
HvJ EG 21 augustus 2002, nr. C-476/99, *Jur*. 2002, p. I-2891 (Lommers).
HvJ EG 30 september 2004, nr. C-319/03, *Jur*. 2004, p. I-n.n.g., *JAR* 2004, 260 (Briheche).

Ambtenarenrechter
AG Amsterdam 30 augustus 1988, *TAR* 1988, 199.

Commissie Gelijke Behandeling
CGB 30 januari 1996, oordeel 1996-5.
CGB 18 november 1996, oordeel 1996-97.
CGB 23 december 1996, oordeel 1996-119.
CGB 29 januari 1997, oordeel 1997-11.
CGB 24 maart 1998, oordeel 1998-26.
CGB 19 april 1999, oordeel 1999-31.
CGB 19 april 1999, oordeel 1999-32.
CGB 28 februari 2001, oordeel 2001-19.
CGB 9 januari 2003, oordeel 2003-1.
CGB 2 februari 2004, oordeel 2004-10.
CGB 31 maart 2004, oordeel 2004-36.
CGB 24 februari 2010, oordeel 2010-27.