



Commissie Gelijke Behandeling Jaarverslag 2007



Commissie Gelijke Behandeling

Commissie
Gelijke
Behandeling
Jaarverslag
2007



Commissie Gelijke Behandeling

Voorwoord



Komt een vrouw bij haar werkgever. Klaagt, volgens de werkgever terecht, over seksuele intimidatie door haar afdelingshoofd. De klacht is zo ernstig dat het afdelingshoofd zijn biezen moet pakken. De collega's rekenen de vrouw het ontslag aan. De werkgever grijpt nu niet in, met als gevolg dat de vrouw in een onwerkbaar situatie verzeild raakt.

Deze zaak staat niet op zichzelf. Zwangerschap staat met de regelmaat van de klok aan een dienstverband in de weg of leidt tot beloningsachterstand. De zaken die de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) in 2007 heeft beoordeeld, getuigen hiervan. En nog immer is het de vraag of vrouwen bij de werving en selectie wel gelijke kansen krijgen als zij net zo geschikt zijn als mannen. Een retorische vraag, gegeven de ondervertegenwoordiging van vrouwen op hoge posten bij de overheid, in het bedrijfsleven of in het verenigingsleven.

De bevindingen van de CGB leren dat er werk aan de winkel is. Een discriminatieverbod alleen is onvoldoende om het tij te keren. Daarom onderzoekt de CGB niet alleen of er in concrete gevallen sprake is van discriminatie, maar stelt zij de wetgeving ook in een bredere context aan de orde. Zij streeft ernaar allen die het aangaat te doordringen van het belang van de wetgeving en handvatten aan te reiken voor de naleving ervan door de praktijk in een organisatie in kaart te brengen en hulp te bieden bij de implementatie van de regelgeving. Dat geldt voor discriminatie naar geslacht en net zo goed voor discriminatie naar godsdienst, levensovertuiging, ras, nationaliteit, seksuele voorkeur, burgerlijke staat, handicap, chronische ziekte en leeftijd.

Het jaarverslag 2007 schetst een beeld van het brede werk van de CGB en de effecten daarvan. In het eerst deel *Verslag en verantwoording* berichten wij u over de behandeling van verzoeken, de advisering en het onderzoek in 2007, gerelateerd aan maatschappelijke ontwikkelingen en tendensen. In het tweede deel *Cijfers en tabellen* is dit alles vervat in cijfers, met informatie over de achtergrond van verzoekers, verweerders en adviesvragers en 'de opbrengst' van het werk. In het afsluitende *Opinies en ontwikkelingen* vindt u ten slotte vijf artikelen waarin op verschillende wijze enkele thema's op het gebied van gelijke behandeling zijn uitgewerkt.

Het verbod van discriminatie naar geslacht is decennia na de introductie ervan breed gedragen. De werkgever zát niet stil na de klacht over intimidatie, maar wel zag hij het proces van victimisatie over het hoofd. Aan zo'n zaak ontleent de CGB de opdracht haar werk betrokken en standvastig voort te zetten. Hierin schuilt de belofte voor de mensen die zich dezer dagen op achterstand weten, op welke grond dan ook.

Alex Geert Castermans
voorzitter Commissie Gelijke Behandeling

Inhoudsopgave



Voorwoord			
Deel I – Verslag en verantwoording	6		
1 Inleiding	6		
1.1 Discriminatie in Nederland	6		
1.2 Doelen en taken CGB	7		
1.3 Ontwikkelingen	8		
2 Werving en selectie	11		
2.1 Van vraag tot oordeel tot follow-up	11		
2.2 Meer specifiek per grond	12		
3 Discriminatievrije werkvloer	13		
3.1 Algemeen	13		
3.2 Oordelen en follow-up	13		
3.3 Onderzoek	14		
3.4 Activiteiten	14		
4 Arbeidsvoorwaarden	15		
4.1 Leeftijdsvakantiedagen	15		
4.2 Zwangerschap en beloning	15		
4.3 Sociale plannen	16		
4.4 Demotie	16		
5 Onderwijs	17		
5.1 Algemeen	17		
5.2 Stages	17		
5.3 Toegankelijkheid	17		
5.4 Collegegeld	18		
5.5 Utrechtse scholendag	18		
6 Overige goederen en diensten	19		
6.1 Zorg	19		
6.2 Horeca	19		
6.3 Sport	19		
6.4 Financiële dienstverlening	20		
7 De organisatie CGB	21		
7.1 Samenstelling Commissie	21		
7.2 Financiën	21		
7.3 Formatie	21		
7.4 Transparantie	21		
7.5 Ondernemingsraad	22		
Deel II – Cijfers en tabellen	25		
1 Instroom	26		
1.1 Instroom naar grond	26		
1.2 Instroom naar terrein	28		
1.3 Type instroom	29		
2 Publieksvoorlichting	30		
3 Uitstroom	32		
3.1 Type afdoeningen	32		
3.2 Maatwerk door 'alternatieve afdoening'	34		
3.3 Overige zaken zonder oordeel afgedaan	36		
3.4 Oordelen	38		
3.5 Adviezen	42		
4 Kenmerken van partijen	44		
4.1 Verzoekers	44		
4.2 Verweerders	46		
5 Follow-up	47		
Deel III – Ontwikkelingen en opinies	49		
1 Neutraliteit en gelijke behandeling	51		
2 Gelijke behandeling bij de werving en selectie in de praktijk	59		
3 Het verbod van onderscheid is overbodig als er geen verschillen zijn	65		
4 Van de heren- en de damesfiets	73		
5 Elk jaar gelijke kansen	77		
Bijlagen			
1 Overzicht medewerkers CGB	81		
2 Lijst van gebruikte afkortingen	84		

Verslag en verantwoording

1. Inleiding

1.1 Discriminatie in Nederland

Veel Nederlanders hebben in meer of mindere mate ervaring met discriminatie. Dat blijkt uit onderzoek dat de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) heeft laten uitvoeren naar aanleiding van een CGB-voorlichtingscampagne (Intomart effectonderzoek, december 2007). Ongeveer 45% van de respondenten geeft aan wel eens met discriminatie te maken gehad te hebben. De drie doelgroepen van de voorlichtingscampagne (allochtone jongeren, chronisch zieken en gehandicapten en homoseksuele mannen en vrouwen) geven significant vaker aan met discriminatie te maken te hebben gehad. Ook kennen zij meer personen in hun omgeving die met ongelijke behandeling worden geconfronteerd.

Discriminatie komt voor in alle delen van het maatschappelijk leven: in het vrije handelsverkeer, in het onderwijs, in het uitgaansleven en bij de arbeid. Zo blijkt uit de in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gepubliceerde *Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt 2007* dat ongelijke behandeling de toetreding tot de arbeidsmarkt belemmert. Niet-westerse allochtonen ervaren dat zij zich voor het bereiken van eenzelfde arbeidsmarktpositie meer moeten inspannen dan autochtonen. Bij voortdurende ervaringen zij dat zij voortdurend moeten laten zien dat zij niet voldoen aan het – vaak ongunstige – beeld van hun groep.

De CGB heeft ook in 2007 een bijdrage willen leveren aan het tegengaan van discriminatie en uitsluiting, al dan niet op basis van onjuiste beeldvorming. Zij volgde hierbij de koers die in de voorafgaande jaren was uitgezet, mede op basis van de bevindingen van *de evaluatie van de AWGB 1999-2004*. De kern hiervan was dat de CGB veel zorg en aandacht besteedt aan de behande-

ling van verzoeken om een oordeel, uit eigen beweging onderzoek doet, voorlichting geeft en adviseert over de toepassing van gelijkebehandelingsregels aan overheid, bedrijfsleven en andere instellingen. Juist de combinatie van deze activiteiten stelt de CGB in staat een optimale bijdrage te leveren aan het toezicht op de naleving van de gelijkebehandelingsnormen, het bevorderen van het bewustzijn van deze normen en de ontwikkeling van de normen. Om ervoor te zorgen dat de interventie van de CGB in concrete gevallen tot een oplossing leidt, kreeg in 2007 de follow-up van oordelen, adviezen en onderzoeken uit eigen beweging extra aandacht. Volgens plan werd een structurele basis gerealiseerd voor het aanbieden van mediation.

In 2007 is werk gemaakt van de keuze de werkzaamheden meer toe te spitsen op een aantal speerpunten: ras en godsdienst, seksuele gerichtheid en handicap/chronische ziekte. Juist op deze gronden werd de noodzaak gevoeld de kenbaarheid en effectiviteit van de wet en het werk van de CGB te vergroten. Dit heeft geleid tot extra activiteiten rond deze gronden, zoals voorlichtingsbijeenkomsten en studies.

De CGB wist zich gesteund door het feit dat het Europese Parlement en de Raad het jaar 2007 hadden uitgeroepen tot het *Europees Jaar van gelijke kansen voor iedereen* (zie artikel 5 van deel 3). Hierdoor was er extra ruimte beschikbaar voor projecten waaraan de CGB met andere organisaties die zich bezig houden met gelijke behandeling, een bijdrage kon leveren. Zo zijn gelijke behandeling en non-discriminatie uitdrukkelijk onder de aandacht gebracht van Rotterdamse en Utrechtse scholieren.

De enorme stijging in 2005 en 2006 van het aantal verzoeken en van het aantal oordelen noopte de CGB in 2007 tot het vinden van alternatieven voor afdoening van oordelen en tot het in de hand houden van de doorlooptijden in het oordelenproces. Eerst en vooral hebben verzoekers en verweerders recht op een oordeel van de CGB binnen redelijke termijn.

Bovendien heeft de CGB ruimte nodig voor de adviseerings- en voorlichtingsactiviteiten, die net zozeer als de behandeling van verzoeken een bijdrage leveren aan het realiseren van de doelen die de wetgever heeft gesteld. Indachtig deze uitgangspunten heeft de CGB haar procedures doorgelicht en aangepast.

Deel 1 van het jaarverslag schetst eerst een algemeen beeld van de rol die de CGB vervult, mede aan de hand van specifieke ontwikkelingen die voor 2007 waren voorzien. Gevolgd door een selectie uit de oordelen, adviezen en andere werkzaamheden van de CGB in 2007, gerangschikt naar thema.

1.2 Doelen en taken CGB

De CGB is een onafhankelijk, landelijk college dat deskundig is op het gebied van gelijkebehandelingswetgeving. Zij is ingesteld bij wet: de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB). In overeenstemming met doel en strekking van deze wet streeft de CGB naar een samenleving waarin waardering bestaat voor de verschillen tussen mensen en waarin geen uitsluiting plaatsvindt op basis van irrelevante kenmerken. Zij beoogt een bijdrage te leveren aan het bereiken van deze samenleving door:

- toe te zien op de naleving van gelijkebehandelingsnormen;
- het bewustzijn van gelijkebehandelingsnormen te bevorderen;
- bij te dragen aan de ontwikkeling van gelijkebehandelingsnormen.

Met het oog hierop is de CGB toegerust met een combinatie van verschillende, wettelijk verankerde taken en bevoegdheden.

Behandeling van verzoeken en onderzoek uit eigen beweging. Deze taken, in combinatie met een follow-upbeleid, vormen een belangrijk onderdeel van het toezicht op de naleving van de gelijkebehandelings-

wetgeving. Weliswaar ontbeert de CGB een sanctiebevoegdheid, maar daar staan de positieve effecten tegenover van:

- de aanbevelingen en adviezen gericht op implementatie van gelijkebehandelingsnormen;
- de andere activiteiten die zijn gericht op het verwerven van draagvlak voor gelijkebehandelingsnormen.

Uit follow-up gegevens blijkt dat in 2007 in 75% van de gevallen waarin de CGB oordeelde dat er sprake was van verboden onderscheid, positieve maatregelen zijn getroffen (zie hoofdstuk 5 van deel 2).

Bij de behandeling van verzoeken en het doen van eigen onderzoek is de CGB alert op de mogelijkheden om het geschil tussen partijen op te lossen of om handreikingen te bieden voor een oplossing. Daarbij houdt zij rekening met de bijzondere aspecten van geschillen waarin discriminatie een rol speelt. Te denken valt aan een gesprek met een onafhankelijke derde, een deskundigenonderzoek, een aanzet tot een schikking of professionele mediation.

Advisering

De CGB adviseert vanuit haar juridisch inhoudelijke expertise over de toepassing van gelijkebehandelingswetgeving in concrete zaken. De CGB adviseerde in 2007 de regering over leeftijdonderscheid bij pensioenen en sociale verzekeringen, onderscheid naar geslacht bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en onderscheid naar handicap of chronische ziekte in het onderwijs. Ook adviseerde zij werkgevers- en werknemersorganisaties over leeftijdonderscheid in sociale plannen en de KNMG over onderscheid op grond van godsdienst en geslacht bij de geneeskundige behandelingsovereenkomst. Commerciële arbeidsbemiddelaars, zoals Robert Half International, vroegen in 2007 inhoudelijk commentaar aan de CGB bij de ontwikkeling van voorlichtingsmateriaal (*Vergroot je vijver! Adviezen om inclusief te werven, Robert Half/Artra 2007*).

Voorlichting

Voorlichting geschiedt zowel in woord als geschrift; in het algemeen en gericht op specifieke doelgroepen. Zo verschenen verschillende opiniërende en beschouwende publicaties van medewerkers van de CGB in het Nederlands Juristenblad, in verschillende vaktijdschriften en handboeken op het gebied van het burgerlijk recht, in het bijzonder het arbeidsrecht. Zoals aangekondigd bij de evaluatie van de AWGB (1999-2004) zijn in 2007 de banden met de rechterlijke macht op verschillende wijzen aangehaald, ondermeer door drie publicaties in TREMA – het tijdschrift voor de Rechterlijke Macht – en diverse bijeenkomsten met leden van de rechterlijke macht.

Het voornemen in 2007 bijzondere aandacht te wijden aan de gronden ras, handicap en chronische ziekte en seksuele gerichtheid resulteerde onder meer in het boek *Rechtspraak werken met een handicap (WGBH/CZ)* (zie ook paragraaf 1.1 van deel 2). Voorts heeft de CGB een voorlichtingscampagne gelanceerd met als thema *Iedereen heeft recht op gelijke behandeling*. De campagne richtte zich specifiek op homoseksuele mannen en vrouwen, gehandicapten en chronisch zieken en allochtone jongeren. In de zeer diverse uitingen (onder andere boomerang cards en webtoepassingen) stond het terrein arbeid centraal.

Normontwikkeling

Kenmerkend voor de CGB is haar taak om normen te ontwikkelen in de zin van het bepalen van grenzen binnen het juridisch kader van gelijkebehandelingswetgeving. De CGB is hiervoor de aangewezen instantie. De belangrijkste instrumenten in het kader van deze functie zijn de oordelen en adviezen. Maar ook publieke uitlatingen zoals artikelen en speeches kunnen als instrumenten dienen. Zoals de tiende Burgemeester Daleslezing, op 26 januari 2007 in Nijmegen gehouden door de voorzitter van de CGB.

De CGB beoogde ook in 2007 haar kracht te putten uit haar expertise op het gebied van gelijkebehandelingswetgeving en de combinatie van taken.

Tussen de verschillende taken kan spanning ontstaan. Adviezen aan de wetgever over de inhoud van wetgeving zouden de CGB kunnen beperken bij de uitleg van de normen zoals die uiteindelijk in de wet worden vastgelegd. Hetzelfde geldt indien de CGB een organisatie heeft geadviseerd over de toepassing van de wet en de CGB vervolgens door een betrokkene wordt gevraagd te oordelen over het handelen van diezelfde organisatie in een concrete situatie. Contacten met organisaties die de belangen behartigen van de door de wet beschermde groepen – onontbeerlijk om te weten waar de inzet van de speciale bevoegdheden nodig is – kunnen afbreuk doen aan de onpartijdigheid van de CGB.

De CGB is zich bewust van dit risico. Haar activiteiten zijn daarom transparant en controleerbaar. De CGB publiceerde in 2007 al haar oordelen, adviezen en onderzoeken op www.cgb.nl. Zij gaf ook in 2007 weer een bundel uit waarin een onafhankelijke redactie de oordelen en adviezen van commentaar voorzag. Zij onderhield actief contact met een breed scala aan organisaties, vooral ook overheids-, werknemers-, werkgevers- en onderwijsorganisaties. Maar ook met de advocatuur, de rechterlijke macht, het openbaar ministerie en zusterorganisaties in het buitenland. Van alle commissieleden staat het curriculum vitae op de website. Voor de zitting worden partijen gewezen op de mogelijkheid navraag te doen naar de samenstelling van de raadkamer.

1.3 Ontwikkelingen

Maatschappelijk debat over gelijke behandeling

In de regel wordt niet getwijfeld aan de noodzaak van het discriminatieverbod. Wel worden in kringen van het openbaar bestuur in toenemende mate gelijkheid en beleidsvrijheid als twee met elkaar strijdige uitgangspunten neergezet. Voorts groeien de dilemma's op de werkvloer, in de gezondheidszorg, de hulpverlening

en het onderwijs, zodra gelijke behandeling botst met andere pregnante belangen.

De CGB vervult haar wettelijke taken tegen de achtergrond van het maatschappelijk debat. Zij staat daarbij pal voor doel en strekking van de gelijkebehandelingswetgeving en ziet erop toe dat deze niet worden veronachtzaamd. Zij versterkt haar bijdrage aan de ontwikkeling van de gelijkebehandelingsnormen, door het maatschappelijk debat en de in de praktijk ervaren dilemma's uitdrukkelijk te betrekken zowel in haar oordelen en adviezen, als in de evaluatie van de regelgeving. Bij de presentatie van het rapport van de tweede fase van de evaluatie van de AWGB 1999-2004 in februari 2007, is door de CGB betoogd dat gelijke behandeling in de zin van de wet en de noodzakelijke differentiatie in het openbaar bestuur elkaar geenszins uitsluiten.

Veel voorbeelden uit de oordelenpraktijk gaan over leeftijdsonderscheid. De maatschappelijke behoefte ouderen te behouden voor de arbeidsmarkt is onmiskenbaar groot. Om die reden worden regelingen die de vroegtijdige uitstroom van ouderen stimuleren ongewenst geacht. Niettemin blijven regelingen met een leeftijdsontslag – meestal bij 65, soms jonger – in stand, ook van overheidswege.

Een ander pregnant voorbeeld betreft de stimuleringsregelingen om arbeidsgehandicapten in dienst te nemen. Deze kunnen ertoe leiden dat betrokkenen op het eerste gezicht wat beloning betreft worden benadeeld. In het bijzonder roept de combinatie van een gedeeltelijk loon en een gedeeltelijke uitkering specifieke vragen en knelpunten op.

Ontwikkelingen in de infrastructuur van discriminatiebestrijding

De maatschappelijke aandacht voor gelijke behandeling heeft in de afgelopen jaren geleid tot nieuwe bestuurlijke initiatieven om discriminatie te bestrijden. De CGB heeft hieraan, conform haar wettelijke

opdracht, een bijdrage geleverd.

Via de beoordeling van individuele gevallen en het doen van onderzoek uit eigen beweging draagt zij bij aan het zichtbaar maken van structureel onderscheid. Binnenkomende vragen en verzoeken, en de follow-up van oordelen geven hiervoor een belangrijke input. Organisaties en instellingen die zich bezig houden met de bestrijding van discriminatie, kunnen op grond van de bevindingen van de CGB hun bijdrage aan de bestrijding van discriminatie bepalen. Dit spoort met de aanpak van discriminatie op lokaal niveau, zoals vastgesteld op de conferentie van 7 juni 2007 onder auspiciën van de ministers van Justitie en BZK.

Aantal en soort verzoeken

Het aantal verzoeken en oordelen nam in de afgelopen jaren fors toe, evenals het aantal vragen via telefoon en website. Hetzelfde geldt voor het aantal door de CGB gegeven gevraagde adviezen en andere buiten de oordelen gelegen gevraagde activiteiten. Hieruit mag worden geconcludeerd dat de behoefte aan duidelijkheid over gelijkebehandelingsnormen bij individuele burgers, ondernemingen en organisaties toeneemt.

Tegelijkertijd vertoonden verzoeken grote verschillen wat betreft diepgang en soort. Uit de klanttevredenheidsonderzoeken en follow-up van oordelen bleek dat verzoekers met hun verzoek niet altijd een oordeel beoogden en dat een oordeel partijen niet altijd dichterbij een oplossing brengt. In 2006 leidden veel verzoeken dan ook niet tot een oordeel.

In 2007 zijn daarom meer op maat gesneden maatregelen genomen bij de afhandeling van verzoeken. De CGB zette actiever in op alternatieve afdoeningen en interventiemethodes die aansluiten bij de diversiteit van verzoeken. Verzoeken die niet door de CGB in behandeling kunnen worden genomen, werden in een zo vroeg mogelijk stadium – op een correcte en efficiënte wijze – afgehandeld. De toegang tot de informatie over de gelijkebehandelingswetgeving werd toegankelijker gemaakt, zodat het indienen van een

verzoek in dit soort gevallen niet nodig is. In veel zaken die de CGB kreeg voorgelegd, was een korte interventie afdoende: het informeren en/of toesturen van al uitgebrachte oordelen, een gesprek met de ander onder leiding van een derde, terugverwijzing naar de werkgever. In andere gevallen volgde een schikking, bemiddeling of verwijzing naar mediation (zie ook paragraaf 3.2 van deel 2). Hiermee gaf de CGB gehoor aan de uitkomst van de evaluatie van de AWGB 1999-2004.

De maatregelen hebben in 2007 hun vruchten afgeworpen. Hoewel de het aantal vragen onverminderd hoog bleef (1981), nam het aantal verzoeken af (515) en het aantal oordelen evenzeer (247). Die afname betrof vooral het aantal verzoeken en oordelen over leeftijdonderscheid (zie ook paragraaf 1.1 van deel 2).

Groeiende behoefte aan handvatten voor de implementatie

Uit de follow-up van oordelen, klanttevredenheidsonderzoeken en de evaluatie van de AWGB 1999-2004 is gebleken dat voor een goed begrip van de wet- en regelgeving meer nodig is dan het uitwerken van de normen in een oordeel of advies. Er is een groeiende behoefte aan handvatten voor de implementatie van de gelijkebehandelingsnormen, aan leidraden en praktische richtlijnen. De CGB heeft ook in 2007 hierin willen voorzien door haar aanbevelingen en adviezen zo praktisch mogelijk in te kleden en te bevorderen dat er richtlijnen en instrumenten komen ter bevordering van gelijke behandeling. Voorbeelden hiervan zijn het advies *Leeftijdonderscheid in sociale plannen* (advies 2007-05) en de informatie over gedragscodes en klachtenregelingen. Ook bevatten veel oordelen aanbevelingen aan partijen.

Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens

In 2007 is de samenwerking met het College Bescherming Persoonsgegevens, de Nationale Ombudsman en het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (gezamenlijk: de consortiumpartners)

volgens plan voortgezet. De inspanningen om het Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens (NIRM) op te richten, hebben in april 2007 geresulteerd in het advies *Mensenrechten Verbinden & Verplichten*. Dit rapport bevat een blauwdruk voor het toekomstige NIRM. Om het eerder toegezegde kabinetsstandpunt te bespoedigen, is namens de consortiumpartners in november 2007 een brief geschreven aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met een nadere toelichting op de voorstellen van de partners.

Gedurende het afgelopen jaar hebben de consortiumpartners hun onderlinge banden versterkt. In dat kader hebben regelmatig bijeenkomsten plaatsgevonden tussen medewerkers van de verschillende organisaties om kennis en werkprocessen met elkaar door te nemen. Voorts is in enkele gevallen gewerkt aan een gezamenlijk project. Zo heeft de Commissie op verzoek van de Nationale Ombudsman een oordeel gegeven omtrent de klachten van politieofficieren die menen dat hun leidinggevenden onderscheid hebben gemaakt op grond van afkomst bij de bevordering, de bejegening en de klachtbehandeling (oordeel 2007-57). De Nationale Ombudsman maakte in diezelfde zaak voor het horen van getuigen in zijn eigen onderzoek gebruik van de zittingsfaciliteiten van de CGB.

2. Werving en selectie

De belangrijkste conclusie van de *Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt 2007* luidt: "dat discriminatie van niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt met name de toetreding tot de arbeidsmarkt en het verkrijgen van werk belemmert" (p. 11). Deze conclusie steunt mede op CGB-oordelen uit de periode 2004-2006.

Ook de vragen en verzoeken aan de CGB in 2007 laten zien dat de speciale aandacht voor werving en selectie grondbreed gerechtvaardigd is. Op basis hiervan is het terrein werving en selectie (inclusief voorkeursbehandeling) bij de CGB in 2007 tot belangrijk thema verheven.

2.1 Van vraag tot oordeel tot follow-up

Werving

In de wervingsfase doen zich veelvuldig problemen met vacatureteksten voor; veel advertenties zijn zo geformuleerd dat ze bepaalde (groepen) mensen afschrikken. Dit komt het meest voor bij de grond leeftijd, in de vorm van ongemotiveerde leeftijdsgrenzen in advertenties. Deze treffen overigens zowel 'oud' als 'jong'. Het is belangrijk te beseffen dat er in de precontractuele fase van het werving- en selectieproces weliswaar contractvrijheid bestaat, maar dat deze niet ongelimiteerd is.

Selectie door arbeidsbemiddelaars

In 2007 is het aantal verzoeken over arbeidsbemiddelaars dat resulteert in het oordeel 'verboden onderscheid' bij de selectie in 2007 met meer dan de helft afgenomen in vergelijking tot 2006. Toch is er aanleiding aandacht te blijven vragen voor hun werk. Zo maken zij nog steeds direct onderscheid naar geslacht in verband met zwangerschap. Vervanging van zwangere uitzendkrachten, hun terugkeer en zwangerschapsverlof waren uitzendbureaus te machtig

(zie oordelen 2007-69, 2007-70 en 2007-213).

De positie van arbeidsbemiddelaars is een bijzondere, omdat zij zijn aangewezen op de medewerking van inleners op straffe van verlies van inkomsten. Niettemin komt het voor dat arbeidsbemiddelaars bij de selectie anticiperen op vermeende discriminatoire wensen van inleners (oordelen 2007-213 en 2007-214). Voorts miskennen arbeidsbemiddelaars nogal eens dat zij een eigen verantwoordelijkheid hebben met betrekking tot het tegengaan van discriminatie.

Twee uitzendbureaus vroegen in 2007 om een oordeel eigen handelen (OEH). Voorts hebben verschillende uitzendbureaus vragen gesteld via het juridisch spreekuur (zoals de vraag of het vertalen van een advertentietekst voor functies in de tuinbouw in het Turks wellicht discriminatie oplevert). Deze gegevens en andere bronnen sterken de CGB in de overtuiging dat het dringend nodig is om in de uitzendbranche duidelijkheid te verschaffen over antidiscriminatie-regelgeving en eigen verantwoordelijkheid in dezen. Het feit dat (grondbrede) discriminatie bij de selectie door arbeidsbemiddelaars kennelijk een hardnekkig probleem betreft, is reden voor de Commissie om behalve het ontwikkelen van antidiscriminatie-richtlijnen voor de uitzendbranche, in 2008 ook andere instrumenten in te zetten. Gerichte voorlichting en ondersteuning bij de implementatie van de richtlijnen zijn daarom gepland.

Voorkeursbehandeling

In vergelijking met 2006 is er in 2007 een duidelijk toegenomen belangstelling voor het instrument voorkeursbehandeling bij werving en selectie. Dit blijkt uit de oordelen in 2007 (oordelen 2007-17, 2007-55 en 2007-185) en, vooral, uit een grote toename van het aantal vragen over dit onderwerp aan de CGB. De plannen die de regering in 2007 bekend maakte om (veel) meer allochtonen en vrouwen aan te stellen bij ministeries, door onder andere minister Ter Horst, spelen daarbij een rol. Vergelijkbare initiatieven zijn genomen binnen de rechterlijke macht. Ook is een

verhoogde belangstelling en activiteiten van kleinere, private werkgevers waarneembaar. Zij vroegen informatie over de mogelijkheid te werven onder etnische groepen en/of vrouwen, soms ook onder mannen. Deze contacten en het onderzoek in de voorgelegde zaken leerden dat onbekend is voor welke groepen voorkeursbehandeling (niet) is toegestaan, wat geldige redenen zijn voor het voeren van een voorkeursbeleid, wat de precieze eisen zijn en hoe ze daaraan kunnen voldoen. De CGB rekent het tot haar taak hierover helderheid te verschaffen.

2.2 Meer specifiek per grond

Leeftijd

Ook in 2007 hadden veruit de meeste oordelen over onderscheid bij werving en selectie betrekking op leeftijd; zowel op jonge als op hoge leeftijd. Het aantal verzoeken en oordelen nam echter af ten opzichte van voorgaande jaren. Bij de behandeling van de verzoeken is gebleken dat zaken vaak niet met een oordeel behoeven te worden afgerond. Een verwijzing naar een CGB-advies – bijvoorbeeld over leeftijdonderscheid in advertenties – volstond veelal.

Godsdienst

De meeste oordelen over onderscheid naar godsdienst bij selectie, hebben betrekking op de islam, meer specifiek op het dragen van een hoofddoek. Behalve over het dragen van een hoofddoek als zodanig, gaat het steeds vaker over variaties op het thema hoofddoek. En gaan geschillen over de toelaatbaarheid van de draag- of knoopwijze van de (sport)hoofddoek. Wat moet er precies zichtbaar zijn: kin, hals, oren? (oordeel 2007-70). Onvoldoende flexibiliteit met betrekking tot de hoofddoek kan een reden zijn voor afwijzing van kandidaten (oordeel 2007-195 over een IND-medewerkster met hoofddoek en oordeel 2007-14 over een stagiaire bij een apotheek met hoofddoek). Hetzelfde geldt voor onvoldoende flexibiliteit van een aankomend werknemer die geen handen schudde

(oordelen 2007-113 en 2007-114).

Handicap/chronische ziekte

Vaak werd een gehandicapte en/of chronisch zieke afgewezen vanwege de *vermeende* ongeschiktheid voor het werk. Te snel nam de werkgever aan dat een kandidaat niet aan de functie-eisen kan voldoen. Hij deed dit meestal op grond van een algemeen en stereotiep beeld van de beperking of ziekte. De CGB signaleerde meer dan voorheen dat werkgevers in gebreke blijven te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn en welke aanpassingen zij daartoe eventueel dienen te treffen. Werkgevers zijn ook gehouden voor een tijdelijke baan te onderzoeken of doeltreffende aanpassingen kunnen worden verricht (oordeel 2007-1 over een arbeidsovereenkomst voor acht maanden).

Ras

Los van godsdienst speelde de grond ras in de oordelen van 2007 een bescheiden rol. De zaken gingen over problemen met taaleisen, de beheersing – soms: accentloze beheersing – van de Nederlandse taal. Hiermee stonden in contrast de vele vragen over onderscheid naar ras bij werving en selectie die binnenkwamen bij de telefoon- en maildienst van de CGB. Naast vragen over taaleisen, kwamen drie keer zoveel vragen binnen van mensen die meenden dat hun afkomst of huidskleur een rol had gespeeld bij hun afwijzing. Deze vragen hebben zich niet vertaald in een verzoek om een oordeel.

Geslacht

De reden waarom vrouwen bij de werving en selectie nadeel ondervonden, had veelal te maken met zwangerschap en zwangerschapsverlof (zie onder meer oordelen 2007-210 en 2007-211).

3. Discriminatievrije werkvloer

3.1 Algemeen

In de periode 2004-2006 werden bij antidiscriminatiebureaus per jaar gemiddeld 400 klachten ingediend en meldingen gedaan over arbeidsmarktdiscriminatie van niet-westerse allochtonen. De meeste van deze klachten (43%) betroffen discriminatie op de werkvloer (*Discriminatiemonitor niet-westers allochtonen op de arbeidsmarkt 2007*, SCP Den Haag 2007). Ander onderzoek wijst uit dat één op de drie allochtonen discriminatie op het werk heeft ervaren (*Etnische minderheden op de arbeidsmarkt*, Klaver e.a., april 2005). Een kwart van alle homoseksuele respondenten in een Rotterdams onderzoek gaf aan zich gediscrimineerd te voelen op het werk (Schriemer, 2006, *Roze (on)zichtbaar in Rotterdam*). Verder blijkt dat 4,8% van de vrouwelijke werknemers en 1,7% van de mannelijke werknemers ongewenste seksuele aandacht van chefs of collega's hebben ervaren (*Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden*, TNO, 2006).

Ook de CGB kreeg in 2007 regelmatig vragen en klachten over discriminerende bejegening tijdens het werk. Collega's, leidinggevenden, klanten, cliënten of patiënten zijn de boosdoeners. Soms gaat het om racistische grappen, om het negeren van een homoseksuele collega, om uitsluiting vanwege godsdienst of om seksuele intimidatie. Dit soort discriminatie is volgens de wet verboden, omdat er dan bij de arbeidsomstandigheden verboden onderscheid wordt gemaakt. Werkgevers zijn volgens de gelijkebehandelingswetgeving verplicht te zorgen voor een discriminatievrije werkvloer. Zij moeten klachten over discriminatie zorgvuldig onderzoeken en zonedig passende maatregelen treffen om discriminatoire bejegening te voorkómen. Nuttige instrumenten hiervoor zijn gedragscodes, klachtprocedures en beleid tegen ongewenst gedrag als discriminatie en intimidatie.

3.2 Oordelen en follow-up

De CGB heeft in 2007 achttien oordelen uitgesproken naar aanleiding van klachten over discriminatoire bejegening bij de arbeid. In elf zaken ging het om ras. De andere oordelen betreffen de gronden geslacht, seksuele gerichtheid, handicap en leeftijd. In minder dan een kwart van deze achttien oordelen was sprake van strijd met de gelijkebehandelingswetgeving. Van de elf raszaken is zelfs slechts één maal sprake van strijd met de wet. Dit is opvallend, omdat over het geheel genomen de CGB in 33% van de oordelen strijd met de wet concludeert.

De CGB had al bij de evaluatie van de AWGB (1999-2004) aandacht gevraagd voor deze bijzondere verhouding van gegronde en ongegronde verzoeken. De indruk is dat dit soort zaken vaak stranden vanwege gebrek aan feiten die onderscheid kunnen doen vermoeden. Om deze reden besteedde de CGB extra aandacht aan haar mogelijkheden tot waarheidsvinding, bijvoorbeeld door het horen van getuigen. Heel in het bijzonder kwam dit tot uitdrukking bij de beoordeling van het verzoek van de Nationale Ombudsman omtrent de klachten van twee politieofficieren die meenden dat hun leidinggevenden onderscheid maakten op grond van afkomst bij de bevordering, de bejegening en de klachtbehandeling (oordeel 2007-57).

In oordeel 2007-193 klaagde een medewerker van een school over discriminatie op de werkvloer vanwege zijn Turkse afkomst, en over de manier waarop zijn werkgever zijn klacht had behandeld. Verzoeker heeft niet formeel een klacht ingediend bij de interne klachtencommissie. Dit ontslaat de werkgever echter niet van de plicht een bij hem bekende klacht zorgvuldig te onderzoeken en, zonedig, maatregelen te treffen. De school heeft inmiddels laten weten naar aanleiding van het oordeel een algemeen onderzoek uit te voeren naar het klimaat op school, met name op het gebied van gelijke behandeling. Ook zal de school de klachtenprocedure toetsen aan de richtlijnen van de CGB voor zorgvuldige klachtenbehandeling.

3.3 Onderzoek

De CGB heeft in 2007 een inventarisatie laten doen van de beschikbare kennis, onderzoeksresultaten en studies over discriminatie op de werkvloer voor de gronden ras, seksuele gerichtheid, handicap en chronische ziekte, leeftijd en geslacht. Er blijkt onvoldoende inzicht te bestaan in de mechanismen die aan discriminatie op de werkvloer ten grondslag liggen en de mate waarin discriminatie voorkomt. Verder blijkt dat er maar weinig handreikingen zijn voor werkgevers om discriminatie op de werkvloer te voorkomen en dat er weinig bekend is over de effectiviteit van de instrumenten die worden ingezet ter voorkoming of bestrijding van discriminatoire bejegening. Mede naar aanleiding van deze inventarisatie heeft de CGB medio 2007 een onderzoek uitgezet naar discriminatoire bejegening op de werkvloer van homoseksuele mannen en lesbische vrouwen. Doel van dit onderzoek is vooral om handvatten te krijgen voor de realisatie van instrumenten ter voorkoming en bestrijding van discriminatie, inclusief de eigen bevoegdheid tot het verrichten van een onderzoek uit eigen beweging. Het onderzoek wordt in 2008 uitgebreid met de vraag in welke mate diversiteitsbeleid een rol kan spelen bij het voorkómen en bestrijden van discriminatie.

Werknemers die over discriminatoire bejegening klagen, lopen het risico juist vanwege hun klacht te worden benadeeld. De wet verbiedt dergelijke victimisatie. Een kras voorbeeld is te vinden in oordeel 2007-11. Een werkneemster diende een klacht in bij de bedrijfsarts over seksuele intimidatie door haar afdelingshoofd. De werkgever onderzocht de klacht, met als uitkomst het ontslag van het afdelingshoofd. Vervolgens leefde op de werkvloer het beeld dat de werkneemster debet was aan het ontslag. De werkgever liet dit beeld – kortweg – in stand. Aldus droeg hij bij aan de victimisatie van de werkneemster. De werkgever liet de CGB inmiddels weten met verzoeker in gesprek te treden en concrete maatregelen te treffen nadat de werkgever zich hierover heeft laten

voorlichten door arbodiensten en deskundigen.

In de evaluatie van de AWGB (1999-2004) luidde een van de aanbevelingen van de CGB aan de regering, dat onderzoek gedaan zou moeten worden naar benadeling als gevolg van een klacht over ongelijke behandeling. Vervolgens is bij herhaling gebleken dat verweerders jegens de verzoeker negatief reageren, omdat er een klacht is ingediend. Daarom nam de CGB zich voor 2007 voor onderzoek te doen naar victimisatie bij de arbeid. Aldus is geschied. Dit onderzoek wordt in 2008 afgerond.

3.4 Activiteiten

De werkgever is volgens de Arbeidsomstandighedenwet verplicht preventief beleid te voeren tegen psychosociale arbeidsbelasting op de werkvloer. Op dit moment vallen alleen seksuele intimidatie, werkdruk, geweld en pesten onder dit begrip. De CGB heeft zich er in 2007 op verschillende momenten hard voor gemaakt dat discriminatie op de werkvloer ook onder het begrip psychosociale arbeidsbelasting in de Arbeidsomstandighedenwet komt te vallen. De minister en staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben inmiddels aangekondigd dat zij van plan zijn om de verplichting uit de Arbowet zich ook tot discriminatie op de werkvloer te laten uitstrekken. Dit betekent dat de Arbeidsinspectie de mogelijkheid krijgt om op dit punt te controleren en handhaven.

4. Arbeidsvoorwaarden

Het terrein arbeidsvoorwaarden is erg breed. In 2007 behandelde de CGB zaken over onder meer leeftijdsvakantiedagen, demotie, sociale plannen en mindere beloning als gevolg van zwangerschap. De zaken over arbeidsvoorwaarden maakten in 2007 25% van de oordelen uit (zie paragraaf 3.4 van deel 2).

4.1 Leeftijdsvakantiedagen

In 2007 heeft de CGB verschillende oordelen gegeven over arbeidsvoorwaardenregelingen waarin op basis van leeftijd voordelen worden toegekend aan oudere werknemers, zoals extra verlofdagen en vrijstelling van overwerk. Het betreft de eerste oordelen na het CGB-advies uit 2006 over deze zogenaamde seniorenregelingen (advies 2006-04). In dat advies werden de cao-partijen opgeroepen om met elkaar in overleg te treden over de noodzaak van deze regelingen in de context van een breder leeftijdsfasebewust personeelsbeleid. Indien partijen zich in voldoende mate hebben gebogen over de achtergrond en strekking van de aan de orde zijnde leeftijdsspecifieke maatregelen en deze maatregelen zijn geplaatst in de context van een breder leeftijdsbewust personeelsbeleid, dan spitst de CGB de beoordeling niet toe op die maatregelen op zich. Zij slaat bij de beoordeling dan ook acht op de context waarbinnen de maatregelen zijn genomen. Is er geen sprake geweest van goed overleg en heeft een organisatie geen samenhangend pakket aan maatregelen genomen, dan beoordeelt de CGB de betreffende maatregelen afzonderlijk. De toetsing is dan aanmerkelijk strenger dan in het geval van een beoordeling in een bredere context.

In het eerste oordeel (oordeel 2007-97) had de werkgever in goed overleg met zijn werknemers maatregelen getroffen om uitval van oudere werknemers te voorko-

men. Het toekennen van drie tot vier extra verlofdagen aan werknemers van 50 jaar en ouder maakte deel uit van dit pakket aan maatregelen. De CGB beoordeelde de leeftijdsspecifieke maatregel in de bredere context van de overige, in het bedrijf algemeen geldende, maatregelen om uitval van werknemers te voorkomen. Ten behoeve van de in het bedrijf werkzame productie-medewerkers achtte de CGB de maatregel niet in strijd met de WGBL.

In het tweede oordeel (oordeel 2007-98) werd dezelfde doelstelling aangevoerd ter rechtvaardiging van leeftijdsonderscheid in een regeling, waarbij zowel aan de oudere, als aan de jongste groep werknemers extra vakantiedagen werden toegekend. Voorts werden werknemers van 58 jaar en ouder vrijgesteld van overwerk. Deze maatregelen waren niet getroffen in een bredere context. De CGB spitste daarom haar beoordeling toe op de maatregel zelf en oordeelde dat deze maatregel niet was afgewogen tegen andere mogelijke maatregelen om uitval van oudere werknemers te voorkomen, zoals taakvariatie en taakdifferentiatie.

In een derde geval (oordeel 2007-99) werd door de werkgever nog gewerkt aan een leeftijdsbewust personeelsbeleid, waarom de CGB haar oordeel nog aangehouden heeft.

4.2 Zwangerschap en beloning

In 2007 gaf de CGB twee oordelen over het rekening houden met zwangerschap bij de arbeidsvoorwaarden (oordelen 2007-90 en 2007-188). In oordeel 2007-188 ontving een werknemster vanwege haar afwezigheid in verband met zwangerschaps- en bevallingsverlof slechts een deel van de prestatiebonus. Door in het bonusplan de afwezigheid vanwege zwangerschap en bevalling gelijk te stellen aan afwezigheid vanwege ziekte, maakte de werkgever direct onderscheid op grond van geslacht. Immers, door de periode van afwezigheid wegens zwangerschaps- en bevallingsverlof

niet mee te rekenen bij de berekening van de prestatiebonus werden alleen vrouwen benadeeld, terwijl ziekte mannelijke en vrouwelijke medewerkers in gelijke mate kan treffen.

4.3 Sociale plannen

Na een gestage stroom verzoeken over sociale plannen heeft de CGB in september 2007 het advies *Leeftijdsonderscheid in Sociale Plannen* (advies 2007-05) uitgebracht. In dit advies is de Commissie uitgebreid ingegaan op het bijzondere van de grond leeftijd en de vraag hoeveel vrijheid cao-partijen hebben om leeftijdsonderscheid te maken in reorganisatieregelingen.

Het hanteren van de zogenoemde kantonrechtters-formule bij het vaststellen van ontslagvergoedingen in sociale plannen is in principe toegestaan. Een werkgever mag trouwe werknemers best belonen en rekening houden met de arbeidsmarktpositie van ouderen. Wel wordt daarbij opgemerkt dat waar mogelijk moet worden gewerkt met glijdende schalen. Het is zaak de groep ouderen niet het stempel 'onbemiddelbaar' mee te geven. Uitdrukkelijk worden partijen dan ook opgeroepen om bij de regelingen de kansen van de werknemers centraal te stellen. Keuzevrijheid in regelingen maakt daarbij leeftijdsonderscheid eerder objectief gerechtvaardigd dan dwingend opgelegde regelingen. Oudere werknemers uitsluiten van (om)scholing is in strijd met de WGBL. Dat scholing voor ouderen weinig zin zou hebben, onderstreept juist de vooroordelen over de inzetbaarheid van ouderen. De CGB roept in het advies sociale partners op de employability van werknemers, ongeacht hun leeftijd, voorop te stellen.

4.4 Demotie

De CGB oordeelde in 2007 voor het eerst over leeftijdsonderscheid in een demotieregeling in een cao. In de cao Nederlandse orkesten was bepaald dat groepsaan-

voerders en hun plaatsvervaardigd na het bereiken van de 60-jarige leeftijd een lagere functie gaan vervullen, tenzij werkgever en werknemer anders overeenkomen. Een hoboïst werd op deze wijze teruggezet in functie en verzocht de CGB hierover een oordeel te geven. Daarbij werd het individuele geval van de hoboïst, alsook de cao-regeling in het algemeen beoordeeld. In beide gevallen achtte de Commissie het gemaakte onderscheid niet objectief gerechtvaardigd.

Cao-partijen voerden aan dat de regel bedoeld is om de kwaliteit van het orkest te waarborgen met respect voor de artistieke gevoelens van de musici. De Commissie oordeelde hierover dat een standaard demotie op een bepaalde leeftijd niet het juiste middel is om de kwaliteit van het orkest te waarborgen, nu het vorderen van de leeftijd niet in alle gevallen tot verminderde prestaties leidt. In de praktijk werden niet alle demotiekandidaten teruggezet in functie. De individuele prestaties van de musici werden toch beoordeeld en de regeling voorkwam ook niet dat de gevoelens van de musici werden gekwetst.

5. Onderwijs

5.1 Algemeen

Uit het onderwijsverslag 2005/2006 van de Inspectie van het Onderwijs blijkt dat de mate waarin racisme en discriminatie op onderwijsinstellingen worden gemeld, enorm verschilt naar type onderwijs. De CGB heeft in 2007 onderzoek laten doen naar de mate van gevoel van (on)veiligheid en discriminatie van leerlingen en personeel, met vergelijkbare bevindingen (*Discriminatie in en rond school*, ITS, juli 2007). Uit dit onderzoek blijkt dat het ondersteunend personeel en leerlingen in de laagste onderwijstypen verhoudingsgewijs het vaakst discriminatie en/of geweld ervaren of getuige hiervan zijn. In het gevoerde veiligheidsbeleid van de onderzochte scholen komen (anti-)discriminatiebeleid en sociale veiligheid niet of in beperkte mate aan bod.

In 2007 waren klachten over discriminatie in het onderwijs niet beperkt tot één type onderwijs. Een evangelische school voor vmbo-tl, havo en vwo weerde "openlijk homoseksuele leerkrachten" en maakte aldus verboden onderscheid op grond van het enkele feit van homoseksuele voorkeur (oordeel 2007-100). Een hoogleraar medische onderwijskunde betoogde in haar oratie dat voor de opleiding tot arts/klinisch onderzoeker bij gelijke geschiktheid mannelijke studenten de voorkeur genoten. In de media werd dit betoog overgenomen en gepresenteerd als een voldongen feit. De nieuwsberichten werden door de universiteit noch de hoogleraar gerectificeerd. Tijdens de procedure bleek echter dat de universiteit geen voorkeursbeleid voor mannelijke studenten voerde en ook niet voornemens was te gaan voeren (oordeel 2007-185).

5.2 Stages

Net als in voorgaande jaren oordeelde de CGB over discriminatie bij stages. Een apotheek weigerde een stagiaire die vanwege haar geloof een hoofddoek draagt. De apotheek hanteerde de regel dat slechts 'neutrale kleding' mag worden gedragen. Bovendien zou de weigering de hoofddoek tijdens werkuren af te nemen, getuigen van inflexibiliteit (oordeel 2007-104). Een stagiair op een school liet de leerlingen op zijn stageadres te indringend kennismaken met zijn geloof. De school maakte geen verboden onderscheid op grond van godsdienst door de stage te beëindigen (oordeel 2007-153).

De Commissie liet in 2007 door onderzoeksbureau Regioplan onderzoek verrichten naar de specifieke problemen bij stages. Uit het voorbereidende onderzoek kwam naar voren dat er verschillende aanwijzingen zijn voor discriminatie op grond van etnische afkomst, nationaliteit en/of religie bij stages. Het gaat meestal om indirecte discriminatie, relatief vaak ervaren door stagiairs met een hoofddoek.

5.3 Toegankelijkheid

Met het oog op de toegankelijkheid van het beroeps-onderwijs voor gehandicapten en chronisch zieken is de verplichting om in een individueel geval een doeltreffende aanpassing te treffen, een van de belangrijke regels van de WGBH/CZ. Het gaat hierbij niet alleen om de fysieke toegankelijkheid van gebouwen en voorzieningen, maar ook om de toegankelijkheid van het onderwijssysteem zoals bij de beroepskeuze-voorlichting, het aannamebeleid, het volgen van lessen en stages, het afleggen van toetsen en examens en de aanwezigheid van geschikt scholingsmateriaal.

In 2007 heeft de Commissie onderzoek gedaan naar de toegankelijkheid van het beroeps-onderwijs voor gehandicapten en chronisch zieken. Een samenvatting van dit

eigen onderzoek en onderzoeken van ITS en Universiteit Tilburg zijn te raadplegen op www.cgb.nl. Uit het onderzoek blijkt dat het beroepsonderwijs voor gehandicapten en chronisch zieken als redelijk toegankelijk is aan te merken. Alle onderwijsinstellingen hebben beleid dat de toegankelijkheid voor gehandicapten en chronisch zieken moet waarborgen en er worden in individuele gevallen veel aanpassingen getroffen om het mogelijk te maken dat studenten met functiebeperkingen de opleiding met succes doorlopen.

In de oordelen in 2007 van de CGB over doeltreffende aanpassingen komt naar voren dat de betrokken onderwijsinstellingen open stonden voor overleg over het treffen van aanpassingen ten behoeve van leerlingen en docenten met een handicap of chronische ziekte (oordelen 2007-128 over dyslexie, 2007-121 over doofheid, 2007-29 over chronische vermoeidheid en 2007-26 over narcolepsie).

5.4 Collegegeld

De CGB heeft sinds 2004 verschillende oordelen uitgebracht waarbij discriminatie op grond van nationaliteit en leeftijd bij het vaststellen van de hoogte van het collegegeld aan de orde was. Ook in 2007 werden zaken over collegegeld aan de CGB voorgelegd.

Zo was de vraag of een universiteit jegens een Surinaamse vrouw verboden onderscheid naar nationaliteit heeft gemaakt door op basis van de Uitvoeringsregeling aan de universiteit over verschillende collegejaren hogere bedragen aan collegegeld in rekening te brengen dan aan studenten die het wettelijk collegegeld verschuldigd zijn (oordeel 2007-2). De CGB handhaafde haar oordelenlijn, die mede is gebaseerd op de bevindingen van deskundigen ter zake van het bestuursrechtelijk karakter van de regelingen als de Uitvoeringsregeling. De universiteit stelde zich op basis van een uitspraak van het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs (CBHO) op het

standpunt dat het vaststellen van de hoogte van het instellingscollegegeld een algemeen verbindend voorschrift is en dat het daarmee buiten het toetsingskader van de Commissie valt.

Het oordeel 2007-2 en het deskundigenbericht zijn in 2007 aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gestuurd met het verzoek dit te betrekken bij de totstandkoming van de nieuwe Wet op het Hoger onderwijs en onderzoek (art. 3.24 van het wetsvoorstel).

5.5 Utrechtse scholendag

Het jaar 2007 werd door de Europese Unie uitgeroepen tot het *Europese Jaar van gelijke kansen voor iedereen*. Een jaar lang stond gelijke behandeling in de schijnwerpers op Europees, nationaal en lokaal niveau. De Commissie maakte voor 2007 bewust de keuze om aandacht te besteden aan dit Europees jaar, waarbij jongeren specifiek als een van de doelgroepen werden gekozen. Eén van de activiteiten van de Commissie was de ontwikkeling van het lespakket *Iedereen anders & gelijk* waarin zes discriminatiegronden centraal staan: ras, geslacht, godsdienst of levensovertuiging, seksuele gerichtheid, leeftijd en handicap of chronische ziekte.

Het lespakket is bedoeld voor de groep leerlingen van 15/16 jaar binnen het voortgezet onderwijs (vmbo/havo/vwo). Op deze leeftijd krijgen jongeren steeds vaker te maken met discriminatie, bijvoorbeeld bij hun bijbaan, het uitgaan en bij het vinden van een stageplaats. Het lespakket stond centraal in de voorbereiding van de Utrechtse antidiscriminatiedag voor middelbare scholieren. Op 8 november 2007 namen Utrechtse scholieren in en rond de Stadsschouwburg te Utrecht deel aan activiteiten op het gebied van gelijke behandeling.

6. Overige goederen en diensten

Het begrip goederen en diensten is ruim: rechtsverhoudingen met betrekking tot onderwijs, wonen, zorg en dienstverlening vallen er allemaal onder. Vanwege de bijzondere thematiek van het onderwijsveld binnen dit terrein, is dit apart in hoofdstuk 5 behandeld.

De zaken die de CGB op het terrein van goederen en diensten krijgt voorgelegd, zijn zeer divers. Van de specifieke problemen waar woonwagenbewoners mee te maken krijgen (zie ook paragraaf 6.4) tot onderscheid op grond van nationaliteit door telecommunicatiebedrijven (oordelen 2007-92 en 2007-170).

Hieronder volgt een beschrijving van de activiteiten van de Commissie op vier subterreinen van het specifieke terrein van goederen en diensten.

6.1 Zorg

Verscheidene uitspraken hadden betrekking op de zorgsector. Zo rees de vraag of bij de indicatiestelling onder de vigeur van de AWBZ verboden onderscheid werd gemaakt naar ras, door geen extra middelen ter beschikking te stellen voor bepaalde, met de afkomst van een cliënt samenhangende, werkzaamheden. Het antwoord luidde ontkennend (oordeel 2007-43). Evenmin maakte een gezondheidsdienst verboden onderscheid op grond van ras bij het aanbieden van een gratis vaccinatie tegen hepatitis B (oordeel 2007-179).

Een farmaceutisch bedrijf maakte geen onderscheid door een geneesmiddel tegen borstkanker ook voor mannen op de markt te brengen zonder dat het op mannen is getest (oordeel 2007-76).

Bloedbanken mogen mannen die seksuele contacten met andere mannen hebben gehad, uitsluiten als donor, zo luidde het oordeel in een zaak op verzoek

van de overkoepelende organisatie van bloedbanken in Nederland (oordeel 2007-85). Weliswaar kan dit onderscheid stigmatiserend zijn voor homoseksuele mannen, maar bloeddonthaties van mannen die seksuele contacten hebben gehad met andere mannen, leveren nog steeds een verhoogd risico op voor de volksgezondheid. Dit kan onvoldoende met bloedtesten worden ondervangen en rechtvaardigt het huidige selectiebeleid ten aanzien van donoren.

6.2 Horeca

Het beleid van de horeca was ook in 2007 geregeld onderwerp van discussie. Zo maakte een hotel onderscheid op grond van geslacht door de reservering van een zaal te annuleren vanwege het feit dat er een feest voor travestieten zou worden gehouden (oordeel 2007-201).

Een eetcafé annex dancing maakte onderscheid op grond van geslacht, door bij de toepassing van zijn huisregels te streven naar een evenwicht tussen het aantal mannelijke en vrouwelijke bezoekers. Voor onderscheid op grond van seksuele gerichtheid of ras waren onvoldoende aanwijzingen (oordeel 2007-36).

In een andere zaak was er een vermoeden van discriminatie op grond van ras. Dit kon – ook na het horen van getuigen – echter niet bewezen worden (oordeel 2007-183). Wanneer een gevoerd deurbeleid al dan niet binnen de grenzen van contractvrijheid valt, staat nader beschreven in artikel 4 in deel 3.

6.3 Sport

De verzoeken om een oordeel die de CGB op het terrein sport krijgt, betreffen in 2007 vooral vragen over mogelijke ongelijke behandeling door sport-scholen. Veel van deze zaken worden door een ADB aangebracht. Hierbij gaat het grofweg om twee soorten klachten. Te weten: moslima's die een

hoofddoek dragen en mensen met een niet-Nederlandse achternaam die niet worden toegelaten in de betreffende sportscholen. Deze scholen gaan herhaaldelijk niet op klachten van sporters in. Het verweer van de sportscholen is vaak gebaseerd op het argument dat hoofddoeken niet veilig zijn of dat sporters alleen de Nederlandse of de Engelse taal mogen spreken om seksuele intimidatie te voorkomen. Uit de oordelen van de CGB blijkt dat de verweren die deze scholen voeren geen stand houden en oordeelt de CGB dat er door de sportschool onderscheid werd gemaakt (onder meer oordelen 2007-20, 2007-136 en 2007-173).

Uit gesprekken die de CGB in 2007 heeft gevoerd met antidiscriminatiebureaus en gemeenten over de klachten die zij binnen krijgen, blijkt dat klachten over discriminatie en geweld bij sport in de top 5 van meest gehoorde klachten staan.

6.4 Financiële dienstverlening

In twee zaken die in 2007 bij de CGB aanhangig zijn gemaakt, was de vraag of een kredietverstrekker onderscheid maakte op grond van ras bij de afwijzing van een kredietaanvraag. In geen van beide gevallen was sprake van verboden onderscheid (oordelen 2007-68 en 2007-157).

In een geval ging het om de hypothecaire financiering voor een 'chalet' op een woonwagenstandplaats. De hypotheekverstrekker financierde geen 'mobiele chalets' en hanteerde voor 'niet-mobiele chalets' andere financieringsvoorwaarden dan voor stenen woonhuizen. Hiermee maakte hij indirect onderscheid op grond van ras tegen de personen behorende tot de bevolkingsgroep woonwagenbewoners, omdat het gemaakte onderscheid hen in het bijzonder treft. De kredietverstrekker richtte zich echter op een klein marktsegment. De CGB oordeelde dat uitbreiding van zijn activiteiten naar de financiering van chalets niet van hem kon worden gevergd gezien zijn marktpositie.

7. De organisatie CGB

7.1 Samenstelling Commissie

De Commissie kende in 2007 een stabiele bezetting. In december is een nieuw commissielid benoemd: mr. E.J.M. (Emile) Hofhuis, tot december verbonden aan de MBO-Raad. Het aantal plaatsvervangers is per september van het verslagjaar uitgebreid tot zeven-tien. Nieuwe plaatsvervangers zijn afkomstig uit het bedrijfsleven, de advocatuur en de rechterlijke macht. Eén plaatsvervanger is werkzaam bij de rijksoverheid en één is werkzaam op het terrein van de bestuurs- en organisatiewetenschappen.

Als gevolg van de benoeming van de huidige voorzitter prof.mr. A.G. (Alex Geert) Castermans, tot hoogleraar in Leiden (volledig in mei 2008) is de werving en selectieprocedure voor een nieuwe voorzitter in gang gezet en in 2007 met succes afgesloten. Mr. L.J.L. (Laurien) Koster, tot dan toe President van de Rechtbank Alkmaar, zal Castermans per 1 mei 2008 opvolgen.

7.2 Financiën

De CGB is een zelfstandig bestuursorgaan. Het ministerie van Justitie zorgt voor de basisfinanciering. De ministeries van BZK, van SZW, van VWS en van OCW financieren met tussenkomst van Justitie activiteiten die hen rechtstreeks aangaan.

De Commissie heeft in 2007 zowel in het materiële budget als in het personele budget een geringe onderuitputting.

Oorzaken hiervoor zijn onder meer terug te voeren op aangegane materiële verplichtingen die in 2007 niet tot een prestatie hebben geleid. Een samenloop van lastig te vervullen vacatures en tijdelijke ruimte ontstaan door zwangerschaps- en ouderschapsverlof maakten de inzet van uitzendkrachten noodzakelijk.

De personele kosten zijn hierdoor lager uitgevallen en er is een verschuiving ontstaan van de personele naar de materiële kosten.

x €1000,-	budget	realisatie	verschil
Materieel	1.957	1.877	80
Personeel	2.861	2.824	37
Totaal	4.818	4.701	117

7.3 Formatie

Voor 2007 was er een totale formatieruimte beschikbaar van ruim 47 fte. De gemiddelde bezetting in dat jaar was ruim 45 fte. Dit verschil komt met name doordat er bijna het gehele jaar een vacature was voor commissielid. Binnen het Bedrijfsbureau was er nog een vacature voor coördinator, deze werd in 2007 ad interim ingevuld.

De man/vrouwverdeling was per 31 december 2007 13:38 (in personen).

Ziekteverzuim

Het ziekteverzuimcijfer voor 2007 was 5,2%. Ten opzichte van 2006, met 6,3%, is dit een forse daling en het ziekteverzuim blijft hiermee ruim onder het percentage van 6,7% dat het ministerie van Justitie als inspanningsverplichting hanteert. Het gemiddeld aantal ziekmeldingen per medewerker was 2,1.

7.4 Transparantie

De CGB vindt het van groot belang om op zorgvuldige wijze om te gaan met de personen die bij het indienen of de behandeling van een verzoek contact met haar hebben. Toch kan het voorkomen dat er aanmerkingen zijn op de werkwijze van de CGB. Daarom hanteert de CGB een klachtenregeling waarvan de doelstelling tweeledig is. Enerzijds is het doel om de klachten van

mensen die bij een procedure of bij het indienen van een verzoek betrokken zijn geweest, naar ieders tevredenheid op te lossen. Anderzijds is het doel om van de klacht te leren en zonodig wijzigingen in het interne beleid van de CGB aan te brengen.

De CGB heeft in 2007 vier klachten ontvangen. In één geval kon op grond van de klachtenregeling CGB niet worden geklaagd. De overige drie klachten bleken ongegrond.

Klanttevredenheidsonderzoek

De mening van verzoekers en verweerders over het oordelenproces telt zwaar voor de CGB. Daarom houdt de CGB jaarlijks een klanttevredenheidsonderzoek. Uit de voorlopige uitkomsten van het onderzoek over 2007, uitgevoerd door onderzoeksbureau R&M Matrix, blijkt onder meer een hoge waardering voor de website en het juridisch spreekuur. De doorlooptijd van een oordeel wordt nog als lang ervaren. Deze doorlooptijden zijn in 2007 overigens korter geworden. De tevredenheid over de oordelen is sterk wisselend en is vaak afhankelijk van of men al dan niet in het gelijk is gesteld.

7.5 Ondernemingsraad

De ondernemingsraad (OR) heeft in 2007 zesmaal een formeel OR/directie overleg en driemaal een ad-hoc overleg gevoerd met de directie. Met de directie is dit jaar onder andere gesproken over: het meerjarenplan 2008-2012, het strategisch plan, gedragscode e-mail, voortgang vervanging van het zaakregistratiesysteem, acties naar aanleiding van medewerkers-tevredenheidsonderzoek, beleid rondom tijdschrijven voor medewerkers en reiskostenvergoedingen.

De OR heeft geadviseerd bij de selectie voor de functies van coördinator bedrijfsbureau, coördinator juridisch bureau en voorzitter. De OR heeft de directie voorts geadviseerd over het aanwijzen van blokdagen voor 2008.

De OR heeft in 2007 met de Groepsondernemingsraad (GOR) van het ministerie van Justitie meegedacht over de aanbesteding van het nieuwe mantelcontract voor arbodiensten. In het voor- en najaar zijn in zogenaamde beleids sociaal-medisch overleggen, het verzuimbeleid en de verzuimcijfers besproken in aanwezigheid van de bedrijfsarts en de bedrijfsmaatschappelijk werker. Aan de OR zijn het verzuimprotocol en de handleiding bij ziekte ter goedkeuring voorgelegd. De OR heeft, nadat zijn aanbevelingen waren overgenomen, hieraan zijn instemming gegeven.

De OR heeft in 2007 tevens zijn instemming gegeven aan de aanwijzing van bedrijfshulpverleners, het calamiteitenplan en de uitgangspunten voor de arbeidstijden volgens de arbeidstijdenwet.

Cijfers & tabellen



1. Instroom

1.1 Instroom naar grond

De Commissie heeft in 2007 515 verzoeken ontvangen; 179 minder dan in 2006 (694). Ten opzichte van het voorgaande jaar is dit een afname van 26%. Dit valt voor een groot deel te verklaren door een afname van de instroom van verzoeken op grond van leeftijd en (in mindere mate) op grond van handicap en chronische ziekte.

De invoering van de WGBL, op 1 mei 2004, ging gepaard met de instroom van een groot aantal verzoeken om een oordeel met betrekking tot de grond leeftijd. De CGB heeft daarop eind 2005, besloten het onderwerp 'leeftijd' als bijzonder aandachtspunt te benoemen. De CGB heeft zichzelf daarbij de vraag gesteld hoe te bewerkstelligen dat de organisatie niet langer zou worden overspoeld met vaak identieke verzoeken. Gekozen is voor het uitbrengen van algemene adviezen, een overzichtelijke beschrijving van de oordelenlijn en clustering van zaken.

De Commissie heeft in de loop der jaren 263 oordelen uitgesproken over een groot aantal leeftijdsonderwerpen. Deze oordelen leveren een helder beeld op van de oordelenlijn van de Commissie; de toelaatbaarheid van de verschillende doelen en afwegingen, zoals die bij leeftijdsonderscheid een rol spelen. Naast publicaties in vakbladen, verzorgd door medewerkers van de CGB, komt in 2008 bij uitgeverij Kluwer een boek uit over arbeid en leeftijd, geschreven door CGB-medewerkers. In dit boek worden de oordelen over leeftijd per subterrein van de arbeid beschreven.

Daarnaast heeft de CGB er in de afgelopen jaren via zeven adviezen naar gestreefd niet alleen op een individueel, casuïstisch niveau, maar juist ook op een geaggregeerd niveau in meer algemene termen de norm zoals vastgelegd in de WGBL uit te werken. Zodat werkgevers en sociale partners bijvoorbeeld bij het opstellen of veranderen van cao-bepalingen rekening kunnen houden met de WGBL.

Tabel 1 – Ingediende verzoeken naar grond in 2004, 2005, 2006 en 2007

	2004		2005		2006		2007	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Geslacht	89	21	108	17	83	12	86	17
Ras	45	11	78	13	105	15	96	19
Nationaliteit	12	3	20	3	20	3	17	3
Godsdienst	39	9	29	5	56	8	40	8
Seksuele gerichtheid	10	2	15	2	4	1	10	2
Burgerlijke staat	13	3	20	3	14	2	6	1
Politieke overtuiging	1	0	0	0	2	0	3	1
Levensovertuiging	2	0	1	0	3	0	0	0
Arbeidsduur	22	5	12	2	22	3	17	3
Vaste/Tijdelijke arbeidscontracten	11	3	14	2	16	2	6	1
Handicap/Chronische ziekte	56	13	65	10	89	13	69	13
Leeftijd	105	25	208	33	219	32	134	26
Geen CGB-grond	23	5	51	8	61	9	31	6
Totaal	428	100	621	100	694	100	515	100

In het vervolg op de invoering van de WGBH/CZ, in december 2003, was het thema handicap en chronische ziekte de afgelopen jaren een bijzonder aandachtspunt voor de CGB. De omvang van het aantal verzoeken op de grond handicap en chronische ziekte liep in de eerste jaren namelijk juist achter ten opzichte van de verwachtingen. Mede daarom is rond de evaluatie van de AWGB 1999-2004 onderzoek gedaan naar de vraag waarom de CGB zo weinig verzoeken bereiken. De uitkomst wees op een geringe bekendheid van de Commissie, onbekendheid met de taken van de CGB, als ook angst voor benadeling (victimisatie) bij de doelgroep om een verzoek in te dienen. In 2005 en 2006 is daarom veel geïnvesteerd in voorlichting en training. Dit resulteerde in een toename van het aantal verzoeken om een oordeel (in 2006 werden er 89 verzoeken gedaan). Het lijkt erop dat in 2007 het aantal verzoeken op grond van handicap en chronische ziekte weer afvlakt; absoluut zien we hier namelijk een daling. Hiervoor geldt waarschijnlijk eenzelfde oorzaak als bij de grond leeftijd: ook hier is sprake van toenemende duidelijkheid over de normen van de wet, inclusief de eisen die kunnen worden gesteld als het gaat om doeltreffende aanpassingen. Bij handicap blijken veel verzoeken zich op gelijksoortige onderwerpen te richten en is er meer duidelijkheid over de oordelenlijn van de Commissie verschaft door de het in 2007 verschenen boek *Rechtspraak werken met een handicap (WGBH/CZ)*, geschreven door een van de medewerkers van de CGB.¹

1. Rechtspraak werken met een handicap (WGBH/CZ), Deventer: Kluwer 2007, ISBN 978-90-13046502.

1.2 Instroom naar terrein

Tabel 2 - Ingediende verzoeken naar terrein in 2004, 2005, 2006 en 2007

	2004		2005		2006		2007	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Arbeid	265	62	414	67	460	66	354	69
Leveren van en toegang tot goederen en diensten	90	21	90	14	136	20	107	21
Studie- en beroepskeuze advies	0	0	0	0	0	0	1	0
Beroepsonderwijs	6	1	19	3	18	3	13	3
Sociale Bescherming	8	2	9	1	14	2	8	2
Geen CGB-terrein	58	14	89	14	66	10	32	6
Totaal	428	100	621	100	694	100	515	100

Er zijn geen grote verschuivingen te zien in de verdeling van de verzoeken over de verschillende terreinen waarover de CGB oordeelt, al neemt het aantal verzoeken met betrekking tot de arbeid gestaag toe. Er is een lichte afname in het aandeel verzoeken waarin geen terrein wordt genoemd waarop de gelijkebehandelingswetgeving toeziet.

1.3 Type instroom

Tabel 3 geeft een overzicht van het type verzoek. Het aantal verzoeken om een oordeel eigen handelen (OEH) vertoont in 2007 een verdere afname. Net als in 2005 en 2006, heeft ook in 2007 het merendeel van de oordelen eigen handelen betrekking op de WGBL. In 2007 werden negen verzoeken om een oordeel eigen handelen ingediend op deze grond.

In 2007 is de CGB ook diverse keren geconsulteerd over voorgenomen beleid op het terrein van de gelijke behandeling. De betrokken organisaties vroegen niet om een oordeel over de wijze waarop zij hebben gehandeld, maar wonnen voorafgaand aan het opstellen van beleid advies in bij de CGB. De CGB gaat op een dergelijk verzoek in als de verwachting is dat hierdoor de implementatie van de gelijkebehandelingswetgeving wordt bevorderd. Een mooi voorbeeld is het verzoek van Robert Half, een gespecialiseerd arbeidsbemiddelingsbureau voor financieel professionals. Dit bureau heeft een boekje ontwikkeld met adviezen om 'inclusief' te werven. De CGB is gevraagd de tekst van het boekje te toetsen aan de gelijkebehandelingswetgeving en heeft het nawoord geschreven.

Tabel 3 - Type instroom in 2005, 2006 en 2007

	2005		2006		2007	
	Absoluut	%	Absoluut	%	Absoluut	%
Via telefonisch spreekuur/ maildienst						
Informatieaanvraag	1.975	100	2.339	100	1.981	100
Verzoek om oordeel						
Oordeel	463	75	499	72	465	90
Oordeel eigen handelen	28	5	27	4	19	4
Ongegrond	130	21	168	24	31	6
Totaal	621	100	694	100	515	100

2. Publieksvoorlichting

De CGB biedt de mogelijkheid om per e-mail vragen over de gelijkebehandelingswetgeving te stellen. Daarnaast is er iedere werkdag tussen 14.00 en 16.00 het juridisch spreekuur waar vragen aan de Commissie kunnen worden voorgelegd. In 2007 zijn er in totaal 1.981 vragen gesteld tijdens het juridisch spreekuur (zie ook tabel 3).

De vragen die worden voorgelegd zijn zeer divers. Zo beantwoordt de CGB vragen van mensen die een klacht hebben over ongelijke behandeling. Het komt ook vaak voor dat een organisatie advies wil over de vraag of een bepaalde regeling of beleid in overeenstemming is met de gelijkebehandelingswetgeving. Daarnaast wordt regelmatig verzocht om informatie, bijvoorbeeld door rechtshulpverleners, belangenorganisaties, uitzendbureaus en studenten. Via het spreekuur kan aldus op laagdrempelige wijze een bijdrage worden geleverd aan het voorkómen van verboden onderscheid en het nemen van maatregelen ter bestrijding hiervan.

Onderscheid vanwege zwangerschap

Het afgelopen jaar zijn er veel vragen gesteld over de rechtspositie van zwangere vrouwen. Zo bleek dat vrouwen geen bonus of salarisverhoging kregen, omdat zij met zwangerschapsverlof waren geweest. Of kregen zij geen verlenging van de arbeidsovereenkomst vanwege hun zwangerschap.

Voorkeursbeleid

In de media is geregeld aandacht besteed aan het voeren van een voorkeursbeleid voor etnische en culturele minderheden. Ook bij de CGB zijn hierover verschillende keren vragen voorgelegd door onder andere onderwijsinstellingen en sollicitanten. Uit de vragen is gebleken dat er onduidelijkheid bestaat over de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om voorkeursbeleid te mogen voeren. De CGB zal in 2008, mede op basis van eerdere oordelen, een advies uitbrengen over voorkeursbeleid.

Leeftijdskorting bij nabestaandenpensioenen

Verscheidene keren is de vraag voorgelegd of een nabestaandenpensioen mag worden beperkt indien er een groot leeftijdsverschil bestaat tussen de partners. De CGB heeft hierover in het verleden meerdere keren een oordeel gegeven. De Commissie oordeelde dat hierdoor indirect onderscheid wordt gemaakt op grond van geslacht, waarvoor in de betreffende zaken geen objectieve rechtvaardigingsgrond bestond.

Werkgever en klachten over discriminatie

Het gebeurt regelmatig dat een werkgever geen actie onderneemt naar aanleiding van klachten over discriminatie. Veel vragen aan de CGB hadden betrekking op de wijze waarop werkgevers klachten behandelen. Zo voelde een vrouw van buitenlandse afkomst zich gediscrimineerd door haar collega's, omdat een aantal van hen weigerde haar de hand te schudden. De vrouw heeft naar aanleiding hiervan een klacht ingediend bij haar werkgever. De werkgever heeft in haar reactie tegen de vrouw gezegd dat zij haar collega's tijd moet gunnen, omdat zij niet gewend zijn samen te werken met buitenlandse collega's. De vrouw is uiteindelijk in haar proeftijd ontslagen. De werkgever heeft als reden genoemd dat zij niet zou passen in het team.

Een ander voorbeeld van discriminatie op de werkvloer betreft een klacht van een man die werkzaam was bij een bedrijf dat werd overgenomen. Alle werknemers met een tijdelijk contract werden in de gelegenheid gesteld om bij de nieuwe werkgever te solliciteren. De leidinggevende van de man had tegen hem gezegd dat het geen zin

had te solliciteren, omdat de nieuwe werkgever geen buitenlandse werknemers in dienst wil. De man heeft toch gesolliciteerd, maar is niet aangenomen. Zijn (Nederlandse) collega's die hebben gesolliciteerd zijn volgens hem wel aangenomen.

Victimisatie

In de wet is bepaald dat personen niet mogen worden benadeeld, omdat zij een beroep doen op de gelijkebehandelingswetgeving. Desondanks komt het in de praktijk voor dat de relatie tussen een werknemer en een werkgever verslechtert als gevolg van de procedure bij de CGB. Dat personen bang zijn nadeel te ondervinden van het indienen van een klacht, blijkt ook uit de vragen die hierover tijdens het spreekuur worden gesteld.

Zo legde een man van buitenlandse afkomst de volgende situatie voor: hij had intern gesolliciteerd. Over de wijze waarop de procedure werd gevoerd bestond echter veel onduidelijkheid. Naar eigen zeggen voldeed hij aan alle functievereisten. Collega's van Nederlandse afkomst werden wel aangenomen, al voldeden zij niet aan alle eisen. Na zeven maanden kreeg de man echter een afwijzing. Als reden voor de afwijzing werd genoemd dat hij niet voldeed aan de functievereisten. Deze vragensteller overwoog een verzoek bij de CGB in te dienen, maar ziet hier vanaf omdat hij bang is dat hij dan het risico loopt dat de arbeidsrelatie verstoord raakt.

De CGB is momenteel bezig met een onderzoek naar de vrees voor victimisatie onder personen die in het verleden een verzoek hebben ingediend bij de CGB.

3. Uitstroom

3.1 Type afdoeningen

In deze paragraaf wordt de uitstroom van verzoeken om een oordeel in 2007 beschreven, met andere woorden: zaken die in 2007 door de CGB zijn afgehandeld. De totalen komen niet overeen met de totalen in de vorige paragraaf over de instroom. Immers, zaken die in 2007 zijn afgehandeld, kunnen in 2006 (of eerder) al zijn ingestroomd (werkvoorraad) en zaken die in 2007 instroomden, worden soms daarna afgehandeld.

In 2007 zijn 637 zaken afgerond, ten opzichte van 680 zaken in 2006. Bij verschillende zaken is hetzelfde oordeel uitgebracht (de zogenaamde gevoegde zaken). In totaal zijn in 247 zaken 224 unieke oordelen uitgebracht waarvan 15 oordelen eigen handelen en 5 oordelen na gefaalde mediation.

Tabel 4 – Uitstroom van zaken naar type afdoening in 2004, 2005, 2006 en 2007

	2004		2005		2006		2007	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Afdoening								
Oordeel (incl. Oordeel eigen handelen)	186	50	245	45	282	41	247	39
Geslaagde mediation	0	0	0	0	6	1	10	2
Kennelijk Ongegrond	71	19	127	23	170	25	131	21
Ingetrokken na schikking	10	3	11	2	45	7	47	7
Ingetrokken, overig	54	15	71	13	67	10	84	13
Gesloten	48	13	89	16	107	16	118	19
Totaal	369	100	543	100	680	100	637	100

In 2007 bestaat 39% van de uitstroom uit oordelen. Iets meer dan een vijfde van de uitstroom bestaat uit zaken die als kennelijk ongegrond zijn afgedaan, 19% van de zaken is gesloten, 7% van de zaken is ingetrokken omdat de verzoeker en verweerder tot een schikking of oplossing zijn gekomen en 13% van de zaken is om een andere reden ingetrokken.

Kennelijk ongegrond

Het aantal verzoeken dat als kennelijk ongegrond (KO) wordt afgedaan ligt al jaren rond een kwart van de totale uitstroom. Net als in voorgaande jaren blijken verzoeken vaak niet over een grond uit de gelijkebehandelingswetgeving te gaan of over een terrein te gaan waarover de CGB niet bevoegd is te oordelen (zie tabel 5). Vaak gaan verzoeken die als kennelijk ongegrond worden afgedaan, over eenzijdig overheidshandelen. De Commissie is in dergelijke situaties veelal niet bevoegd om te oordelen.

Opmerkelijk is dat verzoekers ook in 2007 klachten over handicap en/of chronische ziekte en leeftijd op het terrein goederen en diensten blijven indienen (anders dan het beroepsonderwijs). In 2006 waren dit er overigens beduidend meer.

Ingetrokken en gesloten zaken

Veel verzoeken worden uiteindelijk niet met een oordeel afgedaan. Het merendeel van deze zaken wordt op initiatief van de Commissie gesloten (vaak in overleg met de verzoekers) of op initiatief van de verzoeker ingetrokken. Het verschil tussen gesloten en ingetrokken zaken is louter administratief. De redenen om een zaak te sluiten of in te trekken zijn zeer divers. Allereerst kan het zijn dat de verzoeker al zo is geholpen dat doorprocederen volgens hem of haar niet meer nodig is. Dit is uiteraard het duidelijkst het geval bij de schikkingen. Het komt echter ook voor dat het toesturen van vergelijkbare oordelen of andere stukken al voldoende informatie biedt of dat verzoekers verder worden doorverwezen. Ook trekken verzoekers hun zaak in omdat ze geen belang meer denken te hebben bij een oordeel, bijvoorbeeld omdat ze een nieuwe baan hebben gevonden. Soms schrikt de procedure af, ziet de verzoeker in dat er grote bewijsproblemen zijn of vraagt de procedure een te grote tijdsinvestering. Slechts een klein aantal verzoekers geeft aan geen vertrouwen te hebben in de goede afloop of het nut van een oordeel. Iets vaker geven verzoekers aan de verweerders niet op de hoogte te willen stellen van hun klacht. Hier speelt de angst voor victimisatie een rol. Ten slotte is er ook een categorie verzoekers die tijdens de procedure 'verdwijnt' en niets meer van zich laat horen. Deze zaken worden, na het doen uitgaan van een rappel, dan gesloten.

Tabel 5 – Redenen dat zaken Kennelijk Ongegrond bevonden zijn in 2006 en 2007

	2006		2007	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Reden KO*				
Geen CGB-grond	45	26	55	42
Eenzijdig overheidshandelen	60	35	40	31
Geen/verkeerd terrein	41	24	15	11
Klachten onvoldoende geconcretiseerd	20	12	11	8
Geen belang	15	9	6	5
Overig	31	18	13	10
Totaal	170	100	131	100

* Multiple respons – per zaak is meer dan 1 reden voor KO mogelijk.

3.2 Maatwerk door 'alternatieve afdoening'

Het aantal dossiers dat met een oordeel wordt afgesloten, nam ook in 2007 verder af. Dit is een bevestiging van een trend die in 2005 lijkt te zijn ingezet. Daar tegenover staat een toename van het aantal zaken dat wordt ingetrokken – al dan niet na schikking – of actief door de CGB wordt gesloten. Het aantal zaken dat als kennelijk ongegrond wordt afgedaan, lijkt iets af te nemen. De verschillen in diepgang en soort van de verzoeken waren in 2006 en 2007 echter groter dan in voorgaande jaren. De indruk bestaat dat deze verschillen in de hand worden gewerkt door de mogelijkheid via internet verzoeken in te dienen, waarvan in ruim 60% van de verzoeken gebruik werd gemaakt. Dit is, zoals hiervoor vermeld, reden om de wijze van afdoening af te stemmen op het type verzoek.

Het geven van oordelen is in de wet aangewezen. De ervaring van de afgelopen jaren leert echter dat veel verzoekers een kort en snel antwoord wensen, in plaats van een uitgebreid juridisch oordeel, of beter af zijn met een doorverwijzing naar een andere instantie. Waar mogelijk zal de interventie van de CGB moeten worden gericht op de verwachtingen van de verzoeker en de mogelijke oplossing van het geschil. Daarbij staat vanzelfsprekend voorop dat de CGB verzoeken om een oordeel honoreert als een verzoekende partij uitdrukkelijk een oordeel wenst, mits het verzoek voldoet aan de vereisten voor inbehandelingname. Maar soms volstaat een korte interventie, het informeren over en/of toesturen van al uitgebrachte oordelen; een gesprek met de andere partij onder leiding van een derde; terugverwijzing naar de werkgever; schikking, bemiddeling of verwijzing naar mediation. Het is voorts van belang bij de behandeling van een verzoek te bezien of er aanleiding is voor een aanbeveling met zo concreet mogelijke richtlijnen, mede met het oog op de tijd en informatie die nodig is om in een oordeel of advies een concrete aanbeveling te kunnen doen. Ten slotte kan het zijn dat een advies de voorkeur verdient boven een oordeel, omdat een advies de gelegenheid biedt het verzoek te veralgemeniseren.

Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de CGB in de zomer van 2007 een pilot is gestart met een nieuwe procedure. Tijdens deze pilotfase is deze proef aangeduid met de term *alternatieve afdoening*. Om zo effectief mogen te kunnen reageren op de vragen die verzoekers aan de CGB voorleggen, maakt de CGB sinds de pilot bij binnenkomst een verdeling tussen verzoeken waarvan op voorhand min of meer vaststaat dat zij tot een oordeel moeten leiden – bijvoorbeeld wanneer het gaat om een nieuwe juridische vraag of om een prangend maatschappelijk probleem of wanneer blijkt dat partijen het al geruime tijd oneens zijn en er samen niet uitkomen – en verzoeken die mogelijk beter op een andere wijze kunnen worden afgedaan. De CGB neemt, alvorens definitief te besluiten over het in behandeling nemen van de zaak, telefonisch contact op met de verzoeker om diens verwachtingen te peilen. Aan de hand daarvan wordt per zaak gekeken welke wijze van afdoening het best aansluit bij de verwachting van de verzoeker en welke het meest effectief is.

Dit betekent een accentverlegging in de werkzaamheden: het percentage zaken dat met een oordeel wordt afgesloten zal nog verder dalen. Daar staat tegenover dat de CGB een aantal zaken door middel van bovengenoemde interventiemethoden zal afdoen, waarmee een groter effect kan worden bereikt. In tabel 6 staat een overzicht van de zaken die via de alternatieve procedure in 2007 zijn afgedaan.

Tabel 6 - Uitstroom naar type afdoening via standaardprocedure en procedure alternatieve afdoening in 2007

Afdoening	Standaardprocedure		Procedure alternatieve afdoening	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Oordeel	232	39	-	-
Oordeel eigen handelen	15	3	-	-
Kennelijk Ongegrond	125	21	6	13
Ingetrokken na schikking	44	7	3	6
Ingetrokken, overig	70	12	14	30
Gesloten	94	16	24	51
Geslaagde mediation	10	2	-	-
Totaal	590	100	47	100

Het merendeel van de zaken dat is behandeld via de alternatieve procedure – dat wil zeggen door het leveren van maatwerk in de fase voorafgaand aan het nemen van een besluit over het in behandeling nemen van de zaak – is gesloten. Dit gebeurde twaalf keer op initiatief van de CGB omdat de verzoeker niet meer reageerde. Acht keer is vastgesteld dat de CGB niet bevoegd was, de verzoeker niet-ontvankelijk of de klacht ongegrond maar was er ook geen reden de zaak via de KO-procedure af te handelen. De verzoekers hebben uiteraard een mondelinge of schriftelijke toelichting gekregen. Soms zijn oude oordelen ter toelichting toegestuurd en er is ook een verzoeker doorverwezen naar het Juridisch Loket. Na interventie via de alternatieve procedure hebben 36 verzoekers hun verzoek ingetrokken. Bij zestien verzoekers was de vraag of het probleem door de interventie van de CGB al opgelost. Bij zeven verzoeker bleef het probleem voortbestaan maar heeft de verzoeker redenen om van verdere behandeling af te zien. Te denken valt aan problemen rondom bewijslast, de vrees voor repercussie en 'geen zin hebben' in de procedure. Ook is een aantal verzoekers voldoende geholpen met mondelinge en schriftelijke informatie van de CGB.

3.3 Overige zaken zonder oordeel afgedaan

Tabel 7 – Zaken naar afdoening en grond, 2006 en 2007*

	KO		Ingetrokken, schikking		Ingetrokken, overig		Gesloten	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Geslacht	10	8	6	7	12	14	18	24
Ras	12	17	1	5	13	17	17	38
Nationaliteit	5	8	3	2	6	5	13	21
Godsdienst	5	3	2	3	5	7	5	12
Seksuele gerichtheid	2	4	0	0	0	1	0	3
Burgerlijke staat	4	4	0	0	1	0	4	3
Politieke overtuiging	2	2	0	0	0	0	0	2
Levensovertuiging	4	2	1	0	1	0	0	4
Arbeidsduur	7	5	8	7	6	6	9	12
Vaste/tijdelijke contracten	4	4	4	0	5	0	4	2
Handicap/chronische ziekte	18	30	13	17	9	15	13	17
Leeftijd	52	23	16	8	20	24	42	36

*Binnen één zaak kan geklaagd worden over meerdere gronden. Totalen per afdoening wijken dan ook af van het werkelijke totaal aan afdoeningen.

Verwachtingen en ervaringen van verzoekers

Om een beeld te krijgen van de verwachtingen en ervaringen die deze verzoekers hebben met betrekking tot de procedure bij de CGB, heeft de Commissie medio 2007 een enquête laten uitvoeren onder deze groep. Daarbij is gekeken naar de ervaringen van verzoekers van wie de procedure afliep in 2006 en de eerste vier maanden van 2007.

Een mogelijke reden voor het niet (kunnen) afmaken van de procedure bij de Commissie is een verschil tussen de verwachtingen van verzoekers en de inhoud van de procedure bij de CGB. In het merendeel van de gevallen blijkt het doel van het verzoek bij de Commissie overeen te komen met hetgeen de Commissie heeft te bieden. 63% van de verzoekers geeft aan een uitspraak te willen over de vraag of er verboden onderscheid was gemaakt. Het aanspreken van de verweerder op zijn gedrag was bij 29% van de ondervraagden het doel. Daarbij valt op dat verzoekers van wie de zaak is gesloten minder vaak realistische verwachtingen hebben dan verzoekers die hun zaak intrekken. Toch blijkt in een deel van de gevallen de verwachting van verzoekers niet realistisch. 8% van de verzoekers geeft aan dat het niet de bedoeling was een procedure te starten. De percentages van verzoekers die schadevergoeding wilden en/of strafoplegging zochten zijn kleiner, 6,3% respectievelijk 2,1%. Verzoekers konden meerdere antwoorden noemen; de gegeven percentages kunnen dus niet simpelweg worden opgeteld. De verwachtingen van de categorie KO-verzoekers over hetgeen de CGB doet mogen dan (net als bij de andere categorieën) over het algemeen kloppen, de verwachting over het terrein waarop de CGB werkt doet dat uiteraard niet.

Van de verzoekers die zelf het verzoek hebben ingetrokken geeft 53% aan dat het probleem inmiddels is opgelost. Bijna de helft daarvan zegt dat de procedure bij de CGB daarbij behulpzaam is geweest. Bij een groot deel van de intrekkingen houdt de intrekking verband met enige vorm van een schikking die is getroffen. Bij handicapzaken is dit aandeel nog hoger. Mogelijk hangt dit samen met de verplichting in de WGBH/CZ om doeltreffende aanpassingen te treffen. De mogelijkheden voor een schikking zijn in een dergelijk geval relatief duidelijk. Bij de gesloten zaken geeft slechts 22% van de verzoekers aan dat de problemen inmiddels zijn opgelost. Ook hier noemen de verzoekers de procedure bij de CGB in de helft van de gevallen behulpzaam.

Aan verzoekers is gevraagd of zij vonden dat de CGB het verzoek zorgvuldig heeft behandeld. Bijna driekwart van de verzoekers geeft aan dat het verzoek (heel) zorgvuldig is behandeld. Deze resultaten komen overeen met het R&M onderzoek dat is gedaan onder verzoekers die de hele procedure hebben afgerond. Hier vond ruim driekwart van de verzoekers dat het verzoek (heel) zorgvuldig is behandeld. De verzoekers die het verzoek hebben ingetrokken, waren het meest positief: 86% vond dat het verzoek (heel) zorgvuldig is behandeld. De groep verzoekers van wie de zaak KO is afgedaan, was het minst positief; 61% vond dat het verzoek (heel) zorgvuldig is behandeld. 12% van deze groep gaf aan dat de CGB het verzoek niet (zo) zorgvuldig heeft behandeld.

3.4 Oordelen

Zoals hierboven al is beschreven, heeft de CGB in 2007 in 247 zaken een oordeel uitgebracht. Bij verschillende zaken is hetzelfde oordeel uitgebracht (de zogenaamde gevoegde zaken). In totaal zijn in 2007 224 unieke oordelen uitgebracht ten opzichte van 261 unieke oordelen in 2006, een daling van 14% (zie ook voorgaande paragraaf). In een oordeel kunnen meerdere gronden en terreinen aan de orde komen en meerdere dicta worden uitgesproken. De meest voorkomende dicta zijn 'geen onderscheid' en 'onderscheid'.

Tabel 8 - Dicta in 2006 en 2007

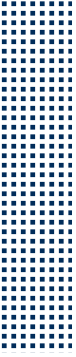
	2006		2007	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Onderscheid/strijd met de wet	157	36	116	33
Geen onderscheid/strijd met de wet	203	47	166	47
Overig*	76	17	72	20
Totaal aantal dicta	436	100	354	100
Totaal aantal zaken	282		247	

* Hieronder vallen de dicta 'niet bevoegd', 'niet ontvankelijk', 'ongegrond' en 'tussenoordeel'.

Om inzicht te kunnen bieden in de inhoud van de zaken, presenteren we eerst welke gronden en terreinen in de behandelde zaken aan de orde zijn geweest (zie tabel 9 en tabel 10).

Tabel 9 – Zaken naar grond in 2006 en 2007

	2006		2007	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Geslacht	45	16	29	12
Ras	46	16	31	13
Nationaliteit	10	4	5	2
Godsdienst	26	9	22	9
Seksuele gerichtheid	3	1	4	2
Burgerlijke staat	3	1	2	1
Politieke overtuiging	0	0	0	0
Levensovertuiging	0	0	0	0
Arbeidsduur	7	3	7	3
Vaste/tijdelijke contracten	8	3	1	0
Handicap/chronische ziekte	23	8	29	12
Leeftijd	85	30	82	33
Zaken met verschillende gronden	27	9	35	14
Totaal aantal zaken	282	100	247	100



Het aandeel van de uitstroom op de gronden handicap/chronische ziekte en leeftijd is in 2007 verder gestegen. De instroom van verzoeken op de grond van leeftijd is in 2007 echter afgenomen. De verwachting is dan ook dat de uitstroom op deze grond in 2008 zal afnemen.

Tabel 10 – Zaken naar terrein in 2006 en 2007

	2006		2007	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Arbeid - Werving en selectie	58	21	38	15
Arbeid - Aanstelling	8	3	23	9
Arbeid - Beëindiging arbeidsrelatie	21	7	26	11
Arbeid - Arbeidsvoorwaarden	60	21	62	25
Arbeid - Overig	1	0	10	4
Goederen en diensten	45	16	24	10
Overig	17	6	20	8
Meerdere terreinen	71	25	44	18
Totaal aantal zaken	281	100	247	100

In 2007 is het aandeel afgedane zaken op het deelterrein arbeid - werving en selectie relatief terug gelopen. Daar staat tegenover dat vaker is geoordeeld over vermeende discriminatie bij de aanstelling, waaronder besluiten om een tijdelijke arbeidsrelatie niet te verlengen terwijl de functie bleef bestaan. Het relatieve gewicht van de terreinen die verband houden met de instroom in het arbeidsproces blijft daarmee gelijk (24%).

Tabel 11 – Uitstroom zaken naar grond en terrein in 2007

	Arbeid					Goederen en diensten	Overig	Meerdere terreinen per zaak	Tot
	Werving en selectie	Aanstelling	Beëindiging arbeidsrelatie	Arbeidsvoorwaarden	Arbeid-overig				
Geslacht	3	7	3	6	0	1	4	5	29
Ras	1	1	2	3	3	10	5	6	31
Nationaliteit	0	2	0	0	0	3	0	0	5
Godsdienst	5	4	0	2	0	4	2	5	22
Seksuele gerichtheid	0	0	0	0	0	2	0	2	4
Burgerlijke staat	0	0	0	1	0	0	1	0	2
Arbeidsduur	0	0	0	7	0	0	0	0	7
Vaste/tijdelijke contracten	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Handicap/Chronische ziekte	3	4	4	6	3	0	5	4	29
Leeftijd	18	5	15	31	3	0	1	9	82
Meerdere verschillende gronden per zaak	8	0	2	5	1	4	2	13	35
Totaal	38	23	26	62	10	24	20	44	247

Het verbod van onderscheid geldt niet voor alle gronden op alle terreinen. Het aandeel van sommige gronden is dan ook groter op terreinen dan op basis van het aandeel in de uitstroom in tabel 11 zou worden verwacht. De hoeveel ras-oordelen op het terrein goederen en diensten springt eruit in de cijfers. Hieronder vallen in ieder geval drie oordelen over de toegang tot sportscholen (zie ook paragraaf 6.3 van deel 1).

Uit de verdeling van leeftijd over de terreinen blijkt dat de uitstroom zich op deze grond concentreert op een beperkt aantal specifieke terreinen. Vooral op het gebied van de werving en selectie, de beëindiging van de arbeidsrelatie en de arbeidsvoorwaarden worden door de CGB meer oordelen dan gemiddeld op deze grond gegeven.

3.5 Adviezen

De CGB rekent het tot haar kerntaken om in voorkomende gevallen gevraagd of ongevraagd een advies uit te brengen. Adviezen zijn een instrument bij uitstek om kennis van en ervaring met betrekking tot gelijke behandeling en non-discriminatie over te dragen op partijen als werkgevers- en werknemersorganisaties of de regering. Opdat zij dit vervolgens kunnen meenemen bij het maken van afspraken, opstellen van richtlijnen of formuleren van wetgeving. Hiermee wordt beoogd, naast oordelen die op concrete situaties zien, de gelijkebehandelingsnorm op structurele wijze te bevorderen en aldus het maken van onderscheid en klachten hierover te voorkomen.

De CGB heeft in 2007 in totaal tien adviezen uitgebracht.

1. Advies 2007-01 inzake brief aan de informateur en de voorzitters van de fracties in de Tweede Kamer over het beleid voor de komende jaren.
2. Advies 2007-02 inzake het voorstel van wet van de leden Smits en Bussemaker tot wijziging van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ) in verband met uitbreiding van de reikwijdte tot het openbaar vervoer, op verzoek van de indieners van het wetsvoorstel.
3. Advies 2007-03 Commentary on the draft Policy Recommendation no. 11 on combating racism and racial discrimination in policing.
4. Advies 2007-04 inzake gelijke behandeling van zwangere zelfstandigen; aanbevelingen voor een gelijkebehandelingsbestendig stelsel van zwangerschaps- en bevallingsuitkeringen.
5. Advies 2007-05 inzake leeftijdsonderscheid in sociale plannen.
6. Advies 2007-06 inzake het voorstel tot wijziging van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ) in verband met uitbreiding van de reikwijdte tot het primair en voortgezet onderwijs.
7. Brief 2007-07 inzake de bespreking van de Emancipatienota.
8. Advies 2007-08 inzake uiterlijke verschijningsvormen politie "Pluriform uniform?".
9. Advies 2007-09 inzake wijzigingen in de Pensioenwet op verzoek van de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer.
10. Advies 2007-10 inzake het conceptstandpunt van de KNMG over vrije artskeuze door patiënten.

Meer gevraagd dan ongevraagd

Zeven adviezen zijn op verzoek opgesteld. In zes gevallen ging het hierbij om verzoeken van ministers of (leden van) de Tweede Kamer betreffende (aanpassing van) wetgeving en in één geval om een internationaal advies over *Recomendation nr. 11* van de ECRI over bestrijding van racisme en raciale discriminatie. Eén advies is uitgebracht aan de artsorganisatie KNMG over vrije artskeuze door patiënten.

Ongevraagde adviezen zijn: de brief aan de informateur en de voorzitters van de fracties in de Tweede Kamer over het kabinetsbeleid voor de komende jaren, het advies over sociale plannen aan werkgevers en werknemers en het advies over de Emancipatienota van de minister van OCW.

Opgvolging

De adviezen aan de fracties aan de Tweede Kamer en aan enkele ministers krijgen ruime aandacht en aanbevelingen zijn voor het merendeel ook overgenomen. De zogenoemde informateursbrief is met vele andere aanbevelingen verwerkt in het Coalitieakkoord van het huidige kabinet. Zo heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid advies 2007-04 over een publieke financiële (basis)regeling gedurende de zwangerschap- en bevallingsperiode van vrouwelijke zelfstandige ondernemers, opgevolgd door voor deze vrouwen een financiële basisvoorziening te creëren. Op 27 februari 2008 heeft het Kabinet een wetsvoorstel terzake aan de Tweede Kamer gezonden. Daarnaast heeft het advies over de pensioenwetgeving (2007-09) geleid tot het niet uitbreiden van de drempelperiode bij andere sectoren dan de uitzendbureaus. De discussie over de spanning tussen fiscale wetgeving en de WGBL bij de toetredingsleeftijd van deelnemers is nog gaande. De adviezen over de uitbreiding van de reikwijdte van de WGBH/CZ met het openbaar vervoer en het primair en voortgezet onderwijs zijn deels verwerkt in de wetsvoorstellen.

Speciale aandacht verdient het advies over sociale plannen. De normen van de WGBL bij gedwongen ontslagen zijn na overleg met betrokkenen tot stand gekomen. Op dit moment is nog niet vast te stellen op welke wijze en in hoeverre hiermee rekening is en wordt gehouden. Komend jaar zal dit worden nagegaan. Dit geldt ook voor het advies inzake uiterlijke verschijningsvormen politie *Pluriform uniform?*. Naar verwachting zal het kabinet in de loop van 2008 haar standpunt hierover bepalen. Op dat moment komt er duidelijkheid over de mate van opvolging van het advies. Ten slotte heeft het advies over de vrije artsenuitvoering, dat een striktere lijn volgde dan de verschenen ontwerp richtlijn van de KNMG, nog niet geleid tot een definitief standpunt van de genoemde organisatie.

4. Kenmerken van partijen

4.1 Verzoekers

Tabel 12 - Kenmerken verzoekers (alleen natuurlijke personen niet de rechtspersonen)

	2006		2007	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Geslacht				
Mannen	379	57	359	60
Vrouwen	257	39	230	39
Onbekend	27	4	8	2
Leeftijd				
Jonger dan 18 jaar	8	1	4	1
19 t/m 29 jaar	56	8	43	7
30 t/m 39 jaar	55	8	57	10
40 t/m 49 jaar	69	10	58	10
50 t/m 59 jaar	97	15	86	14
60 t/m 69 jaar	25	4	28	5
70 jaar en ouder	6	1	9	2
Onbekend	347	52	312	52
Rechtsbijstand tijdens procedure*				
Ja, advocaat	55	8	34	6
Ja, rechtsbijstand	11	2	19	3
Ja, ADB	46	7	27	5
Ja, belangenbehartiger	12	2	13	2
Ja, werknemersorganisatie	9	1	8	1
Ja, overig	31	5	29	5
Nee	500	75	508	85
Onbekend	21	3	10	2
Totaal	663		597	

* Multiple respons - meer mogelijkheden voor 1 verzoeker.

Bij de verdeling van verzoekers over de verschillende leeftijdscategorieën moet worden gewezen op het grote aandeel 'onbekend'. Vooral van de verzoekers die een oordeel vroegen over leeftijdsdiscriminatie is in veel gevallen de leeftijd bekend (26% van de verzoeken, er kunnen meerdere verzoekers betrokken zijn bij één verzoek). Verzoekers over leeftijdsdiscriminatie zijn in veel gevallen ouder. Dit kan het beeld, zoals dat uit de tabel hiervoor blijkt, beïnvloeden.

4.2 Verweerders

Uit tabel 13 blijkt dat de verzoeken met name organisaties (verweerders) uit de profit sector betreffen. Binnen de categorie non-profit krijgt de CGB relatief vaak verzoeken binnen over het openbaar bestuur en onderwijsinstellingen.

Tabel 13 - Kenmerken verweerders

	2006		2007	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Omvang organisatie				
1-9 werknemers	13	2	8	1
10-49 werknemers	21	3	13	2
50-99 werknemers	5	1	8	1
100 of meer werknemers	204	30	355	56
Onbekend	439	64	254	40
Sector				
Landbouw en visserij	4	1	2	0
Industrie en bouwnijverheid	37	5	22	3
Commerciële dienstverlening	254	37	280	44
- Handel	58		53	
- Horeca	11		15	
- Vervoer en communicatie	43		37	
- Financiële instellingen	52		39	
- Zakelijke dienstverlening	90		136	
Niet commerciële dienstverlening	241	35	257	40
- Openbaar bestuur	80		80	
- Gesubsidieerd onderwijs	46		56	
- Gezondheidszorg en welzijnssector	64		35	
- Cultuur	5		8	
- Overig	46		43	
Overig	30	4	19	3
Onbekend	116	17	58	9
Totaal	682	100	638	100

* Multiple respons – meer mogelijkheden voor 1 verzoeker.

5. Follow-up

De oordelen van de CGB zijn juridisch niet bindend. Als de CGB heeft geoordeeld dat er onderscheid is gemaakt of anderszins in strijd met de wet is gehandeld, acht zij het vanzelfsprekend van groot belang dat er maatregelen worden getroffen naar aanleiding van haar oordeel. Of er maatregelen worden getroffen, is meestal niet op voorhand duidelijk, aangezien het vaak tijd kost om een procedure of beleid aan te passen. De hieronder besproken follow-up heeft dan ook geen betrekking op heel 2007, maar op de periode 1 oktober 2006 t/m 31 augustus 2007.


Sinds 1 oktober 2006 kent de CGB een geïntensiveerd follow-up beleid. Indien de CGB heeft geoordeeld dat er in strijd is gehandeld met de wet (waaronder verboden onderscheid) en/of een aanbeveling heeft gedaan, onderzoekt de CGB of er maatregelen worden getroffen naar aanleiding van het oordeel. Hierbij wordt zowel aandacht besteed aan de individuele als aan de structurele maatregelen die een verweerder treft. Naast het belang dat een verzoeker heeft dat er maatregelen worden getroffen, is het immers ook belangrijk dat wordt voorkomen dat er in de toekomst opnieuw in strijd met de wet wordt gehandeld.

De werkzaamheden zijn erop gericht dat de oordelen zoveel mogelijk effect sorteren. Dit gebeurt door verweerders die in strijd met de wet hebben gehandeld actief te benaderen. Hiertoe kunnen verschillende instrumenten worden ingezet. Zo zijn naar aanleiding van een aantal oordelen over leeftijdsonderscheid in advertentieteksten gesprekken gevoerd met verweerders (oordeel 2006-208). Dit heeft geleid tot meer begrip voor de wijze waarop de CGB tot haar afweging is gekomen. Meer in het algemeen kunnen de oordelen ook onder de aandacht worden gebracht van de verantwoordelijke minister, ombudsvoorzieningen, juridische vakbladen, brancheorganisaties en verschillende koepelorganisaties, zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en werkgevers- en werknemersorganisaties.

Tabel 14 - Follow-up*

	Niet voor individuele opvolging vatbaar	Individuele maatregelen			Niet voor structurele opvolging vatbaar	Structurele maatregelen		
		Ja	nee	onbekend		Ja	nee	onbekend
Onderscheid, met aanbeveling	13	5	6	3		21	3	3
Geen onderscheid, met aanbeveling	13	1	2		1	13	2	1
Onderscheid, geen aanbeveling	16	17	34	2	3	30	27	7
Totaal	42	23	42	5	4	64	32	11

* Cijfers 1-10-2006 t/m 31-8-2007, totaal 111 zaken.



Uit de cijfers blijkt dat in 36% van de voor opvolging vatbare oordelen individuele en in 67% structurele maatregelen zijn getroffen. Naar aanleiding van een behoorlijk aantal oordelen zijn alleen individuele of alleen structurele maatregelen genomen. In totaal zijn dan ook naar aanleiding van 75% van de oordelen maatregelen getroffen door de verweerder. Daarnaast blijkt uit de cijfers dat indien er in het oordeel een aanbeveling is opgenomen, er vaker maatregelen worden getroffen. Niet ieder oordeel is echter geschikt voor het doen van een aanbeveling.

Per oordeel waarin is geconcludeerd tot strijd met de wet, onderscheid of een aanbeveling is gedaan, doet de CGB navraag over de maatregelen die naar aanleiding van het oordeel zijn getroffen. Dit verschilt per situatie. Zo kan het zijn dat een verzoeker het vooral belangrijk vindt dat een verweerder erkent onderscheid te hebben gemaakt en hiervoor excuses maakt. Een andere maatregel kan zijn het toekennen van een schadevergoeding. Zo is naar aanleiding van een oordeel waarin de CGB had geoordeeld dat er onderscheid was gemaakt op grond van geslacht bij de beloning, door de rechter een vergoeding toegekend van 24.000 euro.² Een vrouw van wie de arbeidsovereenkomst niet werd verlengd vanwege haar zwangerschap kreeg, na tussenkomst van haar rechtsbijstandverzekeraar, een schadevergoeding van 7.000 euro (oordeel 2007-107). Naar aanleiding van een ander oordeel heeft een uitzendbureau verzoekster aangeboden om haar te ondersteunen bij het vinden van een passende functie. En een werkgever die onderscheid had gemaakt op grond van leeftijd bij de werving en selectie (oordeel 2007-09), heeft kenbaar gemaakt dat de sollicitatie van verzoeker bij een volgende vacature automatisch zal worden meegenomen.

Naast individuele maatregelen kunnen er ook structurele maatregelen worden genomen. Dit is bijvoorbeeld gebeurd naar aanleiding van een oordeel, waarin de CGB oordeelde dat een bonusregeling leidde tot verboden onderscheid op grond van arbeidsduur (oordeel 2007-74). De werkgever heeft naar aanleiding van dit oordeel alle in deeltijd werkende werknemers gecompenseerd. Daarnaast hebben verschillende werkgevers maatregelen getroffen door een klachtenprocedure in te voeren (oordelen 2007-34 en 2007-44), beleid vast te leggen over de werving en selectie van personeel (oordeel 2007-03), vacatureteksten aan te passen (oordelen 2007-45, 2007-117 en 2007-158) en regelmatig functionerings- en beoordelingsgesprekken te voeren (oordelen 2007-115 en 2007-120).

Ook komt het regelmatig voor dat er zowel structurele als individuele maatregelen worden genomen. Zo heeft een zorginstelling die onderscheid op grond van leeftijd heeft gemaakt jegens een 80-jarige vrijwilliger, nieuw beleid vastgesteld waardoor het nu mogelijk is dat vrijwilligers ook na hun tachtigste werkzaam kunnen blijven bij de zorginstelling. Deze mogelijkheid is tevens aan verzoeker aangeboden (oordeel 2007-60).

2. Oordeel 2006-247 en Rb. 's-Hertogenbosch, 28 september 2007, nr. 527462 EJ VERZ 07-2460.



Ontwikkelingen en opinies

Het begrip ‘neutraliteit’ is een verwarrend begrip dat in vele betekenissen wordt gebruikt. Ook bij de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) heeft het verschillende betekenissen.

Neutraliteit en gelijke behandeling

Allereerst behoort de Commissie zelf neutraal te zijn, in de zin dat zij onpartijdig en onafhankelijk staat tegenover de procespartijen.

Deze neutraliteit betekent overigens niet dat de Commissie waarde vrij moet zijn. Integendeel, de Commissie is immers juist ingesteld om de waarde van gelijke behandeling hoog te houden. Voorts komt het begrip neutraliteit bij de Commissie vooral aan de orde als een normadressaat met een beroep op neutraliteit onderscheid maakt jegens een groep of persoon, die naar zijn oordeel de neutraliteit bedreigt. Zo beroepen openbare scholen zich op hun neutrale grondslag om ‘evangeliserende’ stagiair tot de orde te roepen, streeft de politie met haar kledingreglement een ‘neutrale gezagsuitstraling’ na en weigert een chique herenmodezaak een sollicitant met een hoofddoek omdat deze niet past bij het ‘neutrale’ imago van de zaak. Wat die neutraliteit inhoudt, hangt af van de context en de doelstellingen die men ermee nastreeft.

In dit artikel wordt onderzocht wat een beroep op ‘neutraliteit’ betekent voor gelijke behandeling in de publieke en

private sfeer, en ook in het onderwijs, dat zowel een publiek als een privaat karakter kan hebben.¹ We concentreren ons daarbij op handelen dat onder de AWGB valt en dus onder horizontale rechtsverhoudingen, ook waar het gaat om handelen van de overheid: als ambtelijk werkgever van politiefunctionarissen en van onderwijskrachten in het openbaar onderwijs, en als aanbieder van de dienst onderwijs.

Neutraliteit en de overheid

De gedachte van overheidsneutraliteit is geworteld in het beginsel van de scheiding van kerk en staat, dat in belangrijke mate is af te leiden uit art. 6 Gw (godsdienstvrijheid) in samenhang met art. 1 Gw (vgl. HR 15 februari 1957, NJ 1957, 201). Dit beginsel houdt in essentie in dat zowel de staat als kerken en andere genootschappen op geestelijke grondslag, als zelfstandige lichamen functioneren (Nota Grondrechten in een pluriforme samenleving, ministerie van BZK, 2004). Het beginsel heeft twee aspecten: bescherming van religies tegen inmenging van de staat en, omgekeerd, bescherming van de staat tegen de invloed van religies.

De scheiding van kerk en staat kan op verschillende wijzen worden gerealiseerd, daar er geen zuivere, op basis van tijdloos-objectieve criteria gedefinieerde variant van de scheiding van kerk en staat bestaat, zoals Vermeulen ook opmerkt.² Vermeulen beschrijft vijf ideaaltypische wijzen waarop de gewenste ‘neutrale’ relatie tussen religie en overheid kan worden gerealiseerd. Aan het ene uiterste van de verhouding religie-overheid bevindt zich het totalitair secularisme en aan het andere uiterste de theocratie. De drie andere vormen zijn: het klassieke seculiere model dat uitgaat van een strikte scheiding van kerk en staat; het model van pluralistische coöperatie waarin religie van betekenis mag zijn voor het maatschappelijk leven en de overheid zich moet inspannen om elke stroming gelijkwaardig en onpartijdig te behandelen; en het gevestigde of geprivilegieerde kerk-model waarin de overheid één of enkele specifieke kerken of denominaties erkent en ondersteunt en de andere religies tolereert. Deze drie modellen zijn volgens Vermeulen allemaal aanvaardbare varianten, die in het algemeen in overeenstemming zijn met de



kernwaarden en principes van de moderne samenleving zoals onder meer neergelegd in de relevante mensenrechtenverdragen. We vinden deze drie varianten ook terug in de praktijk. Strikt secularisme zien we bijvoorbeeld terug in het Franse model van *laïcité*; het geprivilegieerde kerkmodel geldt onder meer in het Verenigd Koninkrijk, en in Nederland is het model van pluralistische coöperatie van oudsher in zwang.

In het model van *pluralistische coöperatie* dat Nederland kent, houdt de neutrale overheid zich niet zozeer afzijdig van specifieke (religieuze of levensbeschouwelijke) visies of stromingen, maar behandelt zij de verschillende visies en stromingen onpartijdig en gelijk. Op grond van deze opvatting kan de overheid steun geven aan religieuze of levensbeschouwelijke organisaties en kan zij ook manifestaties van religie of levensbeschouwing actief faciliteren, mits zij dit maar doet op voet van gelijkheid. Zolang aan deze voorwaarden wordt voldaan en de overheid de rol van 'neutral organizer' vervult, staat het beginsel van de scheiding van kerk en staat er niet dwingend aan in de weg dat de overheid zich onder omstandigheden inlaat met godsdienstige aangelegenheden of dat zij refereert aan godsdienstige bronnen dan wel zich daardoor laat inspireren. In die zin hoeft de overheid niet volstrekt neutraal te zijn (Nota Grondrechten 2004, p.8). Vanwege de in Nederland gangbare opvatting over overheidsneutraliteit in termen van pluriformiteit en gelijkheid, lijkt het risico van een botsing van overheidsneutraliteit en godsdienst minder groot dan in landen waar een meer strikte opvatting van neutraliteit heerst (zoals in Frankrijk). Dat dit niet wegneemt dat ook in Nederland wrijving op kan treden tussen beide blijkt bijvoorbeeld uit de verzoeken die de CGB de

afgelopen jaren kreeg voorgelegd waarbij de neutraliteit van de openbare dienst in het geding was, waarvan twee keer in 2007. In beide gevallen ging het om de vraag of een overheidsorganisatie bepaalde kleding kon verbieden met het oog op de door haar gewenste neutraliteit.

Mag een overheidsorganisatie religieuze of levensbeschouwelijke uitingen weren en bijvoorbeeld van medewerkers eisen dat ze hun hoofddoek afdoen, omdat ze hiermee een religieuze voorkeur tonen die niet verenigbaar is met de neutraliteit van de overheid? Of dat mag hangt af van de invulling van de nagestreefde neutraliteit, die samenhangt met de doelen en aard van de organisatie en dus met de institutionele context.

Een neutraliteitseis levert op het eerste gezicht direct onderscheid op naar godsdienst en levensovertuiging, indien met neutraliteit (mede) wordt bedoeld: uitingen van godsdienst en levensovertuiging zijn binnen de overheidsorganisatie onacceptabel.³ Als echter met de eis van neutraliteit wordt bedoeld op de noodzaak van onpartijdige gezagsuitoefening door de overheid, beschouwt de CGB deze eis niet als direct onderscheid. De eis van neutraliteit in deze zin is immers niet gericht tegen het aanhangen van een bepaalde godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging of tegen een godsdienstige overtuiging als zodanig, maar tegen zichtbare uitingen van dergelijke overtuigingen in zijn algemeenheid, in bepaalde overheidsfuncties.

Te denken valt met name aan functies waarbij de overheid een neutrale, in de zin van onpartijdige en onpersoonlijke gezagsuitoefening moet waarborgen, zoals bij de politie, die met het oog daarop ook een 'neutraal' uniform voorschrijft.⁴ In haar advies inzake uiterlijke verschijnings-

vormen politie getiteld *Pluriform uniform?* dat de CGB eind 2007 heeft uitgebracht aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in verband met de herziening van het kledingreglement van de politie, wees zij erop dat politiefunctionarissen zich vanwege de 'special bond of trust and loyalty' die zij met het bevoegd gezag hebben, niet zonder meer kunnen vergelijken met 'gewone' ambtenaren, laat staan met andere werknemers.⁵ De Commissie stelt in het genoemde advies: "Dit impliceert dat politiefunctionarissen zich in voorkomende gevallen meer beperkingen op het genot van grondrechten moeten laten welgevalen dan 'gewone' ambtenaren. Bij een toetsing van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden aan de gelijke behandelingswetgeving dient dit aspect in ogenschouw te worden genomen."

Een neutrale eis van onpartijdige gezagsuitoefening zoals de politie die onder meer hanteert, zal echter wel indirect onderscheid naar godsdienst opleveren en is derhalve verboden, tenzij er een valide objectieve rechtvaardiging voor wordt aangevoerd. Dit is het geval bij het ogenschijnlijk neutrale uitgangspunt van 'life style-neutrality' dat de politie hanteert bij de herziening van het politiekledingreglement. Hoewel dit beginsel op zich een neutraal criterium is, gericht tegen alle uitingen die, in hun algemeenheid, afbreuk kunnen doen aan de gewenste neutrale uitstraling van de overheid, worden politiefunctionarissen die een bepaalde godsdienst aanhangen en de verplichting voelen hieraan uiting te geven, onevenredig door dit beginsel benadeeld. "Dit nadeel geldt immers niet voor politiefunctionarissen die een bepaalde godsdienst aanhangen, dan wel een godsdienst waarvan de uitingvormen niet strijdig zijn met het principe van 'life style-neutrality',

zoals een kruisje dat onder de kleding kan worden gedragen” aldus de Commissie in het advies aan de Minister. Als de neutraliteitseis wordt gesteld door de overheid voor functies die een onpartijdige gezagsuitstraling vergen, of door een rechtbank die daarmee uitdrukking wil geven aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht,⁶ is naar het oordeel van de CGB sprake van een legitiem doel. Dit was het geval van de politie die met haar kledingreglement het volgende doel nastreefde: een representatieve en neutrale uitstraling, waarbij verwijzingen naar persoonlijke leefstijlen en opvattingen, waaronder een godsdienstige of politieke, achterwege blijven. Met betrekking tot de passendheid van het middel dat de politie hanteert om het doel van een neutrale gezagsuitstraling te bereiken, overweegt de Commissie dat het hanteren van een kledingreglement waarin precies staat aangegeven welke uiterlijke verschijningsvormen niet verenigbaar worden geacht met het principe van ‘life style-neutrality’, een passend middel kan zijn om dat doel te bereiken. Indien de neutraliteitseis al noodzakelijk is, adviseert de Commissie de minister om te onderzoeken of niet anderszins aan deze eis kan worden tegemoet gekomen, gelet op het feit dat niet meteen duidelijk is wat onder neutraliteit moet worden verstaan en dit criterium op verschillende wijze kan worden ingekleurd. Zij wijst in dit verband op het kledingpakket van sommige buitenlandse politiecorpsen, dat voorziet in het dragen van een speciale, bij het politie-uniform passende hoofddoek en tulband. Behalve een bijzondere overheidsorganisatie als de politie, die haar bijzondere verhouding tot de overheid uitdrukt in een uniform uiterlijk, kunnen ook ‘gewone’

overheidsorganisaties zich beroepen op neutraliteit voor het onderscheid naar godsdienst dat zij kunnen maken. Indien de gemeente, die een sollicitant die het moslimgeloof aanhangt (mede) afwees voor de functie van klantmanager vanwege diens ‘religieuze kledestijl’, hiervoor niet het argument zou hebben aangevoerd dat deze kledestijl een veiligheidsrisico vormt voor de veiligheid van de man zelf en zijn collega’s (oordeel 2006-202), maar het argument dat de kledwijze van de man een bedreiging vormde voor de neutraliteit van de organisatie in die zin, dat burgers zich door deze ambtenaar niet onpartijdig behandeld zouden voelen, dan had de Commissie bijvoorbeeld geen direct, maar indirect onderscheid kunnen constateren. Het feit dat ‘gewone’ overheidsorganisaties geen kledingvoorschriften hanteren om hun neutraliteit te waarborgen geeft al aan dat ‘gewone’ ambtenaren niet neutraal hoeven te zijn, althans niet anders dan in de zin dat zij de (Grond)wet eerbiedigen en burgers onpartijdig en zonder aanzien des persoons moeten behandelen. En dat kan in beginsel ook met een keppel of hoofddoek op.

In 2007 oordeelde de Commissie wederom over een ‘gewone’ overheidsorganisatie, de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND), die zich voor de afwijzing van een sollicitante met een hoofddoek voor de functie van hoor- en beslismedewerker beriep op het belang van een ‘neutrale uitstraling’. Deze kon volgens de IND niet worden gewaarborgd als de kandidate zich niet meer flexibel opstelde met betrekking tot het afdoen van de hoofddoek in bepaalde werksituaties (oordeel 2007-195). Daar de neutrale uitstraling waarop de IND doelde niet wordt gerealiseerd door de afwezigheid van godsdienstige uitingen van medewerkers – er werkte reeds een mede-

werker met hoofddoek bij de IND - en de neutraliteitseis op zichzelf een neutraal criterium was, constateerde de Commissie indirect onderscheid; de flexibiliteitseis trof kandidaten met een zichtbare geloofsuiting immers meer dan personen zonder (zichtbare) geloofsovertuiging. Het doel dat de IND met de neutraliteitseis nastreefde: voorkomen dat asielaanvragers zich onveilig en geremd voelen bij het doen van hun relaas, beschouwde de Commissie als legitiem. En hoewel zij het gehanteerde middel - flexibiliteit met betrekking tot het afdoen van de hoofddoek - daartoe wel geschikt achtte, kon zij ook in dit geval niet overtuigd worden van de noodzaak en proportionaliteit van het middel.

Neutraliteit en de private sfeer

De CGB heeft in 2007 ook een aantal oordelen uitgebracht over private organisaties die zich beroepen op neutraliteit als motief om godsdienstige of levensbeschouwelijke uitingen van ‘gewone’ werknemers te weren. Zo oordeelde zij dit jaar onder meer over een apotheker en over een uitzendbureau die een aankomend werknemer met hoofddoek werden vanwege de door hun gewenste neutraliteit (oordeel 2007-104). Wat wordt in de private context onder ‘neutraliteit’ of een ‘neutrale uitstraling’ verstaan, wat wordt ermee nagestreefd en uitgedrukt?

Als een private normadressaat, een werkgever of aanbieder van goederen en diensten (let wel, dit kan ook de overheid zijn die als privépersoon handelt), neutraliteit nastreeft om te voorkomen dat problemen ontstaan ten gevolge van (vermeende) vooringenomenheid van klanten of derden - en dat is in de regel het geval - dan oordeelt de CGB de nagestreefde neutraliteit als inherent discriminatoir (oordeel 2007-104; vgl. oordeel 2006-217).



Daar de werkgever meegaat in - althans anticipeert op - verwachte discriminatoire reacties van klanten of derden, kan het nastreven van neutraliteit in deze zin, niet legitiem zijn: de gelijkebehandelingswetgeving beoogt mensen immers juist te beschermen tegen discriminatoire reacties. Hiervan was sprake in het oordeel over een apotheek, die van zijn werknemers eist dat ze 'neutrale' kleding dragen en in dat kader ook een stagiaire verbod een hoofddoek te dragen (die hij bovendien op één lijn stelde met een minirok of badpak), omwille van precies dat doel: het voorkomen van problemen die zich kunnen voordoen als gevolg van de (vermeende) vooringenomenheid omtrent de hoofddoek bij het cliëntèle (oordeel 2007-104). Het doel waarop een arbeidsbemiddelaar zich in 2007 beriep voor de eis van 'neutrale kleding' voor werknemers, die kennelijk impliceert dat een medewerkster die interviews afneemt op een luchthaven geen hoofddoek mag dragen, achtte de Commissie daarentegen wel legitiem: het voorkomen van vertraging van de werkzaamheden vanwege de strenge veiligheidscontroles op de luchthaven (oordeel 2007-213, 2007-214). Het feit dat het middel - het afdalen van de hoofddoek - wel eens niet geschikt kon zijn voor dit doel omdat niet was aangetoond dat de hoofddoek feitelijk voor oponthoud zorgde, leidde tot het oordeel dat er geen objectieve rechtvaardiging was voor het indirecte onderscheid dat de Commissie in dit geval constateerde.

Daar werkgevers in de private sfeer in de regel neutraliteit nastreven om geen klanten af te schrikken die aanstoot kunnen nemen aan (bepaalde) godsdienstige uitingen, is in de private sfeer op het eerste gezicht dus geen enkel valide argument om iedere godsdienstige uiting

per definitie te weren. Privaatrechtelijk handelen, dat wil zeggen handelen door werkgevers en aanbieders van goederen en diensten, moet voldoen aan de eisen van de gelijkebehandelingswetgeving, de contractsvrijheid maakt dit niet anders. Indien de private actor met een beroep op neutraliteit evenwel kenbaar wil maken dat hij geen onderscheid wil maken tussen religies en tussen gelovigen en niet-gelovigen, maakt hij geen direct maar indirect onderscheid met het oog op een legitiem doel. Maar er zal zich naar alle waarschijnlijkheid geen gelijkebehandelingsprobleem voordoen.

Neutraliteit en het onderwijs

Het Nederlandse onderwijssysteem bevindt zich in de gevoelige sfeer tussen publiek en privaat. Het Nederlandse onderwijs is 'neutraal'. Met 'neutraal' wordt in dit geval op twee verschillende principes gedoeld. In de eerste plaats duidt het begrip op de neutraliteit van de staat ten opzichte van het onderwijs, zoals gegarandeerd in artikel 23 van de Grondwet: de vrijheid van onderwijs. Deze neutraliteit van de staat ten opzichte van het onderwijs houdt in grote lijnen in dat de overheid het duale onderwijssysteem garandeert, met aan de ene kant openbaar onderwijs met een publiekrechtelijk karakter en aan de andere kant het bijzonder onderwijs met een privaatrechtelijk karakter, waarbij beide vormen van onderwijs gelijk worden behandeld door de overheid (zie art. 23 Gw, zevende lid). Daarbij moet de staat waarborgen dat er in elke gemeente voldoende openbaar algemeen vormend onderwijs wordt gegeven. Een enkele uitzondering daargelaten, zijn de meeste bijzondere onderwijsinstellingen scholen waar wordt lesgegeven op basis van een religieuze grondslag.

In de tweede plaats heeft neutraliteit van het onderwijs betrekking op de, eveneens in artikel 23 van de Grondwet (derde lid) neergelegde, Nederlandse traditie die inhoudt dat binnen het openbare onderwijs geen onderscheid wordt gemaakt tussen religies en levensbeschouwingen onderling en tussen religie en het ontbreken daarvan. Hier gaat het dus om neutraliteit in de zin van gelijke behandeling van personeel en leerlingen door het bevoegd gezag van openbare scholen. Anders dan bijvoorbeeld in Frankrijk, betekent de neutraliteit van het openbaar onderwijs niet dat alle uitingen van religie op openbare scholen wordt geweerd. 'Neutraal' betekent niet 'seculier'. Het Nederlandse openbare onderwijs wordt gekenmerkt door 'inclusieve neutraliteit': alle religieuze symbolen zijn toegestaan mits pluralisme en gelijkheid zijn gewaarborgd. Lastiger is de vraag of neutraliteit van het openbaar onderwijs ook betekent dat een openbare school in het curriculum aandacht mag of zelfs moet besteden aan religie en zo ja, of dat dan evenwichtig moet gebeuren.⁷ Of betekent de neutraliteit van het openbaar onderwijs dat leerlingen gevrijwaard horen te blijven van godsdienstige indoctrinatie? In het onderstaande wordt besproken wat deze twee vormen van neutraliteit betekenen als daarop een beroep wordt gedaan ter rechtvaardiging van onderscheid. Verder komt de vraag aan de orde of ook van bijzondere scholen een vorm van neutraliteit kan worden verlangd.

Neutraliteit en openbaar onderwijs

Neutraliteit van het openbaar onderwijs wil in Nederland niet zeggen dat het openbaar onderwijs vrij moet zijn van alle religie. Het betekent dat alle leerlingen en personeel welkom zijn binnen het openbaar onderwijs en dat onderwijs

wordt gegeven met eerbieding van ieders godsdienst of levensovertuiging (Nota Grondrechten 2004, p. 19 ev.). Binnen het openbaar onderwijs mag geen onderscheid worden gemaakt. Dat geldt voor het bevoegd gezag, dat geen docenten mag weigeren op grond van hun godsdienst of levensovertuiging, maar het geldt ook voor docenten, die bij het lesgeven neutraal dienen te zijn in die zin, dat zij leerlingen gelijk behandelen en blijf geven van een open instelling ten aanzien van de verschillende opvattingen. Zij mogen dus niet de ene godsdienst of levensbeschouwing boven de andere stellen of agnosticisme of atheïsme boven religie. Een docent mag zijn godsdienst uiten, en zichtbaar een hoofddoek, kruis, keppel of tulband dragen, maar de vrijheid van godsdienst strekt zich niet uit tot evangeliseren.⁸ De CGB heeft deze problematiek aan de orde gehad in de zaak van een stagiair op een openbare school voor voortgezet onderwijs die met leerlingen over zijn islamitische geloof sprak en folders aan hen uitdeelde over zijn geloof. Het schoolbestuur had de stagiair gevraagd terughoudend te zijn in de verkondiging van zijn geloof met het oog op het waarborgen van een open leefklimaat op de openbare school en heeft, toen hij zich daaraan niet hield, de stageovereenkomst beëindigd. Volgens de CGB leverde deze beëindiging geen verboden onderscheid naar godsdienstige overtuiging op (oordeel 2007-153).

Ook in andere situaties kan zich de vraag voordoen of het onderwijs en het openbare, 'neutrale' karakter daarvan betekent dat zwaardere beperkingen mogen worden opgelegd aan godsdienstige uitingen dan daarbuiten. In één van de handenschudzaken voerde een school voor openbaar voortgezet onderwijs aan dat zij bepaalde gedragsnormen hanteerde, in het bijzonder

de norm dat bij het begroeten handen moeten worden geschud, in verband met haar openbare karakter en haar taak om een 'neutrale' leeromgeving te waarborgen waarin niemand zich beledigd of niet gerespecteerd voelt (oordelen 2006-220 en 2006-221). De CGB achtte dit doel weliswaar legitiem, maar de wijze waarop de school deze respectvolle omgang nastreefde, door het voorschrijven van de uniforme begroetingsregel 'handen schudden', was volgens de CGB echter niet geschikt, omdat het niet door iedereen als gebruikelijk en respectvol wordt beschouwd, zoals reeds blijkt uit het voorliggende geval.

In diezelfde lijn heeft de CGB eerder geoordeeld dat een openbare school zijn medewerkers niet mag verbieden een hoofddoek te dragen vanwege beweerde strijdigheid met de openbare instelling die van medewerkers wordt verlangd. Het enkele feit dat een medewerker, door het dragen van een hoofddoek of anderszins, uiting geeft aan zijn of haar geloofsovertuiging, sluit die open instelling niet uit, aldus de CGB (oordeel 1999-18 en CGB 22 december 1999, oordeel 1999-103). Instellingen van openbaar onderwijs die hun medewerkers of leerlingen niettemin verbieden op enige wijze uiting te geven aan hun godsdienst, maken volgens de systematiek van de AWGB direct onderscheid naar godsdienst, waarvoor geen wettelijke rechtvaardigingsgrond bestaat (oordeel 2006-221).

Hiermee sluit de CGB aan bij hetgeen in de *Nota Grondrechten in een pluriforme samenleving* staat over de neutraliteit van het Nederlandse openbaar onderwijs. Neutraliteit is daar ingevuld in termen van een open instelling tegenover de verschillende levensbeschouwelijke en godsdienstige waarden, en niet in termen

van vrijwaring van religieuze uitingen. Gelet hierop is moeilijk in te zien waarom godsdienstig gemotiveerd gedrag in strijd is met de neutraliteit van het openbaar onderwijs indien dit gepaard gaat met, de bovenbeschreven, open instelling die de neutraliteit van het openbaar onderwijs vereist. Dit betekent dat de mogelijkheden van scholen om gedrag te reguleren waarmee leerlingen en personeel uitdrukking geven aan hun godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging, beperkt zijn. Openbare scholen hebben de wettelijke plicht om leerlingen en personeel de ruimte te bieden om ook in hun gedrag in het openbare leven uitdrukking te geven aan hun geloofs- of levensbeschouwelijke overtuiging.

Neutraliteit en bijzonder onderwijs

Neutraliteit van de overheid ten aanzien van het onderwijs als zodanig, houdt in de gelijke financiering door de overheid van het publieke openbare onderwijs en het private bijzondere onderwijs en de garantie van een belangrijke mate van autonomie voor het bijzondere onderwijs. Deze autonomie betreft de vrijheid van richting, de vrijheid van inrichting en de vrijheid van stichting (vijfde en zesde lid van artikel 23 Gw; zie ook Vermeulen 2007, p. 26 e.v.). Maar wat betekent deze autonomie voor gelijke behandeling door instellingen van bijzonder onderwijs van leerlingen, docenten en medewerkers? Wil deze autonomie zeggen dat het instellingen van bijzonder onderwijs vrij staat onderscheid te maken?

Zoals eerder opgemerkt, heeft de wetgever deze vraag voorzien en beantwoord door in de AWGB (artikel 5, tweede lid en artikel 7, tweede lid) een uitzondering op het verbod van het maken van onderscheid op



te nemen voor instellingen op bijzondere grondslag. Bijzondere scholen moeten in principe alle leerlingen toelaten mits zij de grondslag respecteren. Van ouders mag worden gevraagd dat zij de grondslag van de school onderschrijven. Bijzondere scholen mogen personeel selecteren en ontslaan op grond van de richting van de school. Zij mogen eisen stellen aan de vervulling van een functie, die gelet op het doel van de instelling nodig zijn voor de verwezenlijking van hun grondslag. Let wel, het gaat dan dus om eisen die samenhangen met de geloofsovertuiging die de grondslag vormt van de bijzondere school. Dit duidt erop dat in principe alleen eisen mogen worden gesteld aan de geloofsovertuiging van het personeel en aan hun functie-uitoefening en dus niet aan ras, geslacht, seksuele voorkeur, etc. Ook bijzondere scholen mogen geen onderscheid maken naar niet relevante, door de gelijkebehandelingswetgeving beschermde, gronden. In artikel 5, tweede lid en artikel 7, tweede lid van de AWGB, is dit verwoord door op te nemen dat "deze eisen niet mogen leiden tot onderscheid op grond van het enkele feit van politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat."

Over deze toevoeging is veel en langdurig gediscussieerd tijdens de parlementaire behandeling (Handelingen II 1993, 47-3508, 47-3510 ev.). Toch is nog niet geheel duidelijk hoe de wetgever mogelijke spanning tussen het recht op gelijke behandeling, de vrijheid van onderwijs en de vrijheid van godsdienst heeft willen oplossen omdat de terminologie van 'het enkele feit' de mogelijkheid openlaat dat er bijkomende omstandigheden zijn die maken dat een instelling van bijzonder onderwijs toch niet alleen onderscheid mag maken naar

godsdienstige overtuiging maar ook naar de andere door de AWGB beschermde gronden. Te denken valt aan de mogelijkheid dat een bijzondere school een homoseksuele leerkracht weigert, niet om het enkele feit dat hij homoseksueel is maar tevens om het bijkomende feit dat hij folders van het COC wil uitdelen aan de leerlingen. Dit accepteren zou echter voorbijgaan aan de duidelijke bedoeling van de wetgever om bijzondere scholen de mogelijkheid te geven onderwijs te laten geven door docenten die de grondslag onderschrijven zonder daarbij andere discriminatoire selectiecriteria toe te staan.

Conclusie: neutraliteit als gelijkheid en onpartijdigheid

Gelet op de kerngedachte van de invulling van de scheiding van kerk en staat in Nederland in termen van ruimte voor pluraliteit en van gelijkheid, dient neutraliteit van de overheid te worden uitgelegd als verplichting om, in de ruimte die zij de verschillende opvattingen moet bieden, geen voorrang te geven aan de ene religie of levensovertuiging boven de andere. In de publieke sfeer moet de overheid met het oog op deze vorm van neutraliteit van al haar ambtenaren eisen dat zij zich houden aan wetten en verdragen, hetgeen onder meer wil zeggen dat de overheid erop toe ziet dat zij geen verboden onderscheid maken, zij het dat onder bepaalde voorwaarden een beroep op gewetensbezwaren mogelijk is. Voor 'gewone' ambtenaren houdt neutraliteit niet in dat zij geen uitdrukking mogen geven aan een bepaald geloof of ongelooft, maar dat zij het overheidsgezag zonder aanzien des persoons uitoefenen, hetgeen ook mogelijk is met een hoofddoek of keppel, omdat het uiterlijk irrelevant is voor hun handelen als ambtenaar.

Voor sommige functies, zoals in de rechter-

lijke macht en in bepaalde overheidsfuncties zoals bij de politie, kan een neutrale, in de zin van onpartijdige, gezagsuitoefening vereist zijn, en kunnen kledingvoorschriften (een uniform) daaraan bijdragen. Dit betekent niet noodzakelijk dat het uniforme uiterlijk van politieambtenaren 'neutraal' moet zijn in die zin, dat elk teken van geloof of geslacht of andere identiteitskenmerk moet worden geweerd. Wel kan het streven naar een neutrale uitstraling een legitiem doel zijn voor een onderscheidmakend kledingvoorschrift. De overheid zal echter aannemelijk moeten maken dat het kledingvoorschrift geschikt en noodzakelijk is om dit doel te bereiken.

Indien neutraliteit in de private sfeer ertoe dient om geen klanten af te schrikken, en elke godsdienst of godsdienstige uiting van werknemers daarom achterwege moet blijven, dan is ofwel sprake van direct onderscheid, ofwel ontbreekt een legitiem doel aan het indirecte onderscheid. Als de private actor juist beoogt geen onderscheid te maken tussen religies en tussen gelovigen en niet-gelovigen, dan zal zich waarschijnlijk geen relevant probleem voordoen.

In het Nederlandse onderwijs heeft neutraliteit twee betekenissen. In de eerste plaats wil het zeggen dat de overheid neutraal is in die zin dat zij openbaar en bijzonder onderwijs gelijk behandelt. In de tweede plaats wil het zeggen dat het openbaar onderwijs neutraal is. In deze context betekent de neutraliteitseis niet meer dan de eis van gelijke behandeling van personeel en leerlingen, naast de daaraan voorafgaande plicht om gelijke ruimte te geven aan verschillende religies en levensovertuigingen. Een openbare school mag dus niet met een beroep op neutraliteit onderscheid maken tussen

religies of tussen religie en andere levensovertuigingen of het ontbreken daarvan. Het bijzonder onderwijs is over het algemeen niet neutraal. Het mag, mits dit samenhangt met functie en grondslag, eisen stellen aan personeel en leerlingen. Dit is echter geen vrijbrief voor het maken van onderscheid. Deze uitzondering voor het bijzondere onderwijs wordt, zoals alle uitzonderingen op de gelijkebehandelingswetgeving, restrictief getoetst.

6: Oordeel 2001-53; AB 2001, 308, m.nt B.P.Vermeulen, NJCM-Bulletin 2001, p. 890, m.nt. M. Kuijer, RN 2001, 1368.

7: Vgl. EHRM 29 juni 2007, nr. 15472/02, Folgero t. Noorwegen, EHRC 2007/8, m.nt. Ten Napel.

8: Vgl. N. Nathwani, Islamic headscarves and human rights, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 25/2, 2007, p. 228 ev.

1: Een private of privaatrechtelijke verhouding is iets anders dan een privé-verhouding. Waar de eerste moet voldoen aan de eisen van de gelijkebehandelingswetgeving, zijn er privé-verhoudingen waarop de gelijkebehandelingswetgeving niet van toepassing is. NB: wij gaan in het bestek van deze bijdrage niet in op neutraliteit ten aanzien van politieke gezindheid of overtuiging.

2: Vermeulen, *Vrijheid, gelijkheid, burgerschap. Over verschuivende fundamentele van het Nederlandse minderhedenrecht en - beleid: immigratie, integratie, onderwijs en religie*. Reeks: Multiculturele samenleving in ontwikkeling, deel 1, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2007, p. 9 -13. Vgl. EHRM 27 juni 2000, *Cha'are Shalom ve Tsedek vs Frankrijk*, waarbij het Hof uitgaat van een grote variatie aan verhoudingen tussen kerk en staat.

3: Vgl. de CGB in de zaak van de griffier met hoofddoek (oordeel 2001-53). Vergelijk ook de mogelijke uitleg van de neutraliteit van de politie zoals omschreven in het advies *Pluriform uniform?*: "het hebben van een godsdienstvrije uitstraling" (advies 2007-08; vgl. oordeel 2006-30).

4: Behalve in het advies over het politiekledingreglement, kwam het doel neutraliteit van de politieorganisatie ook aan de orde in een oordeel over de overplaatsing van een politieagent met publiekscontacten die om godsdienstige redenen een hoofddoek droeg (oordeel 2006-30).

5: 2007-08 Advies Commissie Gelijke Behandeling inzake uiterlijke verschijningsvormen politie '*Uniform of pluriform*', p.12. In noot 29 bij dit advies verwijst de CGB uitvoerig naar jurisprudentie van het EHRM omtrent deze 'special bond of trust and loyalty'. Inmiddels heeft het EHRM dit beginsel nogmaals bevestigd m.b.t. het leger. *Suküt vs. Turkije*, sept. 2007, nr. 59773/00.

In een Engels onderzoek onder HR-managers gaf 80% van de ondervraagden aan wel twee keer na te denken alvorens een vrouw van de vruchtbare leeftijd aan te nemen in verband met mogelijk zwangerschapsverlof.¹

Gelijke behandeling bij de werving en selectie in de praktijk

“Ik zoek mensen met aluminium in hun aders, de rest doet er niet toe”

“Onderzoeksbevindingen wijzen erop dat discriminatie van niet-westerse allochtonen op de [Nederlandse] arbeidsmarkt met name de toetreding tot de arbeidsmarkt en het verkrijgen van vast werk belemmert,” aldus de discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen.² Het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) kopt in een publicatie dat werkeloze 55-plussers vrijwel kansloos zijn op de arbeidsmarkt.³ Allemaal aanwijzingen voor het gapende gat dat bestaat tussen de juridische norm van de gelijkebehandelingswetgeving en de dagelijkse praktijk bij de werving en selectie.

Dat gelijke behandeling bij het werven en selecteren van werknemers niet vanzelfsprekend is, blijkt ook uit de oordelen van de Commissie. Ruim een kwart van

de oordelen in 2007 betreft problemen bij de toegang tot de arbeidsmarkt. Daarbij krijgen klagers over discriminatie bij de sollicitatie minder dan gemiddeld gelijk. Dit lijkt samen te hangen met de omstandigheid dat sollicitatieprocedures in de praktijk vaak ondoorzichtig zijn voor de sollicitant. Hierdoor kan bij een sollicitant al snel een vermoeden van discriminatie ontstaan, dat vervolgens maar moeilijk hard kan worden gemaakt dan wel relatief makkelijk kan worden weerlegd.

De oordelen van de Commissie zijn onvoldoende om een einde te maken aan discriminatie bij werving en selectie. Bij discriminerende cao-bepalingen is het vaak voldoende om duidelijkheid te verschaffen over de geldende normen om het gros van de problemen op te

lossen en het aantal verzoeken te doen afnemen. Bij de werving en selectie is dit anders. De Commissie is dan ook op zoek naar alternatieve methoden, zoals ook eerder in dit jaarverslag werd aangekondigd (zie ook paragraaf 3.2 van deel 2). In individuele gevallen betekent dit dat de Commissie vaker naar een alternatieve en snelle oplossing zoekt. Maar dat verandert helaas weinig aan de praktijk van alledag in bedrijven. Daarom werkt de Commissie daarnaast aan bewustwording en verduidelijking van de norm, te weten het verbod van onderscheid bij de werving en selectie. Uitgaande van de goede wil van werkgevers, en hun koepelorganisaties, blijft de Commissie wijzen op de vaak onbedoelde uitsluiting bij de werving en selectie en denkt mee over manieren om dit tegen te gaan.



Om de bewustwording van het belang van gelijke behandeling in het algemeen, en bij de werving en selectie in het bijzonder te bevorderen wil de Commissie graag het gesprek aangaan met werkgevers. In de eerste plaats om een gevoel te hebben voor de dagelijkse praktijk in bedrijven. Maar ook om daarmee meer inzicht te krijgen in subtiele vormen van uitsluiting.

In het vervolg van dit artikel stippen we enkele problemen van gelijke behandeling bij de werving en selectie aan, en zoeken daarbij strategieën die bedrijven hanteren om deze discriminatie tegen te gaan. Dit wordt hier bekeken vanuit de klachten zoals die aan de Commissie worden voorgelegd. En vanuit de praktijk van vier bedrijven die de Commissie hiertoe heeft geïnterviewd. Daarbij is gekozen voor een grote meubelketen en een middelgrote fabriek, een grote uitzendorganisatie en een klein bemiddelingsbureau. Representativiteit is daarbij niet het uitgangspunt geweest. Wel is gezocht naar voorbeelden uit het P&O-beleid van 'gewone' bedrijven en van uitzend- en bemiddelingsorganisaties. Dit vooral omdat uit de oordelen van de Commissie blijkt dat de laatste categorie zo zijn eigen problemen kent.

Terugkerend element in deze gesprekken was 'het waarborgen van een cultuur waarbinnen discriminatie geen plek heeft', waarbij deze cultuur ook gereflecteerd wordt in de wervings- en selectiepraktijk. Dat geldt voor de HR-manager van een grote meubelketen evenzeer als voor een grote uitzendonderneming. Tekenend is dat daarbij de wetgeving op het gebied van de gelijke behandeling maar zeer ten dele als referentiepunt dient; eerder wordt gerefereerd aan het idee van gelijke behandeling. Voor het voorkomen van directe vormen van discriminatie is dit wellicht doorgaans voldoende, maar voor subtiele

vormen van uitsluiting ligt dit moeilijker. Dit bevestigt de Commissie in haar eerder genoemde uitgangspunt dat bewustwording van de bestaande normen een belangrijk aandachtspunt is. De Commissie wil met een inventarisatie van 'best practices' werkgevers over de streep trekken om ook aandacht te besteden aan de subtielere en doorgaans onbedoelde uitsluiting in sollicitatieprocedures. Hieronder volgt een kort verslag van de gesprekken met personeelsfunctionarissen en arbeidsbemiddelaars.

Personeel en Organisatie

Veel vermoedens van discriminatie bij sollicitanten hangen samen met onduidelijkheid rondom de sollicitatieprocedure. Sollicitanten die geen goed zicht hebben op de procedure of de reden van afwijzing, zullen eerder het idee hebben dat zij worden gediscrimineerd. Ruis in de communicatie, interpretaties over en weer, en (goed bedoelde) opmerkingen tijdens de procedure zijn vaak de reden voor misverstanden. Voor een verzoeker is het evenwel moeilijk aan te tonen dat discriminatie heeft plaatsgevonden als er geen duidelijkheid wordt gegeven. Als gevolg van dit laatste blijft een afgewezen kandidaat regelmatig met het gevoel zitten te zijn gediscrimineerd.

De Commissie stelt in het verlengde hiervan strenge eisen aan sollicitatieprocedures: hoe de procedure zal verlopen moet duidelijk zijn voor de sollicitant, de functie-eisen moeten duidelijk zijn, termijnen moeten redelijk zijn en bij een afwijzing moet de reden daarvoor duidelijk worden gemaakt, en klachten over de sollicitatieprocedure moeten zorgvuldig worden behandeld. De Commissie verwijst daarbij meestal naar de NVP-sollicitatiecode, waarin deze elementen zijn opgenomen.

Niet alleen voor de sollicitant is het gunstig als de sollicitatieprocedure duidelijk is. Ook voor het personeel van het wervende bedrijf is het aantrekkelijk om heldere richtlijnen te hanteren. Een landelijke meubelketen is daarom begonnen een vast stramien op te stellen voor haar vacatures en sollicitatieprocedures. De HRM-functionaris licht toe: "Wij zijn een organisatie met een hoog personeelsverloop. Daarbij zijn alle winkels zelf verantwoordelijk voor het werven van personeel. Hierdoor ontstond na verloop van tijd een wildgroei van functies zonder duidelijke functieomschrijving." Door gestandaardiseerde vacatureteksten wordt veel onduidelijkheid binnen het bedrijf én bij de sollicitant voorkomen. Daarnaast besteedt het bedrijf in de training van de personeelsfunctionarissen aandacht aan de eisen waaraan sollicitatieprocedures moeten voldoen, zoals reactietermijnen. Klachten over discriminatie bij de sollicitatie bij deze meubelketen komen dan ook nauwelijks voor.

"Kijk naar de kansen," zo omschrijft het hoofd P&O van een middelgroot metaalbedrijf zijn filosofie. Voor zijn bedrijf zoekt hij "mensen met aluminium in plaats van bloed in de aderen." En als dat goed zit, maken andere persoonskenmerken minder uit. Het bedrijf heeft de laatste jaren een flinke groei doorgemaakt. Om extra personeel te vinden maakt hij daarbij graag gebruik van re-integratiekandidaten. Dat is aantrekkelijk voor de kandidaat, die weer aan de slag komt, maar ook voor het bedrijf, dat twee tot drie maanden iemand gratis op proef krijgt. Dat kost wel wat extra begeleiding, daarom betreft hij zowel de leidinggevenden als het personeel bij deze manier van werven. En met succes: een aantal jaar geleden kwam een 53-jarige

gedeeltelijk arbeidsongeschikte man van Marokkaanse afkomst op proef werken. Zijn productiviteit van 70% compenseert hij met een loyaliteit van 130%. De man kreeg twee jaarcontracten en is inmiddels in vaste dienst. Vanuit dezelfde gedachte wordt de veelheid aan nationaliteiten in het bedrijf ingezet als kans: er is een overzicht waaruit blijkt wie welke talen beheerst. Zo kon een productiemedewerkster van Thaise afkomst worden ingezet om een Thaise handelsdelegatie in eigen taal te verwelkomen en te rond te leiden.

Uit bovenstaande voorbeelden komt naar voren dat het van belang is om procedures en functie-eisen zo duidelijk mogelijk te omschrijven. Bij de selectie is het van belang om oog te hebben voor de mogelijkheden van kandidaten. Het is van belang ook binnen de organisatie het gesprek hierover aan te gaan om die kansen te herkennen en te pakken.

Bemiddeling

Uitzend- en bemiddelingsbureaus vervullen een belangrijke rol bij het verstrekken van toegang tot de arbeidsmarkt voor mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie. De drempel om ouderen, herintreders en licht gehandicapten in dienst te nemen, is duidelijk minder hoog in geval van inlening en vormen van een flexibele arbeidsovereenkomst. Daarbij is de druk op de arbeidsmarkt momenteel sowieso zo hoog, dat opdrachtgevers en uitzendbureaus het zich überhaupt niet kunnen permitteren om mensen op grond van irrelevante kenmerken als leeftijd of afkomst de deur te wijzen. Toch blijkt uit de oordelen van de Commissie dat er juist bij bemiddeling regelmatig zaken mislopen. Sommige bemiddelende bedrijven anticiperen op vermeende discrimina-

toire eisen of geven gehoor aan discriminerende eisen van opdrachtgevers. Uiteraard mag een bemiddelingsbureau niet tegemoet komen aan die wensen. De gelijkebehandelingswetgeving gaat zelfs verder: bemiddelaars mogen niet alleen zo'n opdracht niet uitvoeren; ze moeten ook nog eens de opdrachtgever aanspreken en duidelijk maken dat een verboden eis wordt gesteld.

In de praktijk blijkt het moeilijk aan te geven hoe om te gaan met discriminerende eisen van opdrachtgevers: de ene opdrachtgever is de ander niet. Een directeur van een van de grote uitzendorganisaties zegt dan ook geen vaste procedures te hanteren voor deze situatie. "Worden er discriminerende eisen gesteld, dan gaan we het gesprek aan met de opdrachtgever, waarbij we wijzen op de juridische kaders. Doorgaans is daarmee het probleem opgelost. Werkt dat niet, dan bemiddelen we niet." Om deze praktijk te verankeren wordt bij de introductie cursus van medewerkers aandacht besteed aan de gelijkebehandelingsregels.

Ook is in de algemene voorwaarden een bepaling opgenomen dat discriminerende functie-eisen niet mogen worden gesteld en evenmin kunnen worden meegewogen. De uitzendorganisatie is daarbij de eerste om toe te geven dat het ondanks deze maatregelen in de praktijk ook wel eens mis gaat. Maar door binnen de organisatie een cultuur te creëren waarbij discriminatie uit den boze is, wordt geprobeerd het aantal incidenten tot een minimum te beperken. "Onze formule beschermt ons. Het is bij ons onderdeel van de bedrijfscultuur: hoe we vinden dat klanten en opdrachtgevers behandelt moeten worden, zo behandelen we de medewerkers," aldus de directeur. "Er komen nauwelijks klachten binnen."

Een apart wervingsbeleid voor doelgroepen voert deze grote uitzendorganisatie niet. "Wij zijn zonder die extra inspanning al de grootste uitzendorganisatie in het aan een baan helpen van ouderen, herintreders en niet-westerse allochtonen," aldus de directeur. Daarbij heeft hij de overtuiging dat zo'n speciale aanpak stigmatiserend werkt. "Werknemers willen op hun capaciteiten worden beoordeeld, en niet apart worden gezet."

Om hoogopgeleide niet-westerse allochtonen binnen te halen blijkt zo'n brede benadering in veel gevallen echter onvoldoende. In dit gat springt een werving- en selectiebureau gespecialiseerd in het werven van vrouwen en allochtonen. "Steeds meer bedrijven zien het bedrijfsbelang van een divers opgebouwd personeelbestand," aldus de oprichtster van het bedrijf. De samenleving verkleurt, en daarmee het arbeidsaanbod en het klantenbestand. Zonder een divers opgebouwde organisatie mis je kansen. In haar ervaring is het niet voldoende om diversiteit met de mond te belijden. Om meer allochtonen binnen te halen, moet de sollicitatieprocedure geprofessionaliseerd worden. De opsteller van een functieomschrijving dient zich bewust te worden van zijn eigen gekleurde bril ten aanzien van competenties. De kanalen waarbinnen gezocht wordt, moeten worden aangepast. Vragen tijdens het sollicitatiegesprek moeten goed worden voorbereid en de personen die het sollicitatiegesprek voeren, moeten zich bewust worden van de vooroordelen die van invloed zijn op de eerste indruk. "De eerste acht seconden wordt je mening gevormd. Het is de kunst om die mening vervolgens te parkeren en zo onbevangen mogelijk het gesprek te voeren."



Een algemeen besef van de noodzaak van gelijke behandeling is een goed uitgangspunt voor het voorkomen van discriminatie. Voor het werven van hoogopgeleide niet-westerse allochtonen kan meer nodig zijn. Bijvoorbeeld een bewustwording van de mogelijke gekleurdeheid van de selectieprocedure en vooroordelen bij de selectiecommissie.

Conclusie

Discriminatie op de arbeidsmarkt begint vaak al bij de werving en selectie. In deze bijdrage zijn voorbeelden aan bod gekomen van organisaties die op positieve wijze trachten ongelijke behandeling te voorkomen. De wil om discriminatie te voorkomen is er. Tegelijkertijd blijken incidenten moeilijk te voorkomen. Daarom gaat de Commissie in het komende jaar, samen met bedrijven, op zoek naar manieren om de werving en selectie zo in te richten dat 'bedrijfsongelukken' op dit terrein zo veel mogelijk zijn uitgesloten. Het resultaat moet een set handzame, op de praktijk van alledag toegesneden, instrumenten worden die personeelsfunctionarissen kunnen inzetten om te voorkomen dat sollicitanten gediscrimineerd worden, dan wel zich gediscrimineerd voelen.

1: Zoals aangehaald in: EOC's investigation into pregnancy discrimination, summary final report, Equal Opportunities Commission 2005.

2: I. Andriessen e.a., Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt 2007, Den Haag/Rotterdam: Sociaal en Cultureel Planbureau/Art. I 2007.

3: Vacatures in Nederland 2006, Amsterdam: Centrale organisatie voor Werk en Inkomen 2006.

De lastigste vormen van onderscheid zijn misschien wel onderscheid naar ras en nationaliteit. Dat komt doordat er een ogenschijnlijke contradictie is tussen het evidente onderscheid dat de overheid in het toelatingsbeleid maakt en per definitie moet maken tussen Nederlanders en niet-Nederlanders en het verbod van onderscheid naar ras en nationaliteit.

Het verbod van onderscheid is overbodig als er geen verschillen zijn

Bij beslissingen over toelating, verblijf en uitzetting is nationaliteit een relevant criterium. Maar wie rechtmatig in Nederland verblijft, mag niet anders worden behandeld dan autochtone Nederlanders, op een aantal uitzonderingsgevallen na. De maatschappelijke discussie over het aantal migranten dat in Nederland verblijft, leidt tot een wij-zij-denken dat zijn weerslag heeft op de wijze waarop migranten worden behandeld, ook nadat zij zijn toegelaten. Het wij-zij-denken heeft daarnaast nadelige gevolgen voor migranten die de Nederlandse nationaliteit hebben en voor hun kinderen, ook als zij hier zijn geboren en getogen.

Het is moeilijk om duidelijk te maken dat bij de beslissing over toelating en verblijf van migranten hun nationaliteit als vanzelfsprekend een rol speelt, maar dat vrijwel elk ander onderscheid op grond van

nationaliteit verdacht is. Ook onderscheid op grond van ras, het anders behandelen van mensen vanwege hun (allochtone) afkomst, is bij voorbaat verdacht.

Het verbod om onderscheid te maken op grond van nationaliteit en ras geldt volgens de wet bij de arbeid en bij het aanbieden van goederen en diensten. En het geldt voor zowel werkgevers als aanbieders van goederen of diensten, in de private sector als in de publieke sector. Daarnaast is het de overheid verboden om onderscheid te maken op grond van ras bij het bieden van sociale bescherming en bij het bieden van sociale voordelen.

Bij het tegengaan van onderscheid op grond van ras en nationaliteit zou het enorm helpen als de overheid het goede voorbeeld gaf. Uit de oordelen die de CGB in 2007 heeft gegeven, blijkt echter dat dit niet altijd het geval is. Zo heffen overheidsinstellingen ten onrechte meer

collegégeld van studenten van buiten de Europese Unie (EU) en biedt de overheid Indonesische slachtoffers van de Tweede Wereldoorlog een minder hoge uitkering dan Nederlandse slachtoffers. Private werkgevers en aanbieders van goederen en diensten die dag in dag uit het wij-zij denken van de overheid waarnemen, zullen zelf ook geneigd zijn om verschillen tussen migranten en mensen die van oudsher in Nederland wonen als relevant te beschouwen. Dàt er verschillen zijn, kan niet en hoeft niet te worden ontkend. Vaak is er een taalachterstand en is er sprake van andere gebruiken en gewoontes. Soms wordt kleding gedragen die refereert aan de afkomst van een persoon. Maar verschillen zijn niet per definitie problematisch. Een taalachterstand kan een probleem zijn voor een notulist, maar hoeft geen enkel probleem te zijn voor een monteur. Kleding die uiting



geeft aan iemands allochtone afkomst kan onvoldoende representatief zijn voor de ene functie, maar hoeft geen probleem te zijn voor de andere. Een van de waarden van de gelijkebehandelingswetgeving is dat aan de hand daarvan nauwkeurig kan worden bepaald wanneer een verschil wel relevant is en mag zijn en wanneer niet.

In het onderstaande worden drie oordelen van de CGB uit 2007 besproken die van belang zijn voor de ontwikkeling van de gronden ras en nationaliteit. Alle drie de oordelen gaan over regelingen die anders zijn voor allochtonen dan voor autochtonen of over aanpassingen die van allochtonen worden gevraagd.

Buitenlandse studenten betalen onrechte meer collegegeld dan Nederlandse studenten

Begin 2007 heeft de CGB een oordeel gegeven over een universiteit die meer collegegeld vroeg aan studenten van buiten de Europese Economische Ruimte (EER) dan aan studenten die afkomstig zijn uit één van de landen die daar deel van uitmaken (oordeel 2007-2).

Een derdejaars student geneeskunde met de Surinaamse nationaliteit had daarover geklaagd. Zij moest meer dan twee keer zoveel collegegeld betalen dan het wettelijk collegegeld dat studenten uit de EER betalen. Zij meende dat de universiteit daarmee verboden onderscheid naar nationaliteit maakte. De universiteit beriep zich op de wettelijke uitzondering op het verbod van onderscheid naar nationaliteit van artikel 2, vijfde lid, aanhef en onderdeel a, AWGB. Daarin is bepaald dat de overheid onderscheid naar nationaliteit mag maken in algemeen verbindende voorschriften. De universiteit betoogde, in navolging van het College van Beroep voor het Hoger

Onderwijs (CBHO), dat de bevoegdheid om de hoogte van het instellingscollegegeld voor studenten van buiten de EER vast te stellen, voortvloeit uit de Wet op het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek (WHW). De regeling waarin de universiteit de hoogte van het collegegeld vastlegt, is volgens de universiteit dan ook een algemeen verbindend voorschrift, waarop het verbod van onderscheid op grond van nationaliteit niet van toepassing is.

De CGB oordeelde dat de uitzondering in artikel 2, vijfde lid, aanhef en onderdeel a, AWGB niet van toepassing is. Zij verwees daarbij naar haar eerdere oordeel over een gelijkkluidend verzoek (oordeel 2006-110). Daarin heeft zij, mede naar aanleiding van een deskundigenadvies, geconcludeerd dat de regeling waarin de hoogte van het collegegeld is vastgelegd, geen algemeen verbindend voorschrift is. In die regeling wordt immers geen zelfstandige norm gegeven, maar slechts de nadere invulling van een al bestaande norm, namelijk de artikelen 7.32 en 7.43 WHW die bepalen dat een student aan een universiteit of hogeschool collegegeld verschuldigd is. Het heffen van een twee keer zo hoog collegegeld voor studenten van buiten de EER als voor studenten uit de EER, werd daarom door de CGB aangemerkt als direct onderscheid waarop geen wettelijke uitzondering van toepassing is.

Universiteiten volharden ondanks deze oordelen van de CGB in hun beleid om van buitenlandse studenten een veel hoger collegegeld te eisen dan van Nederlandse (en van studenten uit de andere EER of EU landen). Dat is merkwaardig, mede nu het oordeel van de CGB op een advies van toch niet de geringste deskundigen is gebaseerd.

De verplichting om iedereen gelijk te behandelen, ongeacht zijn of haar nationaliteit, geldt juist voor de overheid. De overheid heeft immers een voorbeeldfunctie in het tegengaan van ongelijke behandeling op irrelevante gronden, zoals ras en nationaliteit. Voor onderscheid op grond van nationaliteit ligt dat wel genuanceerder dan voor onderscheid op grond van ras. Immers, overheden zijn niet verplicht om alle voorzieningen die zij aan ingezetenen aanbieden, ook aan niet-ingezetenen aan te bieden. Denk bijvoorbeeld aan een bijstandsuitkering of (niet-urgente) gezondheidszorg. Maar het niet-aanbieden van bepaalde diensten aan een Nederlander van allochtone afkomst is in vrijwel alle gevallen verboden. In het licht van dit verschil kan worden gesteld, dat de overheid het (publieke) onderwijs financieel ondersteunt en dat daarom voor niet-ingezetenen een andere financiële bijdrage aan dat onderwijs kan worden gevraagd. De gelijkebehandelingswetgeving verplicht er evenwel toe daar zorgvuldig mee om te gaan en niet lichtvaardig onderscheid te maken tussen Nederlanders en niet-Nederlanders. In het onderhavige geval heeft de CGB geoordeeld dat het gemaakte onderscheid verboden is.

Het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit is ook een leidend principe binnen de EU. Het verbod van onderscheid op grond van nationaliteit gold in het begin alleen voor onderdanen van de EU. Personen van buiten de EU konden zich dus niet op dit principe beroepen. De reikwijdte van het verbod is echter in verschillende richtlijnen uitgebreid. Ook familieleden van EU-onderdanen die niet de nationaliteit van een lidstaat hebben en lang verblijvende derdelanders, dat wil zeggen: mensen van buiten de EU

die minimaal vijf jaar rechtmatig in een EU-land hebben gewoond, kunnen nu een (beperkt) beroep doen op het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit. Zo is in artikel 24, eerste lid, van richtlijn 2004/38/EG bepaald dat iedere burger van de Unie die op het grondgebied van een ander EU-land verblijft dan dat waarvan hij de nationaliteit bezit, dezelfde behandeling geniet als de onderdanen van dat land én dat dit recht ook geldt voor familieleden van die EU-burger die niet de nationaliteit van een EU-lidstaat hebben en die rechtmatig in dat land verblijven. In het tweede lid van dit artikel is een uitzondering opgenomen voor het aanbieden van sociale bijstand en voor studiefinanciering. Deze uitzondering geldt echter niet voor het aanbieden van onderwijs op zichzelf. Daarbij mag dus geen verschil worden gemaakt tussen EU-burgers en hun familieleden van buiten de EU. (In richtlijn 2003/109/EG is bepaald dat langdurig verblijvende derdelanders op verschillende terreinen dezelfde behandeling moeten krijgen als de eigen onderdanen van een EU-lidstaat. Eén daarvan is art. 11 lid 1 onder b.)

Richtlijnen geven geen rechten waar direct een beroep op kan worden gedaan in de horizontale relaties. Richtlijnen geven de overheid immers een opdracht, meestal om voor een bepaalde datum hun wetgeving aangepast te hebben ter verzekering van hetgeen in die richtlijn als doel is bepaald. Gedurende de periode waarin de overheid daarmee aan de slag moet, kunnen burgers nog geen beroep doen op de eventuele rechten die een richtlijn hen toekent. Pas als de overheid na het verstrijken van de termijn de richtlijn (nog) niet of niet goed heeft geïmplementeerd, kan de burger zich op in die richtlijn neergelegde rechtstreeks

werkende bepalingen beroepen ten opzichte van de overheid. Dat wil zeggen dat als de richtlijn duidelijk omschreven en zonder voorbehoud gestelde rechten geeft aan burgers, deze de overheid aan die rechten kunnen houden.

De bepalingen van richtlijn 2003/109 hadden op 23 januari 2006 geïmplementeerd moeten zijn. Dit is met betrekking tot het onderwijs nog niet gebeurd. Aangezien artikel 11 een nauwkeurig omschreven en onvoorwaardelijk gesteld recht toekent aan langverblijvende derdelanders, komt aan die bepaling rechtstreekse werking toe. Langverblijvende derdelanders kunnen bij publieke universiteiten dan ook een beroep doen op deze regelgeving: zij zijn immers gehouden de Europese regels uit te voeren, ook als er nog geen nationaal recht is dat de richtlijn implementeert en gelijke behandeling van derdelanders bij het onderwijs regelt. Dit heeft ook het CBHO geoordeeld, in de uitspraak van 8 november 2007, CBHO 2007/043.

Weliswaar kunnen studenten die alleen voor hun studie naar Nederland komen geen beroep op doen op de hierboven genoemde bepalingen. Maar deze richtlijnen zorgen er wel voor dat personen die al geruime tijd in Nederland wonen, maar (nog) niet de Nederlandse nationaliteit hebben, met betrekking tot het onderwijs in principe op gelijke voet moeten staan met Nederlanders.

De CGB is bevoegd, en als orgaan van de Nederlandse staat zelfs verplicht, om te beoordelen of het handelen van de Nederlandse overheid in lijn is met Europese regels over gelijke behandeling. Dit betekent dat ook als de deskundigen die de CGB heeft geraadpleegd

tot de conclusie waren gekomen dat wel sprake was van een algemeen verbindend voorschrift, zij toch had kunnen toekomen aan een beoordeling van het reglement waarin de hoogte van het collegegeld is vastgelegd. Zij had in dat geval kunnen beoordelen of verschillende behandeling van studenten van binnen en buiten de EER wel in overeenstemming was met de verplichtingen die beide richtlijnen de universiteit opleggen ten aanzien van familieleden van EU-burgers en langverblijvende derdelanders.

De Rasrichtlijn en AWGB reiken verder dan Europese buitengrenzen

Zoals in de inleiding al geschreven, is de overheid, net als private werkgevers en aanbieders van goederen en diensten, bij de arbeid en bij het aanbieden van goederen en diensten gehouden aan de gelijkebehandelingswetgeving. Deze wetgeving is niet van toepassing op de klassieke overheidstaken, zoals het maken van wetten, het heffen van belastingen en het uitkeren van een algemeen ouderdomspensioen. Daarop is echter een uitzondering: artikel 7a AWGB verbiedt de overheid onderscheid te maken naar ras bij sociale bescherming, daaronder begrepen sociale zekerheid en sociale voordelen. De CGB komt sinds de inwerkingtreding van deze wet expliciet de bevoegdheid toe typische vormen van overheidshandelen te toetsen aan de normen van de gelijkebehandelingswetgeving.

Het verzoek om een oordeel van een Indonesische vrouw die een uitkering ontving ingevolge de Wet uitkeringen vervolgingslachtoffers 1940-1945 (Wuv), heeft in 2007 meer duidelijkheid gebracht over de reikwijdte van artikel 7a AWGB (oordeel 2007-152).



De Wuv bevat een uitzonderingsregel die bepaalt dat indien vervolging plaats heeft gehad in voormalig Nederlands-Indië en indien de aanvrager van de uitkering op grond van de Wuv ten tijde van de aanvraag in Indonesië was gevestigd, een op rupiah-grondslag berekende uitkering wordt toegekend.¹ Deze uitkering is lager dan een uitkering die op euro-grondslag wordt berekend. Aangezien het in de lijn der verwachtingen ligt dat personen van wie de band met Indonesië groter is dan de band met Nederland, ervoor hebben gekozen in Indonesië te blijven en dat daardoor in Indonesië het aantal uitkeringsgerechtigden van niet-Nederlandse afkomst hoger zal zijn, oordeelde de CGB dat met name personen van niet-Nederlandse afkomst door de regeling worden benadeeld. De CGB aarzelde echter of de reikwijdte van artikel 7a wel zo ruim is dat zij er in deze zaak bevoegdheid aan kon ontleen. Daarom is prof. Groenendijk als deskundige ingeschakeld. Zijn advies en het oordeel waarin dit advies is overgenomen, zijn ook van belang voor toekomstige zaken over onderscheid op grond van ras bij de sociale bescherming buiten de Nederlandse grenzen.

Het oordeel en het deskundigenadvies geven duidelijkheid over drie interessante kwesties:

1. de personele en territoriale werking van richtlijn 2000/43/EG (de zogenoemde Rasrichtlijn) en daarmee van artikel 7a AWGB;
2. de inhoud van het begrip sociale bescherming; en
3. de betekenis van de rasrichtlijn voor wetten die dateren van voor de implementatiedatum.

De vraag naar de personele en territoriale werking kwam in volle omvang

aan de orde omdat vrijwel de hele zaak zich buiten Nederland en zelfs buiten Europa afspeelde. De vrouw had niet de Nederlandse nationaliteit, woonde niet in Nederland en ontving ook de uitkering niet in Nederland. Artikel 7a AWGB is gebaseerd op de Rasrichtlijn.² De vraag naar de personele en territoriale werkingssfeer van artikel 7a is dus afhankelijk van de werkingssfeer van de richtlijn. Daarvoor is bepalend of een rechtsbetrekking die zich geheel of ten dele buiten de EU afspeelt, voldoende aanknopings heeft met het nationale recht van een lidstaat, en daarmee met het gemeenschapsrecht dat op die nationale wetgeving van toepassing is. De Wuv is ook van toepassing op handelen van de Nederlandse overheid dat effecten heeft voor personen die buiten de EU wonen. De Nederlandse wetgeving heeft die band zelf in het leven geroepen. Derhalve zijn de relevante regels van gemeenschapsrecht van toepassing op de uitvoering van die Nederlandse wet. Dat zou anders zijn als de Rasrichtlijn zelf had bepaald dat deze richtlijn uitsluitend van toepassing is op situaties die zich geheel binnen een lidstaat of binnen de EU afspelen. De Rasrichtlijn bevat geen bepaling die haar werkingssfeer beperkt, in die zin dat de richtlijn geen bescherming zou geven aan personen omdat zij buiten de EU wonen.

Voor de onderhavige zaak was beslistend dat het betreffende handelen van de Nederlandse overheid - de invoering van de Wuv en de besluitvorming op grond van die wet - binnen een lidstaat, in dit geval Nederland, plaatsvond. Voor de toekomst kan als uitgangspunt worden gehanteerd dat in raszaken omtrent sociale bescherming artikel 7a AWGB altijd van toepassing is als de relevante rechtsbetrekking zich

geheel of ten dele buiten de EU afspeelt voldoende aanknopings heeft met het Nederlandse recht, tenzij sprake is van een kwestie over toelating of verblijf (want dat is in art. 3 lid 2 uitgezonderd).

Van belang is verder dat de deskundige erop wijst dat de Nederlandse wetgeving inzake sociale zekerheid niet alleen kán worden getoetst aan de Rasrichtlijn, maar dat overheidsinstanties op grond van het gemeenschapsrecht zelfs verplicht zijn een dergelijke toetsing uit te voeren.

Over de vraag naar de reikwijdte van het begrip sociale bescherming in artikel 7a AWGB, moet volgens de memorie van toelichting bij de Implementatiewet³ in ieder geval worden verstaan: de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting ter bevordering van sociale integratie en solidariteit met de armste en meest kwetsbare personen in de samenleving. Tot de sociale bescherming behoren bijvoorbeeld alle aspecten van gezondheidszorg, welzijn, sociale zekerheid en sociale voorzieningen.⁴ De CGB heeft geoordeeld dat uitkeringen, zoals die op grond van de Wuv, daarmee binnen de reikwijdte van artikel 7a AWGB vallen. Dat de Wuv deels een compensatieregeling betreft, maakt dit niet anders.

De deskundige komt tot dezelfde conclusie en voegt daaraan toe dat voor het geval de Wuv-uitkering niet als een vorm van "sociale bescherming, met inbegrip van sociale zekerheid" zou worden gezien, het in ieder geval een "sociaal voordeel" als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel f, van de Rasrichtlijn is. De bedoeling van de richtlijn was volgens de deskundige immers dat deze een ruime werkingssfeer zou hebben, die niet afhankelijk is van de kwalificaties die de lidstaten in hun wetgeving aan een bepaald voordeel geven.

Tot slot de tijdskwestie. Artikel 7a AWGB is in werking getreden op 1 april 2004; de Wuv is veel ouder. De CGB ziet daarin geen probleem en oordeelt dat zij vanaf het moment dat artikel 7a AWGB van kracht is, bevoegd is te toetsen of onderscheid wordt gemaakt op grond van ras bij sociale bescherming. De beschikking van verzoekster dateert van 13 januari 2004. Dit roept de vraag op of de CGB bevoegd is te oordelen over beschikkingen gegeven vóór 1 april 2004. Ook hierover laat de CGB zich uit door te verwijzen naar haar vaste oordelenlijn dat wijzigingen van de gelijkebehandelingswetgeving, indien er geen sprake is van overgangsbepalingen, onmiddellijke werking hebben.⁵ Van een overgangsbepaling bij de invoering van artikel 7a AWGB is geen sprake. Derhalve is artikel 7a AWGB niet slechts van toepassing op rechtsposities en -verhoudingen die na 1 april 2004 zijn ontstaan, maar ook op rechtsposities en -verhoudingen die al voor 1 april 2004 bestonden en nog na die datum voortbestaan.

Nadat de 'drie bevoegdheidshobbels' zijn genomen komt de CGB toe aan de inhoud. Daarover kort het volgende: De CGB is van oordeel dat sprake is van indirect onderscheid op grond van ras omdat de uitzonderingsregel in de Wuv met name personen van Indonesische/inheemse/gemengde afkomst benadeelt. De bestreden uitzondering in de Wuv is niet geschikt om het doel – het verzekeren van behoud of herstel van het oorspronkelijke levenspeil – te bereiken, nu niet in Indonesië gevestigde uitkeringsgerechtigden, ongeacht het levenspeil van het land van vestiging, een uitkering ontvangen ter hoogte van het op de Nederlandse situatie gebaseerde bedrag op basis van euro-grondslag. Bovendien wordt bij aansluiting bij het

levenspeil ten tijde van de aanvraag het doel gemist, als de uitkering niet wordt genoten in het land van aanvraag. Ten slotte is niet in te zien hoe het criterium dat de vervolging in Indonesië heeft plaatsgemaakt, kan bijdragen aan het bereiken van het doel. Op grond hiervan achtte de CGB het onderscheid niet gerechtvaardigd.

Kledingvoorschriften kunnen leiden tot onderscheid op grond van ras

Naast de overheid, maken ook private ondernemers zich schuldig aan ongeoorloofd onderscheid op grond van ras en nationaliteit. Zo kan worden gedacht aan het weigeren van telefoonabonnementen (oordeel 2007-170) of hypothecaire leningen (oordeel 2007-208) aan personen met een buitenlands paspoort, het afwijzen van allochtone sollicitanten (oordelen 2007-126 en 2007-176) of het niet (adequaat) optreden tegen discriminatie op de werkvloer (oordeel 2007-57).

In 2007 kreeg de CGB voor het eerst de vraag voorgelegd of kledingvoorschriften onderscheid op grond van ras kunnen opleveren. Oordeel 2007-207 gaat over een man van Indonesische afkomst die zelfontworpen kleding draagt van in Indonesië vervaardigde stoffen met batikmotieven. De man stond ingeschreven bij een uitzendorganisatie. Bij de registratie van de gegevens van de man had de uitzendorganisatie vermeld dat hij authentieke kleding draagt. Het uitzendbureau wilde hem vanwege die kleding niet voordragen voor de functie van boekhouder bij een opdrachtgever die strikte representativiteitseisen hanteerde. Oordelen over kledingvoorschriften betroffen tot op heden hoofdzakelijk de vraag welke ruimte binnen het wettelijk kader van de AWGB aan godsdienstige,

levensbeschouwelijke of politieke uitingen diende te worden gegeven. Voorbeelden hiervan zijn oordelen over het dragen van hoofddoek, djellaba en lange rokken in het onderwijs of bij artsenbezoek (oordelen 2007-44 en 2007-153). Daarnaast is er een aantal oordelen over kledingschriften die onderscheid maken naar geslacht, zoals het verbod om een bermuda te dragen voor mannelijke penitentiair inrichtingswerkers (oordeel 2007-18) en het verschil in voorschriften met betrekking tot concertkleding voor mannen en vrouwen (oordeel 2005-242).

Ook over de beperkingen die de gelijkebehandelingswetgeving aan werkgevers of bevoegd gezag oplegt om voorschriften te hanteren voor kleding en uiterlijkheden van leerlingen en werknemers, heeft de Commissie geoordeeld (oordelen 2007-61 en 2006-239). Niet eerder werd de vraag voorgelegd of kleding ook uitdrukking kan geven aan iemands afkomst en of een weigering iemand te bemiddelen vanwege die kleding, onderscheid op grond van ras oplevert.

Het is vaste jurisprudentie van de CGB dat mensen uitdrukking kunnen geven aan hun godsdienst, levensbeschouwelijke of politieke overtuiging met hun kleding en versierselen. Een uiting (bestaande uit het dragen van bepaalde kleding) is alleen dan beschermd door de wet indien er sprake is van een rechtstreeks verband tussen de uiting en een godsdienstige, levensbeschouwelijke of politieke overtuiging of andere discriminatiegrond in de zin van de AWGB. Wie zich beroept op een godsdienstige, levensbeschouwelijke, politieke overtuiging of andere discriminatiegrond, moet aantonen dat er een rechtsreeks verband bestaat tussen de uiting en de overtuiging.

In de zaak van de Indonesische man die



vond dat de uitzendorganisatie onderscheid op grond van zijn ras had gemaakt bij zijn inschrijving en door hem niet voor te dragen bij een opdrachtgever, oordeelde de CGB dat het niet goed voorstelbaar is dat een kledingstuk rechtstreeks uitdrukking kan geven aan ras of afkomst, aangezien ras noch afkomst, anders dan godsdienst, als zodanig bepaalde kleding voorschrijft. Van direct onderscheid op grond van ras was geen sprake. De CGB oordeelde echter dat als een werkgever (westerse) kledingvoorschriften stelt, het wel mogelijk is dat hij hiermee indirect onderscheid maakt, aangezien die kledingvoorschriften leden van een bepaalde etnische groep in het bijzonder kunnen treffen. Hiervan kan sprake zijn als het binnen een etnische groep gebruik is om bepaalde kleding te dragen. Daarvoor is niet noodzakelijk dat elk lid van de etnische groep deze kleding draagt of zelfs dat dit in meerderheid het geval is. Wel moet de kleding door méér mensen worden gedragen dan alleen door de individuele verzoekende partij: het moet namelijk een bepaalde groep in overwegende mate treffen. Daarnaast kan een bepaald kledingvoorschrift indirect onderscheid tot gevolg hebben als bepaalde, van het voorschrift afwijkende kleding vaker door leden van een etnische groep dan door anderen wordt gedragen. De CGB heeft met dit oordeel voor het eerst vastgesteld dat door het hanteren van een kledingvoorschrift indirect onderscheid op grond van ras kan worden gemaakt. In de onderhavige zaak was daarvan echter geen sprake. De gebatikte kleding van de werkzoekende man was – zoals hij ook uitdrukkelijk heeft erkend – een persoonlijke uiting van zijn Indonesische afkomst. Het is echter niet gebruikelijk dat mensen van Indonesische afkomst deze of soortgelijke kleding dragen. Dit

betekent dat door de weigering van het uitzendbureau om werkzoekenden voor te dragen voor een functie van boekhouder vanwege kleding met batikmotief zoals verzoeker draagt, niet in overwegende mate mensen van Indonesische afkomst worden getroffen. De CGB concludeerde dan ook dat het dragen van de kleding niet onder de grond ras van de AWGB valt en er door het uitzendbureau jegens de Indonesische man niet in strijd met de wet is gehandeld.

Tot slot

Buitenlanders en Nederlanders van allochtone afkomst hebben het niet altijd makkelijk in Nederland. De negatieve houding ten opzichte van migranten en hun kinderen heeft zijn weerslag. Ook nog nadat zij zijn toegelaten, rechtmatig in Nederland verblijven of zelfs het Nederlanderschap hebben verworven. In de inleiding is er al op gewezen dat bij de vraag of iemand moet worden toegelaten tot Nederland, zijn of haar nationaliteit – en daarmee ook afkomst – uiteraard een belangrijke rol speelt, maar dat nationaliteit en afkomst vervolgens, na de toelating, op veel terreinen als irrelevante kenmerken moeten worden beschouwd. Uit de besproken oordelen blijkt dat de overheid en private actoren onvoldoende zijn doordrongen van de verstrekkendheid van het verbod van onderscheid op grond van nationaliteit en ras. Via de Rasrichtlijn en artikel 7a AWGB is de overheid zelfs verplicht om bij het aanbieden van sociale voordelen personen die daarop krachtens Nederlandse wetgeving recht hebben maar buiten Europa verblijven, gelijk te behandelen als Nederlanders. Binnen Nederland is er onvoldoende besef van de impact van het verbod van onderscheid. Veel te vaak wordt van migranten en nako-

melingen geëist dat ze zich volledig als Nederlanders gedragen en worden aan hen andere voorwaarden gesteld voor het verkrijgen van goederen of diensten. Veel te vaak wordt een verschil gemaakt tussen migranten en Nederlanders op grond van niet relevante verschillen. De gelijkebehandelingswetgeving houdt niet in dat alle verschillen die bestaan tussen migranten en Nederlanders door geboorte moeten verdwijnen, integendeel, de gelijkebehandelingswetgeving geeft ruimte aan verschil. Het verbod van onderscheid is overbodig als er geen verschillen zijn.

1: Art. 8 lid 3 onder b Wuv.

2: Richtlijn 2000/43/EG.

3: Wet van 21 februari 2004 tot wijziging van de Algemene wet gelijke behandeling en enkele andere wetten ter uitvoering van richtlijn nr. 2000/43/EG en richtlijn nr. 2000/78/EG, Stb. 2004, 119.

4: Kamerstukken II 2002/03, 28 770, nr. 3, p. 14.

5: Vgl. oordeel 2004-156; tussenoordeel 2006-127; en oordeel 2006-214.

4

Je zou het niet zeggen als je alle wettenbundels op een rijtje zet, maar het uitgangspunt is toch echt dat alles mag. Neem de contractvrijheid, een belangrijk beginsel in het Nederlandse recht: je mag zelf weten óf je een overeenkomst aangaat, met wíe je een overeenkomst sluit, waaróver je iets overeenkomt en onder welke voorwaarden je je wilt verbinden.

Van de heren- en de damesfiets

Over het aanbieden van goederen en diensten, de contractvrijheid en de grenzen daaraan

Je mag zelf weten of je naar de disco gaat (dat wil zeggen: met de eigenaar van de disco overeenkomt dat jij in ruil voor geld naar binnen mag) of liever naar het eetcafé, naar de bioscoop of naar het filmhuis, naar de coffeeshop of naar het theehuis, of dat je misschien gewoon een keertje thuis blijft. Je mag ook zelf weten of je gaat werken of niet, gaat studeren of niet (en wat), gaat fitnesssen of niet, liever loopt of fietst, en of je een koelkast op afbetaling koopt, contant betaalt of met plastic.

En het geldt ook andersom: je mag zelf beslissen of je je heil zoekt in de koelkastenhandel of in het verzekeringswezen, of je een fietsfabriek opzet, een sportschool begint of een lagere school, of dat het runnen van een disco je toch leuker (of lucratiever) lijkt. Wie een disco opent, kiest zijn eigen interieur, zijn eigen dj's, zijn eigen drankleverancier en zijn eigen

doelgroep. Wie een sportschool begint, bepaalt zelf of hij ook op zondag open wil zijn, of je er kunt stappen en spinnen of dat het toch vooral boksen geblazen is, hoeveel een abonnement kost, of je ook catering regelt en hoe je de overlast van kleine (of met een beetje pech: grote) ettertjes aanpakt.

Het klinkt goed en het is ook goed, maar desondanks verloopt het niet altijd helemaal zonder problemen. Elke ondernemer zal kunnen beamen dat klagen soms wel een nationale passie lijkt: mopperen we niet op het weer, dan wel op de trein, en als de treinen op tijd rijden, is het bier dood, de muziek waardeloos, de fiets zit niet lekker, of de touwen van de ring zijn te strak gespannen. Maar such is life. Je verhelpt de klachten of je probeert de klant te paaien en anders moet-ie zijn heil maar ergens anders zoeken. Een mens

kan niet alles, ook (zelfs?) een ondernemer niet.

De gemiddelde ondernemer is hierop voorbereid, maar het komt ook wel eens voor dat een aanbieder van goederen of diensten plotseling en soms tot zijn stomme verbazing wordt geconfronteerd met klachten over zijn aanbod die hij niet had verwacht: jij laat mij niet binnen, verkoopt mij geen auto, verhuurt mij geen feestzaal omdat ik man ben, buitenlander ben, homo ben, single ben, moslim ben, in een rolstoel zit. Ja hallo, hoor je die ondernemer dan denken - en bij de Commissie ook soms hardop zeggen - ik mag toch zeker zelf weten met wie ik een contract sluit? Ik mag toch zeker zelf weten of ik jou in mijn discotheek wil, jou een zaal verhuur, een fiets verkoop of een hypotheek aansmeer? Dat is toch contractvrijheid?



De eerste grens: discrimineren mag niet

Ja en nee. Contractvrijheid is en blijft een belangrijk rechtsbeginsel, maar eigenlijk zegt dat laatste woord het al: het geldt 'in beginsel'. Zoals alle beginselen is ook contractvrijheid niet absoluut. Net als op alle andere terreinen van het maatschappelijk leven, stelt de wet ook grenzen aan de vrijheid bij het sluiten van overeenkomsten terzake van goederen en diensten. En één van die grenzen is de gelijkebehandelingswetgeving.

Dat discriminatie verboden is, mag bekend worden verondersteld. Dat betekent natuurlijk niet dat het niet gebeurt, maar wel dat het relatief weinig voorkomt dat iemand weigert een overeenkomst aan te gaan en erbij zegt dat het is omdat: iemand bruin, zwanger, scheel, moslim, homo is, en al helemaal niet als er getuigen bij zijn.

Maar de gelijkebehandelingswetgeving trekt ook nog andere grenzen, en het zijn die grenzen die ondernemers vaak veel moeilijker kunnen begrijpen, en waar ze ook niet altijd op bedacht zijn.

In 2007 moesten er bijvoorbeeld weer verschillende uitbaters van sportscholen bij de Commissie op het matje komen omdat ze geen vrouwen lieten sporten die vanwege hun geloof bij het sporten hun hoofddoek willen ophouden (2007-136 en 2007-20). "Wat nou," denken de sportscholen wanneer die vrouwen klagen dat ze worden gediscrimineerd, "wat nou discriminatie? Ze mogen best binnen, alleen zonder hoofddoek. En niemand mag bij mij binnen iets op z'n kop houden, die baseballcap moet ook af, dus hoe gelijk kun je wezen?" Tja, zegt de gelijkebehandelingswetgeving (en dus ook de Commissie) dan: maar die vrouwen dragen niet zomaar iets op hun hoofd, zij doen dat vanwege hun

geloof. En daar zit de kneep: geloof is een beschermde grond. Door de hele geschiedenis heen zijn mensen vanwege hun geloof vervolgd en uitgespuugd - denk maar aan de christenen die voor de Romeinse leeuwen werden geworpen. Geloof wordt daarom, net zoals ras en sekse bijvoorbeeld, extra goed beschermd. En wanneer door een maatregel juist mensen met een bepaalde geloofsovertuiging worden getroffen, dan gaan er dus alarmbellen rinkelen. "Getroffen?" zegt de ondernemer dan. "Hoezo? Ze besluiten toch zelf om dan niet te komen?" Nee dus: het maakt voor mensen een groot verschil of ze een hoedje ophebben omdat het regent, een haarband omdat het zo leuk staat, of een hoofddoek uit geloofsovertuiging. De eerste twee doen hun hoed of haarband waarschijnlijk wel vanzelf af als ze gaan sporten, en zo niet, dan hebben ze er toch weinig moeite mee om dat alsnog te doen wanneer het ze wordt gevraagd. Maar dat geldt niet voor moslima's met hoofddoek. Wanneer je van hen verlangt dat ze hun hoofddoek afdoen, vraag je ze om iets te doen dat ingaat tegen hun (beschermde) overtuiging. En daarvoor heb je als ondernemer een goede reden nodig, een objectieve rechtvaardiging. En wanneer veiligheid geen punt is - sporthoofddoeken zijn inmiddels ingeburgerd - dan wordt het moeilijk om een goede reden te bedenken om toch nog tegen te zijn. Er zijn in de loop der jaren al behoorlijk wat sportscholen langs geweest bij de Commissie, maar tot nu toe had er niet één een reden die hout sneed. Dus: contractvrijheid: jazeker, maar niet als je zonder goede reden daarbij groepen buitensluit die door de gelijkebehandelingswetgeving worden beschermd.

Er kwamen in 2007 ook modelondernemers bij de Commissie langs, dat wil

zeggen voorbeeldig qua gelijke behandeling. De Commissie beoordeelt niet de kwaliteit van de aangeboden producten of dienstverlening; daarvoor moet je naar de Consumentenbond. Een telecombedrijf vroeg zelf aan de Commissie om te bekijken of zijn voorwaarden voor een mobieltjesabonnement wel door de gelijkebehandelingsbeugel konden (oordeel 2007-170). Wanneer iemand een abonnement aanvraagt, wil de telefoonmaatschappij vaak enige zekerheid dat als de abonnee in spe zijn aandeel in de overeenkomst - de betaling van het abonnement - niet nakomt, het bedrijf niet met een onbetaalde rekening blijft zitten. Daarom vragen ze om verblijfsvergunningen. Met zo'n eis kun je er natuurlijk zeker van zijn dat je meer buitenlandse dan Nederlandse aanvragers afwijst. Maar dat is niet per se verboden. De buitenlandse aanvrager van een abonnement heeft er belang bij dat hij niet zo maar wordt afgewezen, alleen maar omdat hij misschien geen permanente verblijfsvergunning heeft. Dat zegt immers niks. Ook een Nederlander kan besluiten voor lange tijd het land te verlaten, dus om daarop alleen buitenlanders af te rekenen, is nogal eenzijdig. Maar aan de andere kant heeft zo'n telefoonbedrijf er uiteraard belang bij om zijn financiële risico's binnen de perken te houden. De Commissie weegt die belangen tegen elkaar af door na te gaan of het bedrijf het misschien zo zou kunnen regelen dat er geen of minder aanvragers worden afgewezen vanwege hun tijdelijke verblijfsvergunning, zonder dat de financiële risico's de pan uit rijzen. Sommige telecombedrijven nemen het zekere voor het onzekere en wijzen iedereen af die geen Nederlands paspoort heeft (oordeel 2007-92) en dat mag natuurlijk niet. Het enkele feit dat iemand geen Nederlands paspoort

heeft zegt weinig of niets over hoe lang hij in Nederland zal of mag blijven, en al helemaal niet als de betrokkene uit een EU-land komt. De modelondernemer van oordeel 2007-170 verlangde van zijn klanten dat zij ten minste nog een half jaar in Nederland mochten blijven om voor een jaarabonnement in aanmerking te komen. En dat is natuurlijk redelijk, zeker als je bedenkt dat degenen die deze zekerheid niet hebben, altijd nog een pre-paid kunnen aanschaffen.

De tweede grens: alleen herenfietsen mag best

Redelijk dus, maar toch was dit telecombedrijf er niet zeker van dat het mocht doen wat het deed, omdat het ook wel door had dat het in verhouding meer buitenlandse dan Nederlandse aanvragers afwees. En zoiets gebeurt natuurlijk voortdurend: als jouw kroeg pas om tien uur 's avonds open gaat, zullen er weinig kinderen komen, verkoop je uitsluitend herenkleding dan zul je niet veel vrouwelijke klanten trekken, en de organisator van een zondagsschool zal vermoedelijk niet veel moslims onder zijn leerlingen tellen. Is dat nu allemaal in strijd met de gelijkebehandelingswetgeving? Natuurlijk niet. In oordeel 2007-76 legt de Commissie uit waarom. Deze trieste zaak ging over de vraag of een geneesmiddelenfabrikant een geneesmiddel tegen borstkanker op de markt mag brengen dat alleen op vrouwen is getest. Proefpersonen voor een geneesmiddelenonderzoek moeten zo veel mogelijk op elkaar lijken, om met zo veel mogelijk zekerheid de geconstateerde effecten ook echt aan het geneesmiddel te kunnen toeschrijven. Daarom worden geneesmiddelen vaak alleen op mannen of alleen op vrouwen getest omdat bijvoorbeeld hormonen (m/v) anders de boel onnodig ingewikkeld kunnen maken.

En er worden doorgaans niet twee onderzoeken gedaan omdat dergelijk onderzoek verschrikkelijk duur is. Meestal wordt op mannen getest, omdat die niet zwanger kunnen worden (en zo). Maar borstkanker komt zo weinig voor bij mannen dat het eigenlijk niet goed mogelijk is om deugdelijk onderzoek bij hen te doen en daarom worden geneesmiddelen tegen borstkanker alleen op vrouwen getest. Wanneer je nu zou zeggen dat dat niet mag, is het resultaat vermoedelijk niet dat de fabrikant alsnog op mannen gaat testen - dat is moeilijk omdat de groep zo klein is, en kost bovendien klauwen met geld - maar dat hij omziet naar een andere markt op zijn ondernemingszin op los te laten, met als gevolg dat er helemaal geen medicijnen tegen borstkanker meer op de markt worden gebracht. Als je fabrikant bent van herenfietsen (fietsen met stang dus), ben je niet verplicht om ook damesfietsen te maken. En wie zowel heren- als damesfietsen maakt is niet verplicht om ook kinderfietsen te maken, of fietsen met zijwieltjes. Maar waar je wel toe verplicht bent, is om een herenfiets desgewenst ook aan dames te verkopen. En evenzo geldt dat je niet mag weigeren een geneesmiddel tegen borstkanker ook op recept aan mannen te verstrekken, uiteraard op voorwaarde dat er geen redenen zijn om aan te nemen dat het voor mannen niet veilig is om het te gebruiken. Dat laat onverlet dat de geneesmiddelenindustrie zich misschien meer dan nu, zou moeten afvragen hoe representatief haar proefpersonenselectie is en of het niet mogelijk is de selectiecriteria te specificeren, zodat enerzijds mensen niet onnodig worden uitgesloten van de mogelijkheid om mee te doen aan zo'n onderzoek (oordeel 2003-150 en advies 2006-08), en anderzijds mensen zoals de verzoeker met borstkanker niet

bovenop alle ellende ook nog te maken krijgen met onzekerheid over de effecten van medicijnen, omdat ze niet op mannen zijn getest.

Dus waar het op neer komt: aanbieders van goederen en diensten mogen alles, behalve als de wet zegt van niet. De gelijkebehandelingswetgeving schrijft eigenlijk alleen voor dat je mensen daarbij niet onnodig mag uitsluiten, alleen maar omdat ze zwart zijn, homo zijn, doof zijn, of christelijk. Is dat een beperking van de contractvrijheid? Nou nee, dat is eigenlijk alleen maar logisch.

Europa speelt al jaren een belangrijke rol bij het bevorderen van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid en de bestrijding van seksdiscriminatie. Recent zijn op Europees niveau, op basis van het EG-verdrag, twee richtlijnen tot stand gekomen om mensen te beschermen tegen discriminatie op grond van ras, godsdienst of levensovertuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid.

Elk jaar gelijke kansen

Deze richtlijnen dienden door de lidstaten van de Europese Unie (EU) uiterlijk in 2003 – met een uitlooptermijn tot 2006 – te worden omgezet in nationale wetgeving. Inmiddels is duidelijk dat nieuwe maatregelen nodig zijn om te waarborgen dat het recht op gelijke behandeling volledig en doeltreffend wordt uitgevoerd en nageleefd in alle lidstaten.

Daarnaast besloten het Europees Parlement en de Raad dat bijzondere aandacht nodig was voor gelijke behandeling op Europees niveau. Zij riepen 2007 uit tot het Europees jaar van gelijke kansen voor iedereen. Een jaar lang stond gelijke behandeling in de schijnwerpers: op Europees, nationaal en lokaal niveau. Naast voorlichtingscampagnes om het publiek meer bekend te maken met het recht op gelijke behandeling, werd in 2007 de vruchtbare wisselwerking tussen de CGB en andere nationale gelijkebehandelingsinstellingen in Europa voortgezet. In 2007 spanden ook de verschillende partners van de CGB, verenigd binnen Equinet, zich in om de wetgeving en praktijk op het gebied van de gelijke behandeling te verbeteren.

In het onderstaande wordt nader ingegaan op de ontwikkelingen in en rondom Europese wetgeving in 2007 op het gebied van gelijke behandeling en het belang hiervan voor de CGB. Daarna volgt een bespreking van het Europees jaar en de resultaten hiervan. Ten slotte wordt de rol van Equinet en de effecten van een dergelijk netwerk op het dagelijkse werk van de CGB toegelicht.

Wetgeving

Via de twee gelijkebehandelingsrichtlijnen (2000/43/EG inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afkomst en 2000/78/EG inzake gelijke behandeling in arbeid en beroep) legde de EU in 2000 een basis voor een gemeenschappelijke aanpak van discriminatie. Een Europese richtlijn is regelgeving die zich richt op de EU-lidstaten. De lidstaten zijn verplicht deze regelgeving over te nemen in hun nationale wetgeving. De CGB baseert zich bij het toezien op de naleving van gelijkebehandelingswetgeving op nationale wetgeving, maar dient die conform de van toepassing zijnde Europese regelgeving uit te leggen en toe te passen.

Een ander voorstel, dat voor de verdere ontwikkeling van nationale wetgeving van belang is, is het uit 2001 daterende voorstel voor een kaderbesluit van de Europese Raad (COM (2001) 664 def) inzake de strafrechtelijke bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat. Een kaderbesluit is een maatregel van de Europese Raad voor de aanpassing van de wettelijke bepalingen van de EU-lidstaten. Een kaderbesluit is verbindend voor de lidstaten ten aanzien van het te bereiken resultaat; de manier waarop zij dit resultaat bereiken, wordt aan de lidstaten zelf overgelaten (zie art. 34 lid 2 Verdrag betreffende de Europese Unie). Op 26 februari 2008 is door de Raad van de EU het kaderbesluit vastgesteld. Uitgangspunt van dit kaderbesluit is de strafbaarstelling van diverse vormen van racisme en vreemdelingenhaat.

Om te inventariseren of ook op het gebied van gelijkebehandelingswetgeving verbetering van wetgeving plaats kan vinden heeft de Europese Commissie in 2007 via de Raamstrategie voor non-discriminatie en gelijke kansen voor iedereen, bekend gemaakt een haalbaarheidsstudie te laten maken over nieuwe op aanvulling van de



bestaande wetgeving gerichte initiatieven. Nationale regelingen die verder gaan dan de eisen van de EG zijn door de Europese Commissie bestudeerd en de voor- en nadelen zijn op een rijtje gezet. De resultaten van dit onderzoek moeten nog bekend worden gemaakt.

In haar werkplan voor 2008 ten slotte, heeft de Europese Commissie op het gebied van gelijkebehandelingswetgeving een voorstel voor een brede richtlijn gelijke behandeling gedaan. Dit zou een verbod op discriminatie bij zowel arbeid als goederen en diensten voor alle gronden (geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid) genoemd in artikel 13 EG-verdrag inhouden. Zoals gezegd dient de CGB zich bij het toezien op de naleving van de gelijkebehandelingswetgeving ook te baseren op Europese regelgeving. Nu een dergelijke richtlijn een stap vooruit kan zijn in het bewerkstelligen van gelijke kansen voor iedereen, volgt de CGB de totstandkoming van deze richtlijn vol belangstelling.

Europees jaar van gelijke kansen voor iedereen

Op het niveau van de Europese Unie staan de bestrijding van discriminatie en de bevordering van gelijke kansen al jaren op de agenda. Met het Europese jaar wilden de Raad en het Europees Parlement in alle lidstaten een impuls geven bij de uitvoering van de Europese wetgeving op het gebied van gelijke behandeling. Er werden vier aandachtsgebieden vastgesteld voor het Europees jaar: rechten, vertegenwoordiging, erkenning en respect.

Voor Nederland is het Agentschap SZW uitgekozen als nationaal uitvoeringsorgaan. Samen met een groep betrokken organisaties - de klankbordgroep - was

het verantwoordelijk voor vormgeving en coördinatie van het jaar. Met deze klankbordgroep (waaraan ook de CGB deelnam) heeft het Agentschap een Nationaal Actieplan opgesteld waarvoor door de Europese Commissie subsidies zijn toegekend. De Nederlandse overheid zorgde voor cofinanciering. In het kader van het Europees jaar was de Tijdelijke Nationale Subsidieregeling Europees jaar van gelijke kansen opgesteld om organisaties in de gelegenheid te stellen activiteiten te ontwikkelen. Daarnaast werden er activiteiten ontwikkeld op kosten van maatschappelijke organisaties zelf.

Het Europees jaar startte in Nederland op 7 maart 2007 met een conferentie. Er waren diverse organisaties betrokken bij het Europees jaar. De Jeugdraad organiseerde een nationaal jeugddebate; het COC bracht gelijke behandeling onder de aandacht tijdens de Museumnacht en werkgeversorganisatie VNO/NCW organiseerde diverse lezingen. Ook de CGB leverde een actieve bijdrage aan het Europees jaar door het organiseren van de Gelijke Kansen Estafette en een grote scholendag in Utrecht (zie ook paragraaf 5.5 van deel 1).

Is er aan het begin van 2008 al iets te zeggen over de resultaten van dit initiatief? Belangrijk is de vraag of er daadwerkelijk een impuls is gegeven aan de uitvoering van de Europese wetgeving op het gebied van gelijke behandeling. Bij de Europese afsluiting van het Europees jaar van gelijke kansen voor iedereen, op 29 november 2007 in Lissabon, bleek dat dit jaar voor veel lidstaten (voornamelijk in Zuid- en Oost-Europa) een belangrijk jaar is geweest om gelijkebehandelingswetgeving te ontwikkelen of verder onder de

aandacht te brengen. Maar wat betekende dit jaar voor Nederland waar gelijke behandeling al sinds vele jaren deel uitmaakt van wetgeving en beleid?

Het jaar bood maatschappelijke organisaties de kans om de verscheidene discriminatiegronden onder de aandacht van het grote publiek te brengen. Evenals in andere Europese landen blijkt dat het moeilijk is de bewustwording over gelijke kansen in de samenleving te bewerkstelligen.

Hoewel het lastig is om het grote publiek te bereiken, lukt het via kleine initiatieven om mensen bewust te maken van hun recht op gelijke behandeling. In veel gevallen werkte het goed om ideeën en praktijkvoorbeelden over de aanpak van discriminatie en gelijke kansen met specifieke doelgroepen te bespreken.

Naast workshops voor specifieke doelgroepen, waaronder journalisten en voorgangers, werd er met vertegenwoordigers van kleine en grote bedrijven gesproken over 'best practices' om gelijke kansen voor werknemers te garanderen. Jongeren kregen veel aandacht via bijvoorbeeld de scholentoernee van de Nationale Jeugd Raad, een Nationaal Jeugddebate en een door de CGB ontwikkeld lespakket.

Equinet

Equinet is het samenwerkingsverband van nationale gelijkebehandelingsinstellingen uit verschillende Europese landen, opgericht om te bewerkstelligen dat deze instellingen kunnen profiteren van elkaars ervaringen en expertise. Met name om wetgeving, beleid en praktijk op het gebied van de gelijke behandeling te verbeteren en om te verzekeren dat de nationale gelijkebehandelingsinstellingen

gen hun stem laten gelden op Europees en nationaal niveau.

Equinet is inmiddels uitgegroeid tot een netwerk van formaat. Het aantal leden is gegroeid van acht naar 30 in 24 landen. Daarnaast heeft één instelling de status van waarnemer binnen Equinet. De dagelijkse leiding van het samenwerkingsverband is in handen van zeven bestuursleden. Een commissielid van de CGB is tot 2009 voorzitter van het bestuur van Equinet. Inhoudelijk werk wordt geleverd door de verschillende werkgroepen met als onderwerpen informatiemanagement, strategische naleving, dynamische interpretatie en beleid. De CGB was tot eind 2007 voorzitter van de werkgroep Dynamic Interpretation. Deze werkgroep richt zich op de mogelijkheden om juridische vraagstukken in antidiscriminatie wetgeving te interpreteren, gericht op de harmonisatie en implementatie van EU-regelgeving.

In 2007 hebben onder meer trainingsdagen voor de juridische en beleidsmedewerkers van gelijkebehandelingsorganen plaatsgevonden. Medewerkers van de CGB hebben tijdens de verschillende trainingsdagen casuïstiek met elkaar besproken; hierbij lag de nadruk op het uitwisselen van ervaringen om tot de beste benadering van gelijkebehandelingskwesties te komen. Dat het samenwerkingsverband daadwerkelijk een bijdrage levert aan de gelijke kansen van individuen in de lidstaten blijkt uit een rapportage van de werkgroep.

Voor de 'dynamische interpretatie' worden zaken gebruikt die voor de verschillende gelijkebehandelingsinstellingen zijn gebracht. De voorgelegde zaken vormen de basis voor een rechtsvergelijking ten behoeve van de toepassing van de gelijkebehandelingswetgeving in deze landen.

De werkgroep heeft in 2007 een drietal zaken vanuit drie gelijkebehandelingsinstellingen in Europa besproken. Hierbij werd van de vertegenwoordigers gevraagd hoe de voorgelegde zaken volgens nationale wetgeving en jurisprudentie zou worden behandeld. Het uitwisselen van de uiteenlopende methoden in beoordelen en de vormgeving van de nationale wetten per casus leverde vaak een enigszins verschillende uitkomst op. In sommige landen zijn verzoekers om een oordeel bij een gelijkebehandelingsorgaan verplicht te worden bijgestaan door een advocaat, of kan alleen getoetst worden aan een richtlijn omdat de nationale wetgever een bepaalde discriminatiegrond pas recent in nationale wetgeving heeft opgenomen.

Dit laatste was aan de orde in een voorgelegde zaak over leeftijdsdiscriminatie door het stellen van ervaringseisen in advertentieteksten. Door het uitwisselen van mogelijke beoordelingswijzen van leeftijdsdiscriminatie kon de CGB een zaak bespreken die aan haar werd voorgelegd. Aan de CGB werd een verzoek om een oordeel gevraagd in een zaak over onderscheid op grond van leeftijd. Het betrof de afwijzing van een 38-jarige sollicitant vanwege een te veel aan werkervaring, voor de functie van junior beleidsmedewerker bij een ministerie. In haar oordeel komt de CGB tot de conclusie dat er sprake was verboden onderscheid door de vermelding van een ongemotiveerde (maximum) ervaringseis in de advertentietekst (oordeel 2007-158).

Tot slot

Om gelijke kansen voor burgers in Europa te garanderen blijven de Europese en nationale instellingen, waaronder de CGB, voortdurend werken met gelijkebehandelingswetgeving. Enerzijds wordt bestaande

wetgeving geüniformeerd en anderzijds worden aanvullingen op de wetgeving geïnitieerd. In de inleiding is er al op gewezen dat nieuwe maatregelen nodig zijn om te waarborgen dat het gelijkebehandelingskader volledig en doeltreffend wordt uitgevoerd en nageleefd.

Maar wordt de Europese burger beter van alle inspanningen in Europa en de contacten tussen de Europese en nationale organisaties? Uitgangspunt blijft dat de burger bescherming geniet. Geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid mogen de burger op de belangrijkste terreinen van het maatschappelijk leven niet worden tegengeworpen. Een jaar met initiatieven op het gebied van gelijkebehandelingswetgeving, maar ook met praktische acties om mensen bewust te maken van het recht op gelijke behandeling, is voorlopig nog niet genoeg om de burger voldoende bescherming tegen discriminatie te bieden. Wanneer steeds meer mensen zich realiseren dat ze moeten leren leven met verschillen, komen gelijke kansen elk jaar iets dichterbij.

Overzicht medewerkers 2007

<i>Afdeling en Functie</i>	<i>Naam medewerkers</i>	<i>Toelichting</i>
Directie		
Voorzitter	De heer prof.mr. A.G. Castermans	
Directeur	Mevrouw J.J.S.M.L. Nolten mpm	
Commissie		
Ondervoorzitters	Mevrouw mr. E.N. Brons	tot 1 februari
	Mevrouw mr. M.M. van der Burg	
	De heer prof.mr. A.C. Hendriks	vanaf 1 februari
Commissieleden	Mevrouw mr. C.M. van der Bas	
	Mevrouw mr. M. van den Brink	
	De heer mr.drs. P.H.A. van Geel	
	Mevrouw mr. D. Ghidei	
	De heer mr. E.J.M. Hofhuis	vanaf 1 december
	Mevrouw mr. A.B. Terlouw	
Plaatsvervangend commissieleden	De heer mr.dr. M. de Blois	vanaf 1 september
	De heer mr. R.A.A. Böcker	vanaf 1 september
	De heer dr.mr. Th.G.J.M. van de Burgt	vanaf 1 september
	Mevrouw mr. P. de Casparis	vanaf 1 september
	De heer mr. L. Doyer	vanaf 1 september
	Mevrouw prof.dr. P. Essed	
	De heer mr.dr. H.K. Fernandes Mendes	
	Mevrouw mr. S. Goudsmit	vanaf 1 september

Mevrouw mr. M. Greebe	
De heer prof.mr. A.W. Heringa	tot 1 februari
De heer mr. P.H. Hugenholtz	
De heer mr.dr. L.P.M. Klijn	
De heer A. Kruyt	tot 1 februari
Mevrouw mr.dr. L.M.M. Mulder	
Mevrouw mr.drs. M.G. Nicolai	tot 1 februari
Mevrouw mr. F. le Poole	vanaf 1 september
De heer mr. B. Romkes	
Mevrouw mr. Y. Telenga	tot 1 februari
Mevrouw mr. H.J. Vilters	vanaf 1 september
De heer mr.dr. Y. Yesilgöz	tot 1 oktober
De heer dr. A.K. Yesilkagit	vanaf 1 september
De heer mr. M. Zwamborn	

Beleid, communicatie en documentatie

Coördinator	Mevrouw drs. M. Olde Monnikhof	
Senior beleidsmedewerkers	Mevrouw mr. A.K. de Jongh	
	Mevrouw dr. O.M.L. Verhaar	
Beleidsmedewerkers	Mevrouw A.C. van Doornen	
	Mevrouw mr. M. Lourijsen	
	De heer mr. J. van der Hoeven	
	De heer drs. P. Dronkers	tot 1 maart
Senior communicatieadviseur	De heer M.P. Scholten	
Communicatieadviseur	Mevrouw M.E.A. Commandeur - Fros	tot 19 maart
	Mevrouw M.M.A. Hoogveld	vanaf 1 juli
Documentalist	Mevrouw B.C.J. Dingemanse	
Medewerker documentatie	Mevrouw G.M.L. van Doornum	

Juridisch bureau

Coördinator	Mevrouw mr. D. Jongsma	tot 15 oktober
Senior functiewaarderingsspecialist	De heer S. Bisschop	
Juridisch adviseurs	Mevrouw mr. B. Bos	
	Mevrouw mr. J.E. Bonneur	
	De heer mr. M. Derraz	
	Mevrouw mr. M. Graven	
	De heer mr. M.A. de Groot	
	Mevrouw mr. N. Günes	
	Mevrouw mr. S.B. Hester	
	Mevrouw mr. L. van den Heuvel	
	Mevrouw mr. A.K. de Keizer	tot 19 november
	Mevrouw mr. O.A.B. Luiken	

	Mevrouw mr.drs. J.W. Nieuwboer	
	Mevrouw mr. A.H. Pranger	
	Mevrouw mr. R.E.M. Schimmel	
	Mevrouw mr. F. Wegman	
	Mevrouw mr. B.H.M. Werker	
	De heer mr. S.A. van Zeeland	
Juridisch ondersteunend medewerker	Mevrouw mr. A. Swarte	
Eerste medewerker administratie	De heer C. Don	
Administratief medewerkers	Mevrouw W.U. Chikoe	van 23 juni tot 1 september
	Mevrouw C.R. Dewman - Entingh	
	Mevrouw J.M.E. van Etten - van Beek	
	Mevrouw S.M.E. Noordsij	
	Mevrouw J.C. van der Wind - van Rijn	
Bedrijfsbureau		
Coördinator	Mevrouw K. Schipper	
P&O-adviseur	Mevrouw I. Hölzenspies	
Financieel administratief medewerker	Mevrouw L. van Woudenberg - Meijer	
Applicatiebeheerder	De heer G. Zorgman	
Directiesecretaresse	Mevrouw W.J. de Wildt - Dirksen	
Telefonistes/secretarissen	Mevrouw S.T. van Alphen - Chang	
	De heer H.M. Bergwerff	tot 18 april
	Mevrouw R.C. Geldman	
	Mevrouw M. Langedijk - van den Berkhof	
	Mevrouw J. Roelas - Crocco	vanaf 1 december
Huismeester	De heer A. van der Velden	

Lijst van gebruikte afkortingen

ADB	antidiscriminatiebureau
AWGB	Algemene wet gelijke behandeling
BW	Burgerlijk Wetboek
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken
CGB	Commissie Gelijke Behandeling
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance
Gw	Grondwet
KNMG	Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst
KO	kennelijk ongegrond
LECD	Landelijk Expertisecentrum Diversiteit
NIRM	Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens (i.o.)
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OEH	oordeel eigen handelen
OR	ondernemingsraad
QUEB	onderzoek uit eigen beweging
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wet VPL	Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling
WGBMV	Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen bij de arbeid
WGBH/CZ	Wet gelijke behandeling handicap of chronische ziekte
WGBL	Wet gelijke behandeling leeftijd bij de arbeid
ZBO	zelfstandig bestuursorgaan

Alle vermelde oordelen en adviezen zijn te raadplegen op www.cgb.nl

Colofon

Redactie: CGB
Opmaak: Wrik (BNO), Utrecht
Illustraties: Femke Gerestein
Fotografie: Annet Delfgaauw
Druk: Roto Smeets GrafiServices

Commissie Gelijke Behandeling (CGB)
Kleinesingel 1-3
Postbus 16001
3500 DA Utrecht
T 030 - 888 38 88
T 030 - 888 38 29 (teksttelefoon)
F 030 - 888 38 83
E info@cgb.nl
W www.cgb.nl