

## Helderheid over voorkeursbeleid

### Samenvatting

*Voorkeursbeleid houdt in dat bepaalde doelgroepen (tijdelijk) een bevoorrechte positie toegekend krijgen op de arbeidsmarkt om bestaande achterstanden op te heffen. Er bestaan veel misverstanden over voorkeursbeleid en het leidt regelmatig tot controverses. Onder sommige autochtonen bestaat het beeld dat voorkeursbeleid betekent dat functie eisen naar beneden geschroefd worden en dat allochtonen en vrouwen op posities terecht komen waar zij niet geschikt voor zijn. Dit leidt tot felle afwijzende reacties.*

*Genoemd beeld is echter niet in overeenstemming met de werkelijkheid.*

*Voorkeursbeleid is in Nederland toegestaan, maar gebonden aan strikte voorwaarden. Van het bij voorbaat uitsluiten van bepaalde groepen kan geen sprake zijn.*

*Het is bovendien de vraag of voorkeursbeleid effectief is. Onderzoek wijst uit dat dit niet zonder meer het geval is. Wanneer voorkeursbeleid gehanteerd wordt als middel om bestaande achterstanden te bestrijden, dient dit in ieder geval zorgvuldig gecommuniceerd te worden en ook onderdeel te zijn van een breder beleid gericht op diversiteit.*

### Inleiding

Als het onderwerp discriminatie in het nieuws is, ontvangt het Bureau Discriminatiezaken vrijwel altijd boze reacties van autochtone burgers die menen dat juist zij gediscrimineerd worden in Nederland. Deze reacties zijn veelal agressief van toon en exemplarisch voor de manier waarop een deel van de autochtone bevolking naar de diverse samenleving kijkt: 'zij' mogen alles, krijgen alles, hoeven nergens iets voor te doen en 'wij' worden achtergesteld in ons eigen land. Opvallend hierbij is dat veel mensen blijkbaar in de veronderstelling verkeren, dat allochtonen altijd voorrang krijgen op de arbeidsmarkt en zeker bij de overheid. Het beeld dat bestaat is dat autochtonen bij voorbaat uitgesloten worden, dat functie-eisen naar beneden geschroefd worden en dat allochtonen op posities terecht komen waar zij niet geschikt voor zijn.

“Naar aanleiding van U aangifte ten opzichte van onze gediscrimineerde A H Marokanen. Vraag ik U heeft U nu ook de ballen om aangifte te doen tegen alle bedrijven en instellingen waar Hollanders gewijgerd worden voor een baan door zogenaamde positieve discriminatie.”

“Als ik als Nederlandse vrouw solliciteer en een buitenlandse vrouw met precies dezelfde kwaliteiten ook dan wordt ik afgewezen omdat ik een Nederlander ben. Dat is nu normaal geworden.”

Deze veronderstellingen worden hoogstwaarschijnlijk gevoed door de beeldvorming rond 'positieve discriminatie', een weinig gelukkige term die wel gebruikt wordt

om zogeheten ‘voorkeursbeleid’ aan te duiden. Voorkeursbeleid is beleid waarbij aan bepaalde groepen ‘voorrang’ gegeven wordt bij het vervullen van vacatures, om bestaande ongelijkheid te verminderen. Dit beleid bestaat en is onder strikte voorwaarden ook toegestaan, maar voldoet volstrekt niet aan het beeld dat een deel van de autochtone bevolking hier blijkaar van heeft.

Dit onjuiste beeld wordt mede in stand gehouden door uitspraken van publieke figuren die op onzorgvuldige wijze pleiten voor intensivering van voorkeursbeleid. Denk aan de ophef die in maart 2009 ontstond toen minister Ter Horst de benoeming van een autochtone man tot korpschef bij politie Zuid-Holland Zuid tegen wilde houden, omdat een vrouw of allochtoon die positie zou moeten krijgen.<sup>1</sup> Twee jaar eerder ontstond vergelijkbare opschudding toen FNV-voorzitter Jongerius stelde dat allochtonen voorrang zouden moeten krijgen bij de invulling van vacatures.<sup>2</sup>

De vele reacties op dergelijke uitspraken op bijvoorbeeld het internet in dergelijke gevallen zijn qua inhoud en toon vergelijkbaar zijn met genoemde reacties die het Bureau Discriminatiezaken krijgt. Om misverstanden over voorkeursbeleid weg te nemen, worden daarom hier de feiten met betrekking tot dit onderwerp op een rijtje gezet.

“Ik werk bij de Nederlandse politie. Door het beleid van de Minister van Binnenlandse Zaken kom je als blanke man niet meer aan de bak.”

### Wat de wet zegt

Voorkeursbeleid houdt in dat bepaalde doelgroepen (tijdelijk) een bevoorrechte positie toegekend krijgen op de arbeidsmarkt om bestaande achterstanden op te heffen. Met andere woorden: er wordt op microniveau gediscrimineerd om discriminatie op macroniveau te bestrijden. Omdat discriminatie natuurlijk verboden is, was een uitzondering op het gebod van gelijke behandeling in de wetgeving noodzakelijk om dergelijk beleid mogelijk te maken. In de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) is deze uitzondering opgenomen in artikel 2, lid 3: “Het in deze wet neergelegde verbod van onderscheid geldt niet, indien het onderscheid een specifieke maatregel betreft die tot doel heeft vrouwen of personen behorende tot een bepaalde etnische of culturele minderheidsgroep een bevoorrechte positie toe te kennen ten einde feitelijke nadelen verband houdende met de gronden ras of geslacht op te heffen of te verminderen en het onderscheid in een redelijke verhouding staat tot dat doel.”

Al in de jaren zeventig kende de Europese richtlijn voor de gelijke behandeling van mannen en vrouwen (76/207) een vergelijkbare uitzondering, vastgelegd in artikel 2, lid 4: “Deze richtlijn vormt geen belemmering voor maatregelen die beogen te bevorderen dat mannen en vrouwen gelijke kansen krijgen, in het bijzonder door feitelijke ongelijkheden op te heffen.”

Deze richtlijn beperkte zich tot de grond geslacht en het terrein van de arbeid. In de recentere richtlijn betreffende gelijke behandeling op grond van ras (04/43), die breder is dan alleen arbeid, is de uitzondering neergelegd in artikel 5: “Het beginsel van gelijke behandeling belet niet dat een lidstaat, om volledige gelijkheid

<sup>1</sup> [http://www.telegraaf.nl/binnenland/3414533/\\_Blanke\\_politiebaas\\_taboe\\_.html?pageNumber=8](http://www.telegraaf.nl/binnenland/3414533/_Blanke_politiebaas_taboe_.html?pageNumber=8)

<sup>2</sup> <http://www.studelta.nl/index.php?page=NieuwsItem300>

in de praktijk te waarborgen, specifieke maatregelen handhaaft of aanneemt om de nadelen verband houdende met ras of etnische afstamming te voorkomen of te compenseren.”

Het eerste dat opvalt aan deze uitzonderingen is dat ze allemaal tamelijk vaag geformuleerd zijn. Wat wel en niet mag bij het voeren van voorkeursbeleid wordt niet duidelijk. Om hier inzicht in te verwerven, dient naar jurisprudentie gekeken te worden.

Bij het Europese Hof van Justitie zijn een aantal geruchtmakende zaken gevoerd met betrekking tot artikel 2, lid 4 van richtlijn 76/207. Deze jurisprudentie is niet altijd even helder en consistent en is dan ook onderwerp geweest van kritiek.<sup>3</sup>

Toch zijn uit deze uitspraken een aantal voorwaarden te herleiden waarvoor voorkeursbeleid aan dient te voldoen, die ook als norm gehanteerd worden door de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) bij het toetsen van voorkeursbeleid.

De belangrijkste voorwaarden waarvoor voorkeursbeleid aan dient te voldoen:

- “De achterstand van de groep die onderwerp is van het voorkeursbeleid, dient te zijn aangetoond en te worden gerelateerd aan het beschikbare arbeidsaanbod.

Als bijvoorbeeld bij een bedrijf 10% van de werknemers tot een etnische minderheid behoort, terwijl in de regio waar het bedrijf gevestigd is, 30% van het relevante arbeidspotentieel tot een etnische minderheid behoort, is bij dit bedrijf sprake van een achterstandspositie.

- De regeling waarborgt dat sollicitaties worden onderworpen aan een objectieve beoordeling van alle kandidaten, waarbij rekening wordt gehouden met alle criteria betreffende de persoon van de kandidaten.
- Het onderscheid dient in redelijke verhouding te staan tot het doel. De voorkeursmaatregel moet worden gerechtvaardigd door de mate van achterstand.”<sup>4</sup>

De CGB volgt ook het onderscheid dat het Europese Hof van Justitie maakt tussen beleid dat gericht is op het bereiken van een gelijk resultaat (dat zeer streng getoetst wordt) en beleid gericht op het wegnemen van geringere kansen (dat minder streng getoetst wordt).

Van het bij voorbaat uitsluiten van bepaalde groepen kan dus hoe dan ook geen sprake zijn. Zo oordeelde de CGB in een zaak over werkervaringsplaatsen, waarbij om vrouwelijke kandidaten werd gevraagd en mannen volledig werden uitgesloten, dat dit in strijd was met de eisen die aan een zorgvuldig voorkeursbeleid gesteld worden.<sup>5</sup>

Volgens de Nederlandse wetgeving is een voorkeursbeleid overigens alleen toegestaan als het gaat om vrouwen, etnische minderheden en gehandicapten of

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld [http://www.bc.edu/schools/law/lawreviews/meta-elements/journals/bciclr/26\\_1/02\\_TXT.htm](http://www.bc.edu/schools/law/lawreviews/meta-elements/journals/bciclr/26_1/02_TXT.htm).

<sup>4</sup> CGB 2006-61.

<sup>5</sup> CGB 1998-97.

chronisch zieken. Voorkeursbeleid gericht op andere groepen is per definitie verboden. De CGB deed al wel de aanbeveling, de wet dusdanig te wijzigen, dat voorkeursbehandeling is toegestaan voor alle gronden waarop de gelijke behandelingswetgeving betrekking heeft, mits er sprake is van structurele achterstelling.<sup>6</sup>

## Effecten van voorkeursbeleid

Misschien belangrijker dan juridische mogelijkheden of onmogelijkheden is de vraag naar de maatschappelijke wenselijkheid van voorkeursbeleid. Het is namelijk maar de vraag in hoeverre voorkeursbeleid effectief is. Wegen de concrete resultaten van voorkeursbeleid op tegen de schade die aan het draagvlak voor gelijke behandeling onder een deel van de bevolking toegebracht wordt?

Ook lijkt het erop dat voorkeursbeleid vaak symboolpolitiek is of in ieder geval gepaard gaat met een hoge mate van vrijblijvendheid. Het standaardzinnetje “bij gelijke geschiktheid geven wij de voorkeur aan” kan in de praktijk volstrekt betekenisloos blijken te zijn.

Bij de effectiviteit van voorkeursbeleid kunnen dan ook de nodige vraagtekens gesteld worden. Uit onderzoek van het IVA bleek dat van de werkgevers die voorkeursbeleid gehanteerd hadden, 37% van mening was dat dit daadwerkelijk heeft geleid tot een hogere instroom van de doelgroepen. Van de werkgevers die voorkeursbeleid gevoerd hadden, maar hier weer mee gestopt waren, gaf 24% aan dit gedaan te hebben omdat de nieuwe werknemers niet goed functioneerden.<sup>7</sup>

Uit ander onderzoek, onder één van de doelgroepen zelf, de zogenaamde TMSA-doelgroep (Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen/Arubanen) kwam naar voren, dat 40% van de respondenten juist minder geneigd is te reageren, wanneer in een vacature minderheden expliciet uitgenodigd worden om te solliciteren.<sup>8</sup>

Een ander probleem met voorkeursbeleid is, dat het in de regel enkel betrekking heeft op werving en selectie. Dit is een valkuil, want de praktijk leert dat indien alleen personen die tot doelgroepen behoren worden geworven, maar geen maatregelen genomen worden om te komen tot werkelijk draagvlak voor diversiteit in de arbeidsorganisatie, deze medewerkers hoogstwaarschijnlijk weer snel verloren zullen gaan. Dit wordt gestaafd door onderzoek bij de politie, waar een ‘multiculturaliseringsbeleid’ er weliswaar in slaagde om meer allochtone agenten aan te trekken, maar velen van hen binnen afzienbare tijd weer vertrokken door de sfeer op het werk.<sup>9</sup>

## Conclusie

Het bovenstaande in ogenschouw nemend, lijkt voorkeursbeleid, hoewel het op specifieke momenten in bepaalde sectoren een positieve bijdrage aan het bestrijden van achterstanden kan leveren, in algemene zin geen bijzonder effectief

---

<sup>6</sup> *Advies Commissie Gelijke Behandeling over de conceptnota voorkeursbehandeling van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, Utrecht: Commissie Gelijke Behandeling 2004.

<sup>7</sup> R. Hermanussen, E. Schellekens en T. Serail, *Voorkeursbeleid bij werving en selectie*, Tilburg 2004.

<sup>8</sup> Intelligence Group, *Minderheden onderzoek op de arbeidsmarkt 2004*.

<sup>9</sup> T. Sandfort en I. Vanwesenbeeck, *Omgangsvormen, werkbeleving en diversiteit bij de Nederlandse politie*, Delft 2000.

middel om te komen tot een arbeidsmarkt met daadwerkelijk draagvlak voor diversiteit. Dit blijkt ook uit recent onderzoek naar diversiteit in Nederlandse arbeidsorganisaties, dat aanbeveelt voorkeursbeleid (in dit geval gericht op allochtonen) te vermijden, omdat het vooroordelen kan versterken en acceptatie van allochtone medewerkers kan bemoeilijken.<sup>10</sup> Veel onderzoek laat zien dat voorkeursbeleid een stigmatiserend effect heeft: het bevestigt het idee dat leden van de doelgroepen minderwaardig zijn en speciale aandacht nodig hebben.<sup>11</sup>

Overigens gelden voornoemde argumenten niet alleen voor voorkeursbeleid, maar ook voor doelgroepenbeleid in algemene zin. Beleid gericht op groepen benadrukt bepaalde, specifieke verschillen tussen mensen (geslacht, ras) terwijl er veel meer verschillen tussen mensen zijn. Een beleid dat mensen als individuen benadert, met ruimte voor al die ‘verschillende verschillen’, zal daarom meer draagvlak genieten en meer kans van slagen hebben.

In voorkomende gevallen kan voorkeursbeleid wellicht een geschikt middel zijn om bestaande achterstanden te bestrijden, maar dan dient dit wel op zorgvuldige wijze gecommuniceerd te worden en bij voorkeur onderdeel te zijn van een breder beleid gericht op diversiteit. Organisaties die overwegen op dit gebied beleid te ontwikkelen, doen er dan ook verstandig aan zich vooraf te laten adviseren door organisaties die over expertise beschikken op het gebied van gelijke behandeling op de arbeidsmarkt.



**Bureau Discriminatiezaken**  
Hollands Midden en Haaglanden

## FACTSHEET 2009/4

---

<sup>10</sup> J. Schaafsma, *Ethnic diversity at work. Diversity attitudes and experiences in Dutch organisations*, Amsterdam 2006, p 183.

<sup>11</sup> K. van der Zee en J.P. van Oudenhoven, *Culturele diversiteit op het werk. Achtergronden en interventies*, Assen 2006, p. 22-23.