

## II-5 Opvolging en doorwerking van oordelen van de CGB

*A.G.M. Böcker*

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader bekeken welke gevolgen oordelen van de Commissie gelijke behandeling hebben. De indeling is als volgt. In paragraaf 5.2 wordt de vraagstelling van dit deel van het onderzoek uitgewerkt. De opzet van het deelonderzoek is te vinden in paragraaf 5.3. In paragraaf 5.4 worden gegevens over de opvolging en doorwerking van oordelen gepresenteerd. Paragraaf 5.5 gaat over factoren die deze opvolging en doorwerking beïnvloeden. Paragraaf 5.6 bevat een samenvatting en conclusies.

### 5.2 Uitwerking van de onderzoeksvragen

*Eerder onderzoek naar gevolgen van CGB-oordelen*

Naar het functioneren van de voorlopers van de huidige CGB is het nodige onderzoek gedaan. Daarbij is soms ook aandacht besteed aan de gevolgen van oordelen. Jaspers en Van Kleinwee onderzochten het functioneren van de Commissie die moest toezien op de naleving van de Wet gelijk loon voor vrouwen en mannen (1975) en de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (1980).<sup>1</sup> Ze analyseerden alle dossiers van zaken die in de periode 1975-1982 werden afgehandeld en hielden een schriftelijke enquête onder de klagers. In totaal werden 240 zaken onderzocht; 53 daarvan waren uitgemond in een voor de klager positief 'advies'. Met de opvolging van deze positieve adviezen bleek het slecht te zijn gesteld. Alleen adviezen over personeelsadvertenties werden meestal wel nageleefd door de betrokken werkgevers. Bij de gelijke-beloningszaken waren 23 van de 35 adviezen in de wind geslagen. De klacht bleek bovendien nogal eens repercussies te hebben gehad voor de indiener: een deel van de klagers was ontslagen, had zelf ontslag genomen of was ziek geworden als gevolg van de verslechterde werksfeer. Klagers die met het positieve advies van de Commissie naar de rechter stapten, kregen in de meeste (11 van de 13) gevallen nul op het rekest.

---

<sup>1</sup> Jaspers & Van Kleinwee 1985.

Dorsman verrichtte eveneens een dossieronderzoek.<sup>2</sup> Haar onderzoek had betrekking op de Commissie gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid (CGBm/v), die in 1989 op grond van de WGB werd ingesteld. Uit de door de Commissie ontvangen reacties van partijen op oordelen viel af te leiden dat werkgevers vaak wel bereid waren de door de Commissie geconstateerde ongelijke behandeling in het speciale geval van de verzoeker ongedaan te maken; hun bereidheid tot structurele maatregelen (voor met de verzoeker vergelijkbare gevallen) was veel geringer. In een ander onderzoek werden onder anderen advocaten en rechters geïnterviewd over hun beeld en waardering van deze Commissie en haar oordelen. De onderzoekers geven geen exacte cijfers, maar schrijven de indruk te hebben dat “met name de lagere rechters (...) oordelen van de Commissie – niet zelden onbeargumenteerd – naast zich neerleggen”.<sup>3</sup> Bloms analyse van rechterlijke uitspraken in de periode 1975-1993 leidde tot dezelfde conclusie.<sup>4</sup>

Tot veel gunstiger bevindingen komt Van Klink. Ook zijn onderzoek had betrekking op de CGBm/v. Van Klink ging voor tien oordelen uit 1993 en 1994 na, wat voor gevolgen de inschakeling van de Commissie voor de verzoeker, de wederpartij en eventuele andere betrokkenen had gehad. Uit deze casestudies blijkt volgens Van Klink “dat de CGBm/v in de onderzochte gevallen aanzienlijk meer succes heeft gehad dan men op grond van eerder empirisch onderzoek mocht verwachten”.<sup>5</sup> Van Klink lijkt dit succes vooral af te meten aan wat hij de ‘symbolische’ effecten van de inschakeling van de Commissie noemt. De procedure en het oordeel hebben ertoe geleid dat de gelijke-behandelingsnorm in het algemeen en de WGB in het bijzonder voor de betrokken partijen aan betekenis hebben gewonnen; hun bekendheid met de wettelijke terminologie is vergroot; et cetera. Uit Van Klinks casestudies blijkt echter ook, dat wederpartijen die naar het oordeel van de Commissie onderscheid hadden gemaakt, lang niet altijd bereid waren dit onderscheid ongedaan te maken. In slechts één van de vier gevallen waarbij een individuele verzoekster door de Commissie in het gelijk was gesteld, nam de wederpartij zonder dat er nog een rechter aan te pas kwam maatregelen om de ongelijke behandeling van die verzoekster ongedaan te maken. Wel waren in vier van de zeven gevallen waarbij (ook) een binnen de wederpartij gehanteerde, algemene regel in het geding was, de wederpartijen bereid tot structurele maatregelen.

Naar de bekendheid en gevolgen van oordelen van de huidige Commissie gelijke behandeling, die in 1994 op grond van de AWGB werd ingesteld, is nog geen empirisch onderzoek gedaan. Wel bevatten de nieuwsbrieven en jaarverslagen van deze Commissie steeds ook enige gegevens over de opvolging van oordelen. Volgens de

---

2 Dorsman 1994.

3 Jaspers, Konijn & De Vries 1995, p. 27-28.

4 Blom 1994, p. 24.

5 Van Klink 1998, p. 394.

Commissie blijkt uit de informatie die ze van verzoekers en wederpartijen ontvangt, dat een aanzienlijk deel van haar oordelen wordt opgevolgd.

*Soorten effecten*

In de bovengenoemde onderzoeken is gekeken naar verschillende soorten gevolgen. De meeste onderzoekers zijn primair geïnteresseerd in de vraag, of partijen die naar het oordeel van de Commissie in strijd met de gelijke-behandelingswetgeving hebben gehandeld, bereid zijn het oordeel op te volgen, dat wil zeggen, maatregelen te nemen om hun handelen met de wet in overeenstemming te brengen. De meeste onderzoekers maken daarbij onderscheid tussen ‘speciale’ maatregelen, die erop gericht zijn de ongelijke behandeling van (speciaal) de individuele verzoeker ongedaan te maken, en ‘algemene’ of ‘structurele’ maatregelen, die verder reiken dan het individuele geval en erop gericht zijn een regel of routine die naar het oordeel van de Commissie in strijd was met de gelijke-behandelingswetgeving, weer met die wetgeving in overeenstemming te brengen. Het is daarnaast denkbaar dat de in het oordeel vervatte norm ‘doorwerkt’ naar andere organisaties dan de wederpartij.

Met name Van Klink besteedt ook veel aandacht aan wat hij ‘symbolische’ effecten noemt.<sup>6</sup> Het gaat om gevolgen die niet zozeer betrekking hebben op de vraag of het oordeel wordt opgevolgd, als wel op de vraag wat het oordeel in meer immateriële, symbolische zin voor de verzoeker en wederpartij, maar ook meer algemeen, voor de doelgroepen en normadressaten van de gelijke-behandelingswetgeving, betekent. Uit zijn casestudies blijkt bijvoorbeeld dat verzoekers die door de Commissie in het gelijk zijn gesteld, ongeacht de reactie van de wederpartij, symbolische genoegdoening aan het oordeel ontlenuen; het oordeel betekent voor hen een officiële erkenning van het eigen gelijk.<sup>7</sup> Wederpartijen die door de Commissie in het ongelijk zijn gesteld blijken echter niet door het oordeel overtuigd te zijn.<sup>8</sup>

Onder ‘symbolische’ effecten verstaat Van Klink bijvoorbeeld ook veranderingen in onderhandelingsposities. In twee van zijn cases lijkt de positie van de ondernemingsraad ten opzichte van de werkgever te zijn versterkt; met het oordeel van de Commissie heeft de OR extra ‘argumentatieve munitie’ in handen gekregen.<sup>9</sup> Van Klink besteedt in zijn casestudies weinig aandacht aan de betekenis van het commissieoordeel in juridische (vervolg)procedures. Uit het oudere onderzoek van Jaspers en Van Kleinwee blijkt dat de positie van klagers in procedures bij de kantonrechter niet of nauwelijks versterkt werd door een positief advies van de toenmalige Com-

---

6 Van Klink 1998, p. 47, 377.

7 Van Klink 1998, p. 389.

8 Van Klink 1998, p. 385-386.

9 Van Klink 1998, p. 390.

missie.<sup>10</sup> Van Klink legt meer nadruk op de bijdrage die de oordelen van de Commissie kunnen leveren aan ‘processen van zingeving en communicatie’. Hij wijst erop dat, ook als de wederpartij niet van standpunt verandert door het oordeel, de inschakeling van de Commissie er vaak wel toe leidt dat die partij haar standpunt verdedigt met een beroep op en in termen van de gelijke-behandelingsnorm en meer in het bijzonder de WGB.<sup>11</sup>

Van Klink beperkt zich in zijn analyse van symbolische effecten tot direct betrokken personen en organisaties. Waarschijnlijk geldt juist ten aanzien van dit type gevolgen, dat de werking van oordelen niet tot die kring van direct betrokkenen beperkt hoeft te blijven. Het is denkbaar dat bepaalde oordelen tot discussie of bewustwording en misschien zelfs tot veranderingen in onderhandelingsposities binnen een breder sociaal veld leiden.

Naast het onderscheid tussen speciale en algemene maatregelen en dat tussen materiële en immateriële gevolgen is ook het onderscheid tussen ‘bedoelde’ en ‘onbedoelde’ of ‘averechtse’ gevolgen van belang. In de bovengenoemde onderzoeken is vooral naar (door de wetgever, Commissie of verzoeker) beoogde effecten gekeken. Jaspers en Van Kleinwee vroegen de klagers in hun onderzoek ook naar eventuele repercussies van hun klacht.<sup>12</sup> Daarnaast constateren ze dat werkgevers vooral bij klachten over werving en selectie mogelijkheden hebben om het advies van de Commissie pro forma op te volgen (door toe te zeggen dat ze voortaan ook vrouwen in aanmerking zullen laten komen voor bepaalde functies), terwijl ze feitelijk toch onderscheid blijven maken.<sup>13</sup> Van Klink kijkt in zijn casestudies naar zowel ‘positief-’ als ‘negatief-symbolische’ effecten. Van een ‘negatief-symbolisch’ effect is bijvoorbeeld sprake als de wederpartij de procedure of het oordeel als een morele vernedering ervaart of als de verhoudingen tussen of binnen de partijen door de inschakeling van de Commissie zijn gepolariseerd.<sup>14</sup>

In dit hoofdstuk worden verschillende soorten effecten – materiële en immateriële, bedoelde en onbedoelde effecten – van maatregelen onderzocht. We zijn echter primair geïnteresseerd in de opvolging van oordelen. Daarom beperken we ons ook tot oordelen waarin volgens de Commissie sprake is van strijd met de wet; indien naar het oordeel van de Commissie geen sprake is van ongelijke behandeling hoeft de wederpartij immers geen maatregelen te nemen.

Bij de analyse van de opvolging van oordelen besteden we speciale aandacht aan de reikwijdte van de genomen maatregelen: gaat het om speciale maatregelen (speciaal

---

10 Jaspers & Van Kleinwee 1985, p. 265 e.v.

11 Van Klink 1998, p. 47, 386-388.

12 Jaspers & Van Kleinwee 1985, p. 241.

13 Jaspers & Van Kleinwee 1985, p. 260.

14 Van Klink 1998, p. 390-392.

## II-5 OPVOLGING EN DOORWERKING VAN OORDELEN

bedoeld om de door de Commissie geconstateerde ongelijke behandeling van de individuele verzoeker ongedaan te maken) of om meer algemene of structurele maatregelen; is er sprake van doorwerking in die zin dat ook andere organisaties dan de betrokken wederpartij maatregelen nemen naar aanleiding van het oordeel?

Bij de analyse van immateriële effecten zijn we vooral geïnteresseerd in de vraag, of oordelen ook buiten de kring van direct betrokkenen tot discussie en bewustwording leiden. Die vraag zal overigens niet voor alle oordelen goed te beantwoorden zijn. Daarnaast besteden we aandacht aan de betekenis van commissieoordelen in juridische (vervolg)procedures.

### *Factoren die van invloed zijn op de opvolging en effecten van oordelen*

In eerdere onderzoeken is niet systematisch aandacht besteed aan factoren die van invloed zijn op de opvolging van CGB-oordelen.<sup>15</sup> Wel concludeerden enkele onderzoekers dat de juridische status (het niet-bindend zijn) van de commissieoordelen een probleem vormt. Voor de rapporten en aanbevelingen van de Nationale ombudsman geldt eveneens dat ze juridisch niet bindend zijn. In onderzoek naar het functioneren van dit instituut is op meer systematische wijze aandacht besteed aan andere factoren die van invloed zijn op de opvolging of meer in het algemeen de gevolgen van zijn oordelen.

Timmer en Niemeijer<sup>16</sup> zochten in hun evaluatie van het instituut Nationale ombudsman naar 'determinanten van effecten'. Ze vatten de procedure bij de Nationale ombudsman op als een fase in een keten van elkaar opvolgende en onderling samenhangende gebeurtenissen. De effecten van een rapport, zo was hun veronderstelling, worden bepaald door de gebeurtenissen in de hele keten, inclusief het voortraject van de klacht bij de Nationale ombudsman. De onderzoekers keken daarnaast naar factoren die gedurende het hele proces van invloed zijn. Ze onderscheidden drie groepen kenmerken: kenmerken van de betrokken klagers, kenmerken van de betrokken overheidsinstanties en kenmerken van de klacht.

Hertogh<sup>17</sup> vergeleek de bestuurlijke doorwerking van oordelen van de Nationale ombudsman met die van de administratieve rechter. Onder bestuurlijke doorwerking verstaat deze onderzoeker de doorwerking van de in het oordeel vervatte norm in het beleid of de praktijk van regeltoepassing van het betrokken bestuursorgaan. Die doorwerking blijkt bij de niet-bindende oordelen van de Nationale ombudsman zeker zo groot te zijn als bij de wél juridisch bindende oordelen van de administratieve

---

15 Jaspers en Van Kleinwee constateerden wel dat werkgevers in gelijke-behandelingszaken niet zoveel te verliezen hadden en daarom minder negatief op de klacht reageerden dan werkgevers in gelijke-beloningszaken. Zie Jaspers & Van Kleinwee 1985, p. 240.

16 Timmer & Niemeijer 1994.

17 Hertogh 1997.

rechter. Hertogh analyseert het besluitvormingsproces van bestuursorganen in reactie op het oordeel van de administratieve rechter en de Nationale ombudsman met behulp van een model waarin drie verschillende fasen of beslismomenten worden onderscheiden: hoe luidt het oordeel (informatiefase); wat betekent het oordeel voor onze organisatie (transformatiefase); wat doen we nu verder met het oordeel (verwerkingsfase). In iedere fase kunnen andere barrières de doorwerking van het oordeel belemmeren. In de informatiefase is volgens Hertogh vooral van belang of het oordeel helder is en of er een 'jurisprudentieregel' uit valt af te leiden. In de transformatiefase vergelijkt het bestuursorgaan de in het oordeel vervatte regel met zijn eigen beleid; hoe groter de spanning is tussen oordeel en beleid, des te geringer de kans op doorwerking. In de verwerkingsfase kunnen vooral 'defensieve reacties' binnen de organisatie een belemmering vormen. Volgens Hertogh speelt de 'reflexieve' controlestijl (overleggen en faciliteren) van de Nationale ombudsman in al deze fasen een belangrijke rol bij het voorkomen of verkleinen van de genoemde barrières. De 'repressieve' controlestijl (opleggen en dwingen) van de administratieve rechter veroorzaakt of vergroot juist de barrières.<sup>18</sup>

In dit hoofdstuk zijn we ook geïnteresseerd in de vraag, welke factoren de opvolging en doorwerking van oordelen beïnvloeden. We gaan ervan uit dat de effecten van een oordeel worden bepaald door gebeurtenissen in de hele voorafgaande keten, maar besteden speciale aandacht aan beslismomenten en barrières in het 'na-traject' van het oordeel. Daarbij letten we ook op kenmerken van verzoeken, van wederpartijen en van verzoekers.

Voor de duidelijkheid merken we hier nog op dat in dit hoofdstuk niet expliciet gebruik wordt gemaakt van het eerder (in hoofdstuk II-1.4) besproken verklaringsmodel van Griffiths. Griffiths wil met de vijf door hem genoemde factoren de sociale werking van emancipatoire wetgeving verklaren. Dit hoofdstuk gaat over de opvolging en doorwerking van oordelen van de CGB. We geven hier de voorkeur aan aansluiting bij literatuur waarin eveneens de effecten van (pseudo-)rechterlijke uitspraken centraal staan. De opvolging en doorwerking van oordelen vormt echter wel een deel van de (specifieke) werking van de gelijke-behandelingswetgeving, en de meeste van de factoren die we in dit hoofdstuk bespreken zijn ook in Griffiths' model in te passen. In het slothoofdstuk van het rechtssociologische onderzoek wordt mede op basis van de gegevens uit dit deelonderzoek iets gezegd over de vijf factoren van Griffiths.

---

18 Zie Hertogh 1997, p. 55 e.v. voor zijn uitwerking van het begrip controlestijl.

### 5.3 Opzet van het deelonderzoek

Het onderzoek bestond uit twee onderdelen. Begonnen werd met een dossieronderzoek bij de CGB. In dit onderzoek werden alle (149) dossiers van oordelen uit 1997 geanalyseerd. De onderzoekers concentreerden zich daarbij op gegevens over wat er na het oordeel was gebeurd. Mede op basis van dit dossieronderzoek werden 15 cases geselecteerd voor het tweede onderdeel van het onderzoek, waarin de gevolgen van oordelen nader werden onderzocht. Dat gebeurde door middel van interviews met zoveel mogelijk betrokkenen en relevante derden, aangevuld door analyse van schriftelijke stukken. In totaal werden 46 interviews gehouden, waarvan 14 met verzoekers en 11 met wederpartijen.

Voor deze 15 cases zijn alleen oordelen geselecteerd waarin sprake was van strijd met de wet (direct of indirect onderscheid). In 1997 waren er 90 van zulke oordelen. Bij de selectie van de 15 cases is gestreefd naar zoveel mogelijk variatie: variatie naar terreinen (zowel arbeid als goederen en diensten) en naar discriminatiegronden (seks, ras, nationaliteit, godsdienst, seksuele gerichtheid, burgerlijke staat, arbeidsduur). Daarnaast is speciaal gezocht naar een paar cases met potentieel verstrekken- de gevolgen, een paar cases waarbij een belangenorganisatie als verzoeker optrad, en een case waarbij de verzoeker om een oordeel over het eigen handelen had gevraagd. Ten slotte is gekeken naar de informatie over de gevolgen van het oordeel in de dossiers bij de CGB: gezocht is naar een aantal cases waarin het oordeel volgens de informatie in het dossier was opgevolgd, een aantal cases waarin het oordeel niet was opgevolgd, en een aantal cases waarbij niets over de gevolgen van het oordeel bekend was. De 15 cases omvatten in totaal 19 oordelen. Een verzoek om een oordeel kan betrekking hebben op meer dan één wederpartij en dus ook tot meer dan één oordeel leiden. In de casestudies zijn dan steeds alle naar aanleiding van het verzoek uitgesproken oordelen opgenomen.

In bijlage 6 worden nadere gegevens over elk van de 15 cases gepresenteerd.

### 5.4 Opvolging en doorwerking van oordelen

Als de Commissie als haar oordeel uitspreekt dat er sprake is van strijd met de wet, vraagt ze de betrokken partijen altijd om haar op de hoogte te stellen van de opvolging van het oordeel. Als het oordeel luidt dat er geen sprake is van strijd met de wet, volstaat ze met het opsturen van het oordeel. In het dossieronderzoek zijn ook deze (59) dossiers bekeken. De meeste ervan bevatten geen informatie over eventuele gevolgen van het oordeel. Eén verzoeker liet de Commissie weten dat zijn arbeidsovereenkomst door de kantonrechter was ontbonden, waarbij de rechter hem een veel lagere vergoeding had toegekend dan waarop hij op grond van de lange

duur van zijn dienstverband had gerekend. Hij leek dat de CGB te verwijten, omdat die als oordeel had uitgesproken dat zijn werkgever niet in strijd met de wet had gehandeld. (Uit het dossier viel overigens niet op te maken of de kantonrechter het oordeel van de Commissie had meegewogen.) Een andere verzoekster vroeg de CGB een passage uit het oordeel te schrappen; ze vreesde dat die passage – waarin de Commissie overwoog dat er al langer aanmerkingen op haar functioneren waren – haar schade zou kunnen berokkenen. Daarnaast waren er enkele verzoekers die in een brief of telefoontje hun verbolgenheid of teleurstelling uitspraken, meestal op emotionele toon.

Reacties van wederpartijen ontbraken in deze dossiers. Dat was anders in de (90) dossiers van oordelen waarin sprake was van strijd met de wet. Uit ons dossieronderzoek bleek dat wederpartijen dan wel vaak reageren; verzoekers doen dat minder vaak. De meeste wederpartijen reageren op zakelijke toon. Wederpartijen die zich in de procedure lieten vertegenwoordigen door een advocaat of bedrijfsjurist laten die ook vaak een reactie op het oordeel schrijven. Niet alle wederpartijen geven duidelijk antwoord op de vraag van de CGB naar de opvolging van het oordeel. Sommige wederpartijen zetten uitgebreid uiteen waarom ze het niet eens zijn met het oordeel. Eén wederpartij reageerde uiterst verbolgen; hij dreigde met een klacht bij de Nationale ombudsman omdat de Commissie naar zijn mening onvoldoende onderzoek had gedaan.

Verzoekers spreken vaak hun dank uit, vragen wat ze zelf nog met het oordeel kunnen doen of houden de Commissie op de hoogte van de stand van zaken in juridische vervolgpcedures. Het komt ook voor dat een verzoeker juist van de Commissie wil weten of de wederpartij het oordeel heeft opgevolgd. Sommige dossiers bevatten ook informatie van anderen dan de betrokken partijen, bijvoorbeeld een brief waarin een branche-organisatie op verzoek van de wederpartij of de CGB op het oordeel reageert.

Hieronder worden de gevolgen van oordelen nader bekeken. Daarbij beperken we ons tot de oordelen waarin sprake is van strijd met de wet. We maken gebruik van gegevens uit het dossieronderzoek zowel als uit de casestudies; daar waar een voorbeeld afkomstig is uit een casestudie wordt steeds het nummer van de case vermeld (zie bijlage 6).

#### *Hoe vaak wordt het oordeel opgevolgd?*

In het dossieronderzoek en de 15 casestudies zijn we in de eerste plaats nagegaan of het oordeel van de CGB is opgevolgd door de wederpartij: heeft deze concrete maatregelen genomen om de ongelijke behandeling ongedaan te maken of om herhaling

## II-5 OPVOLGING EN DOORWERKING VAN OORDELEN

in de toekomst te voorkomen? In tabel 5.1 worden de uitkomsten van het dossieronderzoek samengevat.

Twee op de drie dossiers (63 van de 90) bevatten informatie over de gevolgen van het oordeel. Een op de drie dossiers bevatte geen informatie. Waarschijnlijk betekent dat meestal dat de wederpartij geen concrete maatregelen heeft genomen. In de 15 casestudies konden we informatie verzamelen over zeven van deze oordelen met een voor de CGB onbekend vervolg. In slechts één geval bleek de wederpartij concrete maatregelen te hebben genomen naar aanleiding van het oordeel.

*Tabel 5.1 Gegevens over opvolging 90 oordelen 'strijd met wet' uit 1997*

wederpartij volgt oordeel op*	30
wederpartij doet vage toezegging	2
wederpartij volgt oordeel pro forma op, mogelijk averechtse gevolgen	2
wederpartij beraadt zich over opvolging oordeel	1
wederpartij besluit na ampele overweging tot niet-opvolging oordeel	3
wederpartij wil oordeel rechter afwachten	7
wederpartij weigert eerst, gaat overstag als verzoeker met rechtszaak dreigt	2
wederpartij wordt door rechter gedwongen	3
wederpartij weigert pertinent om oordeel op te volgen	13
dossier bevat geen (duidelijke) informatie over opvolging oordeel	27

\* In drie van deze 30 gevallen was er geen wederpartij, maar had de verzoeker om een oordeel over het eigen handelen gevraagd.

Bij de oordelen waarbij de CGB wel geïnformeerd was over het vervolg, was het beeld veel gunstiger. Het oordeel werd in de helft van die gevallen opgevolgd. In een kwart van de gevallen weigerde de wederpartij pertinent het oordeel op te volgen. In de meeste overige gevallen waren de wederpartijen minder pertinent. Sommigen wilden het oordeel van de rechter in een lopende of nog aan te spannen juridische procedure afwachten; anderen besloten pas na ampele overweging het oordeel niet op te volgen.

Tot de oordelen die niet (of pas na een juridische vervolgprocedure) werden opgevolgd, behoorden relatief veel oordelen over ongelijke beloning en oordelen over ongelijke behandeling bij ontslag. Er zaten ook oordelen bij die betrekking hadden op een regeling die binnen een hele sector of bedrijfstak werd toegepast.

### *Reikwijdte van de genomen maatregelen*

Als de wederpartij het oordeel opvolgde, hield dat in bijna alle gevallen in dat algemene maatregelen werden genomen, dat wil zeggen, maatregelen die verder reikten dan het geval dat aan de Commissie was voorgelegd. Het oordeel leidde tot aanpas-

A.G.M. BÖCKER

sing van interne regels of procedures; het was dus niet zo dat alleen de individuele verzoeker iets aan het oordeel had.

In sommige gevallen wás er ook geen individuele verzoeker, maar had een organisatie de CGB om een oordeel verzocht.

Een antidiscriminatiebureau diende verschillende verzoeken om oordelen over personeelsadvertenties in. In een van deze advertenties werd bijvoorbeeld om een schoonmaakmedewerker met "een goede beheersing van de Nederlandse taal" gevraagd. De CGB oordeelde dat daarmee indirect onderscheid op grond van ras en nationaliteit werd gemaakt. De betrokken werkgever beloofde maatregelen om herhaling te voorkomen; het oordeel zou onder de aandacht worden gebracht van de afdeling die de advertenties opstelde.

Ook als er wel een individuele verzoeker was, besloot de wederpartij meestal tot verderreikende maatregelen.

Een schietvereniging sloot vrouwelijke schutters uit van bepaalde wedstrijden. Eén van hen diende hierover een klacht in. De CGB oordeelde dat er sprake was van direct onderscheid op grond van geslacht. De schietvereniging besloot daarop haar reglement te herzien, zodat ook andere vrouwelijke schutters voortaan voor deelname in aanmerking kwamen.

Een arbeidsbureau dat naar het oordeel van de CGB onderscheid naar ras had gemaakt door niet direct actie te ondernemen tegen een werkgever die een vacature niet wilde laten vervullen door een zwarte werknemer, nam diverse maatregelen: de geldende antidiscriminatiecode werd nog eens onder de aandacht van de medewerkers gebracht; met de betrokken werkgever werden duidelijke afspraken gemaakt.

In het laatste geval sprak de CGB overigens ook een oordeel tegen de betreffende werkgever uit, maar die liet niets meer van zich horen. Een andere werkgever volgde het oordeel van de CGB wel op.

(case 1) Deze werkgever had naar het oordeel van de CGB onderscheid op grond van geslacht gemaakt door alleen vrouwelijke werknemers een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang te bieden. De werkgever liet de werknemer die om het oordeel had verzocht met terugwerkende kracht in aanmerking komen voor de tegemoetkoming. In het personeelsblad werden alle werknemers erop gewezen dat de tegemoetkoming met terugwerkende kracht vanaf de datum van het oordeel ook door mannelijke werknemers kon worden aangevraagd. De tegemoetkoming voor vrouwelijke werknemers was overigens in de CAO geregeld. Tegelijk met haar oordeel tegen de werkgever sprak de CGB daarom ook een oordeel tegen de CAO-partners (het Georganiseerd overleg van werkgevers en werknemers) uit. Dat leidde ertoe dat in de nieuwe CAO de betreffende bepaling werd aangepast.

## II-5 OPVOLGING EN DOORWERKING VAN OORDELEN

In het dossieronderzoek troffen we één ander oordeel aan dat effect leek te hebben gesorteerd voor een hele bedrijfstak. Ook dit oordeel was uitgesproken op verzoek van een individuele werknemer, maar anders dan in het vorige geval was alleen diens werkgever als wederpartij aangemerkt.

Deze werkgever had naar het oordeel van de CGB onderscheid naar arbeidsduur gemaakt door voor deeltijdwerkers niet automatisch pensioenpremies af te dragen over overuren. De werkgever vroeg het pensioenfonds om instructies. Dat pensioenfonds besloot uiteindelijk tot aanpassing van zijn pensioenreglement zodat ook deeltijdwerkers bij andere aangesloten werkgevers voortaan pensioen opbouwden over overuren (zolang die uren de normale voltijdse arbeidsduur niet overschreden).

De opvolging van een oordeel hoeft dus niet tot de betrokken wederpartij beperkt te blijven; er kan sprake zijn van doorwerking naar andere bedrijven of organisaties die tot dezelfde sector of bedrijfstak behoren. Dit lijkt echter maar zelden voor te komen. In het dossieronderzoek vonden we alleen dit ene voorbeeld.<sup>19</sup> We kwamen nog wel een paar voorbeelden tegen waarin een wederpartij naar aanleiding van het oordeel overleg pleegde met bijvoorbeeld een branche-organisatie, maar dan leidde dat niet tot opvolging door de hele branche.

In de casestudies is ook steeds gevraagd of de wederpartij naar aanleiding van het oordeel wellicht nog andere regels of procedures (andere dan waarover het oordeel ging) had aangepast. Enkele wederpartijen zeiden wel nog eens kritisch naar andere regelingen te hebben gekeken, maar daarbij waren ze niets tegengekomen waarvan ze dachten dat het in strijd was met de gelijke-behandelingswetgeving.

### *Feitelijke betekenis van de genomen maatregelen*

In het dossieronderzoek konden we meestal niet nagaan wat de feitelijke betekenis van een naar aanleiding van een oordeel genomen maatregel was. Uit de informatie in het dossier bleek bijvoorbeeld dat een interne regel was aangepast, maar hoe de aangepaste regel in de praktijk werd uitgevoerd en hoe vaak en door wie er een beroep op werd gedaan, was niet duidelijk. In enkele casestudies werd die feitelijke betekenis sterk gerelativeerd.

---

19 In de jaarverslagen en nieuwsbrieven van de CGB in de periode 1995-1998 worden drie andere voorbeelden genoemd: een branche-organisatie onderzocht naar aanleiding van een oordeel (95-31) tegen een werkgever die werknemers verbood om een hoofddoek te dragen tijdens het werk, of zo'n verbod vaker voorkwam binnen de bedrijfstak; het Verbond van Verzekeraars paste zijn modelpolisvoorwaarden aan naar aanleiding van een oordeel (95-04) over het uitsluiten van arbeidsongeschiktheid als gevolg van zwangerschap of bevalling uit de voorwaarden voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering; het NOC\*NSF schreef naar aanleiding van een oordeel (96-77) over het niet-toekennen van een Nederlands record aan een buitenlandse sporter alle aangesloten bonden aan met het verzoek om hun reglementen aan te passen.

(case 2) Een organisatie die wetenschappelijk onderzoek financiert, hanteerde leeftijdsgrenzen bij de aanstelling van onderzoekers. Naar het oordeel van de Commissie maakte de organisatie daarmee indirect onderscheid naar geslacht. De Commissie beval de organisatie aan om de leeftijdsgrenzen ofwel geheel te laten vervallen ofwel te voorzien van een 'zorgclausule' ten behoeve van vrouwelijke kandidaten die vanwege zorgtaken de leeftijdsgrenzen zijn gepasseerd. De organisatie besluit het oordeel op te volgen: de leeftijdsgrenzen worden deels geschrapt en deels voorzien van een zorgclausule, waarop overigens ook mannelijke kandidaten een beroep kunnen doen. In het eerste jaar waarin die zorgclausule van kracht is, wordt er twee keer een beroep op gedaan, één keer door een mannelijke en één keer door een vrouwelijke kandidaat. De geïnterviewde directeur merkt op dat daar waar de selectie van kandidaten feitelijk plaatsvindt, aan de universiteiten, evengoed leeftijdsgrenzen gehanteerd worden – alleen staan die grenzen niet op papier.

(case 1) Volgens de betrokken werkgever hebben maar weinig werknemers een beroep op de aangepaste CAO-bepaling gedaan: "Er werken hier veel meer mannen dan vrouwen, maar kennelijk laat het merendeel van de mannen de kinderopvang geschieden door opa's en oma's, schoonmoeders, enzovoort." Bij de helpdesk van de werkgeversorganisatie wordt die indruk bevestigd: "Af en toe is er een werkgever die opbelt en vraagt: goh, weet u dat zeker, is het nu ook voor mannen, maar ik krijg er relatief weinig vragen over. Ik vermoed dat niet zo heel erg veel werknemers er een beroep op doen." Volgens de verzoeker, een vakbondskaderlid, kent de sector een aantal notoir slechte werkgevers. Het zou hem daarom niet verbazen als er werkgevers zijn die de tegemoetkoming eenvoudigweg niet uitbetalen. Verder is het zo dat de meeste werknemers de CAO niet lezen en ook het vakbondsblad niet. Hij schat daarom dat driekwart van de werknemers in de sector niet weet van de tegemoetkoming. Hij vindt overigens niet dat de vakbond daarom actiever op de naleving van de bepaling zou moeten toezien: "Mensen hebben zelf ook een verantwoordelijkheid, ze hadden het kunnen lezen."

#### *Bedoelde en onbedoelde effecten*

Leiden oordelen ook wel eens tot averechtse reacties? Komt het voor dat wederpartijen tot gelijke behandeling op het lagere niveau (dat van de aanvankelijk ongelijk behandelde partij) besluiten, of dat ze hun interne regels of procedures zo aanpassen dat ongelijke behandeling niet goed meer valt waar te nemen of buiten het bereik van de gelijke-behandelingswetgeving valt? In het dossieronderzoek troffen we een paar gevallen aan waarin het oordeel pro forma werd opgevolgd, maar niet op een manier zoals de Commissie of de verzoeker had bedoeld.

Een werkgever die naar het oordeel van de CGB onderscheid naar geslacht had gemaakt door een werkneemster die in verband met zwangerschap afwezig was geweest geen bonus toe te kennen, liet weten voortaan niet meer te zullen verwijzen naar zwangerschap als reden voor het onthouden van de bonus. (Uit het dossier viel niet op te maken of de verzoekster haar bonus alsnog had gekregen.)

## II-5 OPVOLGING EN DOORWERKING VAN OORDELEN

Een vereniging die een fonds beheerde waaruit alleen gehuwde vrouwen een studiebeurs konden ontvangen, maakte naar het oordeel van de CGB direct onderscheid naar burgerlijke staat. De vereniging besloot daarop haar statuten zo te wijzigen dat het verstrekken van studiebeurzen onder het interne verenigingsleven – en dus buiten het bereik van de AWGB – zou vallen.

In de casestudies bleek één oordeel uiteindelijk tot gelijke behandeling op het niveau van de aanvankelijk ongelijk behandelde partij te leiden.

(case 3) De Pas-65, een kortingskaart voor ouderen, kon behalve door 65-plussers ook worden aangevraagd door 60-plussers met een partner ouder dan 65 jaar. Een belangenorganisatie van alleenstaanden vond deze ‘partnerregeling’ discriminerend voor alleenstaanden en verzocht de CGB om een oordeel. De Commissie oordeelde dat de regeling indirect onderscheid op grond van burgerlijke staat opleverde. Wederpartij bij dit oordeel was een gemeente, maar de (landelijk uniforme) regels voor afgifte van de pas zijn vastgesteld door de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De betrokken gemeente besluit te wachten tot de staatssecretaris met een nieuwe landelijke regeling komt. Ook andere gemeenten handhaven voorlopig het oude beleid. De staatssecretaris laat eerst een onderzoek verrichten en stelt vervolgens een adviesgroep in. In de opdracht aan de adviesgroep staat dat uit moet worden gegaan van de bestaande budgettaire kaders. De adviesgroep komt in mei 1999 met een eindadvies, maar op het punt van de partnerregeling is dat advies verdeeld. In juni 1999 hakt de staatssecretaris de knoop door: de partnerregeling wordt geschrapt, de Pas-65 zal voortaan alleen nog verstrekt worden aan 65-plussers.

Bij een ander oordeel stond de uitkomst nog niet vast, maar was het goed denkbaar dat de betreffende regeling uiteindelijk voor alle rechthebbenden zou worden ‘versoberd’. Dat had overigens niet zozeer met het oordeel van de CGB te maken als met een al langer bestaande bezuinigingswens.

(case 4) De CGB sprak in december 1997 verschillende oordelen uit over ziektekostenregelingen voor ambtenaren; in al deze regelingen werd volgens de Commissie onderscheid naar arbeidsduur gemaakt. Ten tijde van ons onderzoek waren alle betrokken partijen in afwachting van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep in een proefprocedure. Het is echter hoe dan ook – ongeacht hoe de uitspraak zal uitvallen – de vraag of de tegemoetkomingen zo hoog zullen blijven als ze nu zijn, zo constateerde een ambtenaar die een van de betrokken ministeries in de procedure bij de CGB vertegenwoordigde. De minister van Binnenlandse Zaken, die verantwoordelijk is voor de regeling voor rijkspersoneel, wilde die regeling toch al versoberen. In het arbeidsvoorwaardenoverleg voor de sector Rijk voor de periode 1997-1999 werd daarom al een onderzoek aangekondigd naar de vraag of en zo ja in welke vorm de regeling dient te worden gehandhaafd.

*Wat heeft de (individuele) verzoeker zelf aan het oordeel?*

Van de 90 oordelen ‘strijd met de wet’ werden er 71 uitgesproken op verzoek van een individuele verzoeker. In het dossieronderzoek kwamen we in totaal 12 gevallen tegen waarin de wederpartij een speciale maatregel nam om de ongelijke behandeling van die verzoeker ongedaan te maken of te compenseren (vier keer gebeurde dat pas na tussenkomst van de rechter). In een veel groter aantal gevallen nam de wederpartij alleen algemene maatregelen. Soms zal de individuele verzoeker daar zelf ook van geprofiteerd hebben; een duidelijk voorbeeld is het oordeel over het uitsluiten van vrouwelijke schutters, naar aanleiding waarvan de wederpartij besloot tot aanpassing van haar wedstrijdreglement. In andere gevallen zal de verzoeker zelf niet direct baat hebben bij een algemene maatregel; de duidelijkste voorbeelden daarvan troffen we aan bij oordelen over ongelijke behandeling in sollicitatieprocedures.

(case 5) Een verpleegkundige, die solliciteerde bij een thuiszorginstelling op algemene grondslag, werd afgewezen. Volgens de sollicitante was dat omdat ze op het sollicitatieformulier had ingevuld dat ze geen geloofsovertuiging had; hierover waren in het sollicitatiegesprek vervelende vragen gesteld. De CGB oordeelt dat de thuiszorginstelling direct onderscheid op grond van godsdienst heeft gemaakt. De instelling stuurt de verzoekster een brief met excuses en zegt de Commissie toe dat ze maatregelen zal nemen. Tijdens de procedure had ze al toegelicht dat ze uit een fusie van twee instellingen met een christelijke signatuur was ontstaan en dat de nieuwe, algemene signatuur nog nader moest worden uitgewerkt. Enkele maanden na het oordeel meldt de instelling de Commissie dat de sollicitatieprocedure is aangepast: op het sollicitatieformulier is de vraag naar de geloofsovertuiging geschrapt; ook in gesprekken met sollicitanten wordt hier niet meer naar gevraagd. Voor de wederpartij is de zaak daarmee afgesloten. Maar de verzoekster heeft anderhalf jaar later nog steeds geen werk; ze constateert ietwat bitter dat ze zelf niets aan het oordeel heeft gehad. Ze zegt bovendien twijfels te hebben over de feitelijke betekenis van de genomen maatregelen: “Het formulier kan wel gewijzigd zijn – dat neem ik zonder meer aan, dat was namelijk het kernpunt bij de CGB – maar ik geloof niet dat de discriminatie daarmee is opgehouden.”

In het dossieronderzoek kwamen we slechts één geval tegen, waarin de wederpartij de verzoekster alsnog uitnodigde voor een sollicitatiegesprek; 12 andere verzoekers hadden (voor zover uit het dossier viel op te maken) zelf geen baat meer bij het oordeel omdat de vacature inmiddels was vervuld.

In tabel 5.2 wordt voor een aantal vaker voorkomende onderwerpen van (verzoeken om) oordelen aangegeven, in hoeverre de (individuele) verzoekers zelf baat hadden bij het oordeel. Ook oordelen over ongelijke behandeling bij de beëindiging van arbeidsrelaties blijken er zelden toe te leiden dat het ontslag wordt teruggedraaid: op in totaal 14 gevallen vonden we slechts één geval waarin de verzoeker zijn baan

## II-5 OPVOLGING EN DOORWERKING VAN OORDELEN

behiel; drie andere verzoekers ontvingen (na tussenkomst van de rechter) echter wel een schadevergoeding. Ook bij oordelen over ongelijke beloning en over pensioenregelingen lijken de meeste wederpartijen niet bereid om zonder tussenkomst van de rechter een maatregel voor de verzoeker te treffen.

Veel individuele verzoekers hebben dus zelf geen baat bij het oordeel van de Commissie – althans niet in materiële zin. Uit de enquête onder verzoekers bleek overigens, dat het de meesten daar ook niet om te doen is.<sup>20</sup>

*Tabel 5.2 Gegevens over de gevolgen van oordelen voor individuele verzoekers, voor een aantal vaker voorkomende onderwerpen van (verzoeken om) oordelen\**

onderwerp klacht/oordeel	aantal individuele verzoekers	gevolgen voor deze individuele verzoekers
Werving en selectie	14	1 verzoeker werd alsnog uitgenodigd voor een sollicitatiegesprek; 1 verzoeker ontving alsnog loon voor het werk dat hij op proef had verricht; 1 verzoeker ontving schriftelijk excuus van wederpartij; in 5 gevallen nam de wederpartij alleen algemene maatregelen; in 6 gevallen werden helemaal geen maatregelen genomen of bevatte het dossier geen informatie
Beëindiging arbeidsverhouding	14	1 wederpartij trok ontbindingsverzoek in; 4 verzoekers dienden een vordering in bij de kantonrechter: 3 van hen kregen een vergoeding toegekend; in de overige 9 gevallen werden geen maatregelen genomen of bevatte het dossier geen informatie
Ongelijke beloning	8	1 wederpartij ging akkoord met loonvordering met terugwerkende kracht; 3 verzoekers dienden een vordering in bij de kantonrechter (uitkomst niet bekend); in de overige 4 gevallen werden geen maatregelen genomen
Pensioenen	5	1 verzoeker vorderde bij de kantonrechter dat de wederpartij alsnog een pensioenregeling zou treffen: de rechter gelastte comparitie (uitkomst niet bekend); 1 oordeel leidde tot aanpassing van het pensioenreglement, waarvan verzoeker zelf ook zal hebben geprofiteerd; in de overige 3 gevallen werden geen maatregelen genomen of bevatte het dossier geen informatie

\* De meeste oordelen die op verzoek van individuele verzoekers werden uitgesproken (57 van de 71) hadden betrekking op ongelijke behandeling bij de arbeid. De oordelen over ongelijke behandeling bij het aanbieden van goederen en diensten vormden een zeer heterogene categorie.

20 Zie hoofdstuk II.4.4.2.

*Effecten in juridische (vervolg)procedures*

Uit het dossieronderzoek bleek dat vier verzoekers al voordat het oordeel van de Commissie er was een procedure bij een rechter (meestal de kantonrechter) hadden aangespannen. Eén verzoeker deed tegelijk met het verzoek om een oordeel bij de Commissie aangifte van rassendiscriminatie bij de politie. Ten minste tien andere verzoekers spanden een juridische procedure aan nadat de CGB als oordeel had uitgesproken dat zij ongelijk behandeld waren. De meesten deden dat omdat de wederpartij weigerde het oordeel op te volgen of lang talmde met het nemen van maatregelen. Bij de meeste door verzoekers aangespannen procedures was de wederpartij hun (voormalige) werkgever en ging het ofwel om ongelijke beloning ofwel om ongelijke behandeling bij de beëindiging van de arbeidsrelatie. We vonden ook enkele gevallen waarin de wederpartij de uitspraak van de rechter in een andere, vergelijkbare zaak wilde afwachten. Daarbij was één proefprocedure die naar aanleiding van een drietal commissieoordelen was aangespannen.

(case 4) Het ging om de oordelen over de ziektekostenregelingen voor ambtenaren. Na overleg met alle betrokken ministeries en de Inspectie voor Rijksfinanciën besloot het kabinet deze oordelen in een proefprocedure bij de Centrale Raad van Beroep te laten toetsen. Met de vakcentrales voor overheidspersoneel werd afgesproken dat, als de Centrale Raad van Beroep de oordelen van de Commissie zou volgen, alle deeltijders alsnog een hogere tegemoetkoming zouden krijgen (terugwerkend vanaf juni 1998 en niet, zoals de centrales hadden gewild, vanaf december 1997).

In het juridische onderzoek werd geconstateerd dat vooral lagere rechters zeer verschillend met commissieoordelen omgaan.<sup>21</sup> Voor zover ons dossieronderzoek informatie opleverde (lang niet alle dossiers bevatten informatie over de uitspraak van de rechter), werd die constatering bevestigd: voor de ene rechter leek het oordeel van de CGB veel zwaarder te wegen dan voor de ander. In de casestudies kwam vooral ook naar voren dat partijen die de rechter een uitspraak over ongelijke behandeling willen ontlokken, daar niet altijd in slagen. In twee cases stapten verzoekers naar de rechter om opvolging van het oordeel van de Commissie af te dwingen.

(case 6<sup>22</sup>) Een homopaar werd door de Commissie in het gelijk gesteld: hun woningbouwvereniging maakte direct onderscheid naar burgerlijke staat en indirect onderscheid naar seksuele gerichtheid door haar beleid om aan ongehuwd samenwonende partners pas na twee jaar het medehuuderschap te verlenen. De woningbouwvereniging beriep zich in de procedure bij de Commissie op artikel 7A:1623h BW. Ze blijft dat ook na het oordeel doen. De verzoekers spannen daarop met steun van hun rechtsbijstandsverzekering (het kost hun overigens veel moeite om die steun te verkrijgen) een procedure bij de

---

21 Zie hoofdstuk I.7.6 en ook hoofdstuk II.4.5.8.

22 Deze case is in hoofdstuk II.3.2 al even aan de orde gekomen.

## II-5 OPVOLGING EN DOORWERKING VAN OORDELEN

kantonrechter aan. Hun vordering wordt afgewezen zonder dat de kantonrechter toekomt aan toetsing van het door de woningvereniging gevoerde beleid: volgens de rechter laat artikel 7A:1623h BW dat niet toe. De verzoekers gaan daarop in hoger beroep bij de rechtbank. Die wijst hun vordering toe omdat ze inmiddels twee jaar samenwonen, maar bekrachtigt voor het overige het vonnis van de kantonrechter. De verzoekers willen vervolgens in cassatie gaan, maar zien daar op advies van de door hen geraadpleegde cassatie-advocaat van af.

(case 7) Een werknemer met een tijdelijk contract klaagde bij de Commissie over de eis van zijn werkgever dat op de werkvloer alleen Nederlands werd gesproken. Enkele maanden na de indiening van de klacht liep het contract van de werknemer af. Het contract werd niet verlengd, volgens de werknemer omdat hij de Commissie had ingeschakeld, volgens de werkgever in verband met een reorganisatie. De Commissie stelde de werknemer op beide punten in het gelijk: de (niet deugdelijk vastgelegde) taaleis leverde indirect onderscheid naar ras op; de niet-verlenging van het arbeidscontract leverde direct onderscheid op. De werknemer schakelt vervolgens een advocaat in, die een procedure voor hem aanspant. Zijn vordering wordt afgewezen. De kantonrechter stelt vast dat hij de termijn van twee maanden in artikel 8 AWGB voor het invoeren van de nietigheid van het ontslag ongebruikt heeft laten verlopen; aan de beoordeling van de vraag of sprake was van een victimisatieontslag kan daarom niet worden toegekomen. De rechter geeft wel een oordeel over het taalbeleid van de werkgever: hij is het met de CGB eens dat het verbod om op de werkvloer een andere taal dan Nederlands te spreken indirect onderscheid oplevert, maar hij meent dat dit onderscheid objectief gerechtvaardigd is. Daarmee stelt de rechter (overigens zonder dat expliciet te vermelden) de feiten anders vast dan de Commissie had gedaan: die had in haar oordeel vastgesteld dat het taalbeleid niet deugdelijk was vastgelegd en dat er daarom geen sprake kon zijn van een objectieve rechtvaardiging. Ook deze verzoeker gaat in hoger beroep; ten tijde van het onderzoek is hij in afwachting van het vonnis van de rechtbank.

Alhoewel rechters dus lang niet altijd het oordeel van de Commissie volgen, blijken wederpartijen soms wel beducht te zijn voor hun positie in een eventuele juridische procedure.

(case 7) De personeelsfunctionaris van de wederpartij merkt op dat de juridische dienst op het hoofdkantoor wel schrok toen hij vertelde dat er al een oordeel van de CGB lag: "Daar moeten wij dus tegen opboksen in de procedure bij de kantonrechter." Het bedrijf besloot ook om het taalbeleid schriftelijk vast te leggen. Het antidiscriminatiebureau dat de verzoeker in de procedure bij de Commissie had gesteund, gaf daarbij advies.

Individuele verzoekers lijken vaak te twijfelen over juridische vervolgstappen. Uit het dossieronderzoek bleek dat sommige individuele verzoekers de Commissie bellen voor advies. Ook in de casestudies zeiden verschillende verzoekers dat ze graag advies zouden hebben gehad. Ze konden zelf niet goed inschatten wat ze in een eventuele vervolprocedure aan het oordeel van de Commissie zouden hebben.

(case 8) De Commissie oordeelde dat wederpartij bij de beëindiging van de arbeidsverhouding met de verzoekster direct onderscheid naar geslacht heeft gemaakt. De verzoekster vertelt ons dat ze wel heeft overwogen om naar de rechter te stappen; ze twijfelde echter of het oordeel van de CGB haar zou helpen: haar zwangerschap zou weliswaar een rol hebben gespeeld bij haar ontslag, maar de Commissie liet uitdrukkelijk in het midden of op haar functioneren wellicht ook het een en ander aan te merken was. Ze meende dat dit in een eventuele juridische procedure in haar nadeel zou kunnen werken. Daar kwam bij dat ze terugschrok voor de kosten verbonden aan een juridische procedure. Ze dacht daarbij aan financiële, maar ook aan 'emotionele' kosten. Tijdens de zitting bij de CGB had de advocaat van de wederpartij gesuggereerd dat zij expres voor het einde van de proeftijd had gemeld dat ze zwanger was, om ontslag op andere gronden te voorkomen. Dat had haar vreselijk zeer gedaan; ze wilde beslist niet nog eens zoiets meemaken. De verzoekster merkt verder op dat de wederpartij haar zelfs geen excuses heeft aangeboden na het oordeel. Ze kan zich voorstellen dat hij dat niet wilde doen omdat hij daarmee schuld zou hebben bekend, wat in een juridische procedure in zijn nadeel zou kunnen werken. Diezelfde wederpartij vertelt ons dat hij inderdaad rekening heeft gehouden met de mogelijkheid dat de verzoekster naar de rechter zou stappen voor een schadevergoeding. Hij meent echter dat hij wél excuses heeft gemaakt, direct na afloop van de zitting.

Overigens bleken lang niet alle verzoekers in onze casestudies juridische vervolgstappen te hebben overwogen. Het oordeel van de Commissie kan worden gezien als een officiële erkenning en veroordeling; dat was ook wat de meeste individuele verzoekers wilden bereiken met hun klacht.

#### *Doorwerking op het niveau van gedachte- of agendavorming*

Tot nu toe zijn alleen effecten op handelingsniveau beschreven. Oordelen kunnen echter ook minder concrete effecten hebben, die uiteindelijk wel van invloed zijn op de effectiviteit van de gelijke-behandelingswetgeving. Het kan bijvoorbeeld zijn dat een oordeel dat door de wederpartij niet wordt opgevolgd, wel tot bewustwording of discussie leidt. Die bewustwording of discussie zullen meestal beperkt blijven tot de direct betrokkenen, maar er zijn ook oordelen met een veel verder reikend effect.

(case 9<sup>23</sup>) Een oordeel over het uitsluiten van dansparen van gelijk geslacht van danswedstrijden leidde niet tot openstelling van wedstrijden, maar baarde wel veel opzien. De discussie bleef niet beperkt tot de danswereld: het oordeel haalde vele kranten en ook diverse tv-programma's maakten er een item van. De tenor van de reacties was veelal verbaasd en lacherig; maar er waren ook reacties waarin oprechte verontwaardiging en bezorgdheid over de mogelijke implicaties van het oordeel voor de danssport overheersten. Het verzoek om het oordeel was ingediend door een dansbond en een dansschooleigenaar, die van de Commissie wilden weten of het volgens de AWGB was toegestaan om

---

23 Deze case is in hoofdstuk II.1.6 al even aan de orde gekomen.

## II-5 OPVOLGING EN DOORWERKING VAN OORDELEN

wedstrijden alleen open te stellen voor paren van ongelijk geslacht. Na het oordeel besloot de dansbond liever helemaal geen wedstrijden meer te organiseren dan paren van gelijk geslacht te laten deelnemen; de dansschooleigenaar – die het onderzoek van de Commissie weinig gedegen vond: de Commissie had volgens hem haar oor eenzijdig te luisteren gelegd bij getuige-deskundigen die vóór het openstellen van wedstrijden waren – besloot het oordeel naast zich neer te leggen. Het oordeel werd ook binnen andere bonden, waaronder de officiële wedstrijdbond, besproken. Ook deze bonden besloten het oordeel niet op te volgen. Twee jaar na het oordeel zijn de verzoekers van mening dat de hele discussie niet meer dan een storm in een glas water is geweest. De dansleraar die de kwestie destijds heeft aangezwengeld (hij wilde enkele ‘uniparen’ die bij hem op les zaten laten deelnemen aan een wedstrijd van een van de verzoekers) ziet echter als positief gevolg van de discussie dat steeds meer dansscholen wel hun reguliere cursussen voor ‘uniparen’ openstellen; vroeger waren deze paren veelal aangewezen op privé-lessen. Op den duur zal dat volgens hem alsnog tot openstelling van wedstrijden leiden: “Dan krijgt iedere dansschoolhouder op een gegeven moment het probleem dat ik drie jaar terug had, of eigenlijk de vraag: waarom kunnen wij niet meedoen aan de wedstrijd? Er wordt eens een clubkampioenswedstrijdje georganiseerd, of een onderlinge wedstrijd, daar begint het mee, en daarna gaat men meedoen aan een wedstrijd die landelijk wordt georganiseerd, tegen scholen uit het hele land. Dan kun je niet verkopen aan die leerlingen: jullie mogen niet meedoen want je bent twee mannen, of: want je bent twee vrouwen. Dus ik denk wel dat we een bodem hebben gezet.”

Het is moeilijk vast te stellen of dit oordeel nu overwegend negatieve of positieve gevolgen heeft gehad voor het denken over gelijke behandeling. Zeker is wel dat de bekendheid van de AWGB binnen het sociale veld van de danswereld erdoor is vergroot. Drie van de vier geïnterviewden meenden echter ook dat de CGB haar gelijke-behandelingsnorm op veel te starre wijze, zonder rekening te houden met normen en tradities van het veld, aan de danswereld oplegde.

De verzoekers in case 9 waren zelf nogal overrompeld door alle belangstelling; het ging ook om een oordeel over hun eigen handelen. In andere gevallen zullen de verzoekers vaak juist hopen dat het oordeel bekend wordt binnen het betreffende sociale veld.

(case 10) Een vrouwelijke dierenarts werd in een sollicitatiegesprek met een maatschap van dierenartsen afgewezen als toekomstig maatschapslid. Eén van de redenen voor de afwijzing was dat de maatschapsleden de voorkeur gaven aan een man. De Commissie oordeelde dat de maatschap daarmee direct onderscheid op grond van geslacht had gemaakt. De verzoekster legde de zaak aan de CGB voor omdat ze meende dat het om een veelvoorkomend probleem ging. Ze spant zich daarom ook in om het oordeel gepubliceerd te krijgen in het tijdschrift van de beroepsorganisatie. Het stukje dat uiteindelijk wordt geplaatst is echter in zulke bewoordingen gesteld, dat de lezers het – in plaats van als een oproep tot naleving van de gelijke-behandelingsnorm – ook als een waarschuwing voor de gelijke-behandelingswetgeving kunnen opvatten. Reacties op het stukje blijven uit.

A.G.M. BÖCKER

De verzoekster uit case 10 kon niet terugvallen op een belangenorganisatie. Ze kreeg wel enige steun van een commissie binnen de beroepsorganisatie die de belangen van vrouwelijke dierenartsen behartigt, maar die commissie kon of wilde niet echt een vuist maken, misschien door het ontbreken van een achterban. In een andere case trad een belangenorganisatie als verzoekster op. Deze verzoekster slaagde er beter in om het oordeel van de Commissie onder de aandacht van het betreffende sociale veld te brengen.

(case 2) De Commissie sprak in 1997 drie oordelen uit over leeftijdsgrenzen voor wetenschappelijk onderzoekers. Eén van deze oordelen werd uitgesproken op verzoek van een organisatie van onderzoekers op het gebied van vrouwenstudies. De organisatie was tegen leeftijdsgrenzen in het algemeen, maar constateerde bovendien dat vrouwen er onevenredig zwaar door worden getroffen. Voordat ze de CGB om een oordeel verzocht, had de organisatie al een stuk in een landelijk dagblad geplaatst weten te krijgen, waarop ze tientallen reacties ontving. Nadat het oordeel was uitgesproken en onder andere alle universiteitsbladen er aandacht aan hadden besteed, ontving de organisatie opnieuw veel reacties (voornamelijk positief en voornamelijk uit wetenschappelijke kring afkomstig). De organisatie was overigens niet helemaal gelukkig met het oordeel van de CGB. In het oordeel werd sterke nadruk gelegd op de reproductieve taken van vrouwen. Tijdens een ledenvergadering uitten sommige leden de vrees dat andere vormen van direct en indirect onderscheid, die er ook toe leiden dat vrouwen langzamer carrière maken, hierdoor uit het zicht verdwijnen.

Onze onderzoeksofzet was niet geschikt om vast te stellen of het gevreesde effect zich inderdaad heeft voorgedaan. Niettemin illustreert ook deze case, dat effecten op het niveau van gedachtevorming lastig ‘stuurbaar’ zijn.

Een bijkomend effect waar verzoekers soms op hopen is dat hun onderhandelingspositie door het oordeel van de CGB wordt versterkt.

(case 11) De Commissie sprak in 1997 verschillende oordelen uit over het toelatingsbeleid van discotheken. Al deze oordelen werden uitgesproken op verzoek van een antidiscriminatiebureau, dat praktijktesten had gehouden. De oordelen leidden niet meteen tot concrete aanpassingen van het toelatingsbeleid, er bleven ook klachten bij het discriminatiemeldpunt binnenkomen, maar zowel het meldpunt zelf als een gemeentebtenaar menen dat de oordelen – samen met de publiciteit die het antidiscriminatiebureau steeds weer wist te mobiliseren – wel hebben geholpen om het toelatingsbeleid op de gemeentelijke politieke agenda te houden. Er is een convenant gesloten tussen de plaatselijke horeca, de gemeente, de politie en het antidiscriminatiebureau, waarin het toelatingsbeleid een apart hoofdstuk vormt.

In een andere case verwierf een belangenorganisatie voor alleenstaanden met het oordeel van de Commissie de steun van een veel grotere organisatie van ouderen, waardoor meer politieke druk kon worden uitgeoefend.

## II-5 OPVOLGING EN DOORWERKING VAN OORDELEN

(case 3) De organisatie van alleenstaanden die om het oordeel had verzocht, vocht de partnerregeling al vanaf 1989 aan. Ze had daarbij nooit veel steun gekregen van organisaties van ouderen. Nadat de organisatie door de Commissie in het gelijk was gesteld, riep ze al haar leden tussen de 60 en 65 jaar op om de Pas-65 aan te vragen. Een van de grootste ouderenbonden bleek nu wel bereid zich bij deze actie aan te sluiten. Het bestuur van de bond riep al haar afdelingen op om bij hun gemeente aan te dringen op een algehele leeftijdsverruiming. De actie kreeg vooral in regionale kranten veel aandacht.

Voor antidiscriminatiebureaus betekenen sommige oordelen van de Commissie een steun in de rug bij de eigen klachtbehandeling.

(case 12) Naar het oordeel van de Commissie maakte een bedrijf dat bij het aanbieden van abonnementen voor mobiele telefoonaansluitingen als voorwaarde stelde dat aanvragers over een Nederlands paspoort, rijbewijs of identiteitskaart of over een ‘permanente’ verblijfsvergunning beschikten, indirect onderscheid naar nationaliteit. Het antidiscriminatiebureau dat om het oordeel had verzocht, vertelde veel meer soortgelijke klachten te ontvangen: “Bedrijven die apparatuur verhuren, doen vaak hetzelfde. Die schrijven we dan aan: er is al een oordeel.” Een ander antidiscriminatiebureau vertelt hetzelfde te doen: “Vaak helpt het als je de wederpartij een concreet oordeel van de CGB laat zien.”

### 5.5 Factoren die van invloed zijn op de opvolging van oordelen

#### *Kenmerken van verzoeken*

In de vorige paragraaf bleek dat oordelen vaker tot algemene dan tot speciale maatregelen leiden, maar dat het niet vaak voorkomt dat een oordeel effect sorteert voor een hele sector of bedrijfstak. Dit heeft te maken met de aard van de verzoeken die bij de CGB worden ingediend. De meeste verzoeken om oordelen betreffen geen op zichzelf staand, individueel geval van ongelijke behandeling, maar een regel of praktijk van de wederpartij waardoor meer mensen benadeeld worden. Er worden betrekkelijk weinig verzoeken ingediend, waarbij de wederpartij een hele sector vertegenwoordigt of omvat. In 1997 sprak de CGB in totaal negen oordelen uit op dergelijke verzoeken; zes keer luidde het oordeel dat er sprake was van strijd met de wet.<sup>24</sup>

Eén van deze oordelen had betrekking op de hele onderwijssector. Wederpartij bij dit oordeel was de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen als vaststeller van de salarisvoorschriften voor die sector. De Commissie oordeelde dat deze salarisvoorschriften tot indirect onderscheid op grond van geslacht leiden, omdat ze geen ruimte laten voor waardering van eerder opgedane onbetaalde ervaring.

---

<sup>24</sup> De eerdergenoemde (drie) oordelen over ziektekostenregelingen voor ambtenaren zijn hierbij slechts één keer geteld.

Uit ons dossieronderzoek bleek dat slechts één van deze oordelen waarbij de wederpartij een hele sector vertegenwoordigde zonder slag of stoot werd opgevolgd; de overige wederpartijen deden alleen vage toezeggingen of wilden het oordeel van de Commissie laten toetsen door de rechter. Dat leek vooral ook te maken te hebben met financiële en andere kosten die aan de opvolging van het oordeel verbonden waren; deze factor bespreken we verderop.

(case 1) Deze case vormde een uitzondering: beide wederpartijen, de werkgever én de sectorale sociale partners (in feite de werkgeversorganisatie) volgden het oordeel van de Commissie op. Wat in dit geval goed lijkt te hebben gewerkt, is dat de verzoeker alvorens de CGB in te schakelen samen met zijn werkgever naar de op grond van de CAO ingestelde 'Vaste Commissie' voor de uitlegging en toepassing van bepalingen van deze CAO stapte. Toen die commissie van mening bleek te zijn dat de CAO-bepaling mogelijk in strijd was met de gelijke-behandelingswetgeving, was de inschakeling van de CGB voor alle betrokken partijen een logische stap. De werknemer sprak met zijn werkgever af dat beiden zich zouden neerleggen bij het oordeel.

Deze case illustreert dus ook, dat de opvolging van een oordeel mede van de gang van zaken in de voorfase van het verzoek om een oordeel afhangt.<sup>25</sup> Zo'n afspraak als tussen de werknemer en werkgever in deze case zal overigens maar zelden mogelijk zijn; een bijzonderheid in dit geval was dat de werkgever zich noch door de klacht van de werknemer, noch door het oordeel van de Commissie 'aangevallen' voelde: hij volgde immers slechts de CAO, die door anderen was opgesteld.

#### *Kenmerken van de procedure*

Anders dan bijvoorbeeld bij de Nationale ombudsman of de administratieve rechter het geval is, zijn de meeste wederpartijen bij de CGB 'one-shotters', die slechts éénmaal met deze instantie te maken krijgen.<sup>26</sup> Sommige wederpartijen waren eerder (voordat een klacht tegen henzelf werd ingediend) zelfs niet op de hoogte van het bestaan van de CGB. Daarom, én omdat de oordelen van de Commissie niet juridisch bindend zijn, is het aannemelijk dat de indruk die de procedure op de wederpartij maakt niet onbelangrijk is. De Commissie zal immers in lang niet alle gevallen al bij voorbaat een zeker gezag genieten in de ogen van die wederpartij.

---

25 Vgl. Timmer & Niemeijer 1994, p. 46-47.

26 De begrippen 'one-shotter' en 'repeat-player' zijn afkomstig van Galanter 1974. Een 'one-shotter' is een persoon of organisatie die incidenteel, misschien maar één keer, partij is in een bepaald type rechtsprocedure. Bij de Nationale ombudsman en de administratieve rechter zijn de wederpartijen veelal 'repeat-players', die jaarlijks tientallen of zelfs honderden keren partij zijn in de procedures bij deze instanties.

## II-5 OPVOLGING EN DOORWERKING VAN OORDELEN

Uit de enquête onder wederpartijen bleek dat hun oordeel over de Commissie tamelijk positief was.<sup>27</sup> In de casestudies zeiden verschillende wederpartijen ‘toch wel onder de indruk’ te zijn geraakt van de zitting bij de CGB: het is ‘niet niks’ als je voor zo’n commissie moet verschijnen, je krijgt toch het gevoel dat je terechtstaat, et cetera.

(case 8) De wederpartij, een kleine werkgever, vertelde al tijdens de zitting zijn les te hebben geleerd: “Wij zijn een klein bedrijf. Personeelszaken is niet echt strak geregeld. Mijn hart ligt meer bij het product dat we maken.” Tijdens de zitting was hem duidelijk geworden dat hij als werkgever wel degelijk moest zorgen over voldoende kennis van het arbeidsrecht te beschikken.

Deze wederpartij omschreef de procedure als ‘uiterst correct’. De meeste andere wederpartijen waren ook wel te spreken over de zorgvuldigheid van de procedure. Ze merkten bijvoorbeeld op dat ze voldoende gelegenheid hadden gekregen om hun standpunt naar voren te brengen, of dat het principe van hoor en wederhoor behoorlijk was toegepast. Voor sommigen kwam het oordeel daarna wel als een onaangename verrassing.

Een ander niet onbelangrijk kenmerk is de duur van de procedure. Het oordeel van de Commissie laat gemiddeld negen maanden op zich wachten.<sup>28</sup> Dat maakt de procedure minder geëigend voor problemen of conflicten die snel om een oplossing vragen.

(case 7) De verzoeker moest ruim zes maanden wachten op het oordeel van de Commissie, terwijl hij om een spoedprocedure had verzocht. Hij en zijn raadsman verweten de Commissie dat ze hem niet tijdig had gewezen op de vervalltermijn van twee maanden voor het invoeren van de nietigheid van zijn ontslag: mede omdat hij die termijn had laten verlopen, wees de kantonrechter zijn vordering af.

Deze verzoeker was een uitzondering. In de casestudies zeiden de meeste verzoekers wel begrip te hebben voor de lange behandelingsduur; ze zeiden ook vaak dat het hen, toen ze eenmaal besloten hadden de Commissie in te schakelen, niet meer kon schelen hoe lang ze op het oordeel moesten wachten. Niettemin leek in ten minste één andere case de lange duur van de procedure weinig bevorderlijk te zijn geweest voor de opvolging van het oordeel.

(case 13<sup>29</sup>) Naar het oordeel van de Commissie had de wederpartij in deze case direct onderscheid op grond van godsdienst gemaakt door de arbeidsverhouding met de verzoekster voortijdig te beëindigen. Die verzoekster had gedurende vier uur als uitzendkracht bij de betrokken werkgever gewerkt. Daarna was zij weggestuurd terwijl aan enkele an-

---

27 Zie hoofdstuk II.4.8.5.

28 Berekend op basis van gegevens uit de Oordelenbundel 1997. Zie ook hoofdstuk II.4.5.5. en 5.6.

29 Deze case is in hoofdstuk II.1.6 al even aan de orde gekomen.

A.G.M. BÖCKER

dere uitzendkrachten was gevraagd om nog een paar uur te blijven werken. Volgens de verzoekster was dat omdat collega's haar uitlachten om haar hoofddoek. De verzoekster had pas drie maanden na het voorval bij de CGB geklaagd. Binnen het betrokken bedrijf – waar voornamelijk met uitzendkrachten werd gewerkt – kon zich toen al niemand meer herinneren wat er gebeurd was. Op de zitting, nog eens acht maanden later, was volgens de door ons geïnterviewde directeur helemaal niet meer vast te stellen wat er was gebeurd. Na de zitting heropende de Commissie het onderzoek en vroeg het betrokken uitzendbureau om inlichtingen. Daardoor liet het oordeel nog vijf maanden op zich wachten.

In beide gevallen zouden de betrokken partijen baat hebben gehad bij een veel kortere procedure. Maar het antidiscriminatiebureau dat bij het oordeel over het taalbeleid (case 7) betrokken was, zei dat oordeel wel te kunnen gebruiken bij de behandeling van soortgelijke klachten. Ook enkele andere door ons geïnterviewde ADB's bleken het oordeel te kennen en te gebruiken.

#### *Kenmerken van oordelen*

Voor de opvolging van een oordeel zal in eerste instantie van belang zijn of het oordeel helder is en of er een algemene regel uit valt af te leiden; daarna pas kan de wederpartij overzien wat het oordeel betekent voor de eigen organisatie.<sup>30</sup> Uit onze casestudies bleek dat vooral niet-juridisch geschoolde wederpartijen (en ook verzoekers) moeite hebben met het taalgebruik en de redeneerwijze van de Commissie. Het was voor die partijen dan ook niet altijd duidelijk wat voor algemene regel in het oordeel vervat was. Wat hun wel duidelijk was, was dat ze zich volgens de Commissie schuldig hadden gemaakt aan 'discriminatie' – en daar waren ze het niet mee eens.

(case 13) Volgens de verzoekster hadden collega's haar uitgelachen om haar hoofddoek. Het oordeel van de Commissie kwam erop neer, dat een werkgever in zo'n situatie maatregelen moet nemen tegen de discriminatie van een werknemer door andere werknemers. De werkgever lijkt echter heel iets anders in het oordeel te hebben gelezen. Tijdens het interview herhaalt hij een paar keer dat hij niet discrimineert: "Ik schat dat 70 procent van de uitzendkrachten die wij inlenen van buitenlandse afkomst is. Sommigen hebben een hoofddoekje om, anderen niet, dat kan mij absoluut niet schelen." Tijdens de zitting had hij dit ook naar voren gebracht; hij had daarbij lijsten van het uitzendbureau laten zien waarop vele buitenlandse namen stonden. Na de zitting had het uitzendbureau de Commissie nog eens geschreven dat hij bij het inlenen van personeel nooit discriminerende eisen had gesteld. Het oordeel had hem daarom (onaangenaam) verrast. Op onze vraag wat hij met het oordeel heeft gedaan, antwoordt hij dat hij het heeft opgeborgen in

---

30 Vgl. Hertogh 1997, p. 84, 88-90.

## II-5 OPVOLGING EN DOORWERKING VAN OORDELEN

een ordner. Hij had verwacht dat de CGB nog wel contact op zou nemen: “Normaal, als je voor een rechtbank moet verschijnen, dan zit er een vervolg aan vast, een boete, of je moet de uitspraak naleven. Niet dat ik een boete had gewild of zo, maar nu is het toch wat onbevredigend.” Overigens had hij de verzoekster tijdens de zitting al aangeboden dat ze als ze wilde weer bij zijn bedrijf kon komen werken; daarna had hij geen contact meer met haar gehad.

Deze wederpartij zou misschien gebaat zijn geweest bij een concrete aanbeveling van de Commissie. In een andere case vond de wederpartij ook niet dat er sprake was van ongelijke behandeling, maar nam ze toch maatregelen.

(case 14) Dit oordeel betrof de schorsing van een allochtone leerling van school; volgens de Commissie had de school aan de betreffende leerling niet de bescherming tegen discriminatie gegeven die zij had moeten geven. De Commissie deed bij dit oordeel twee aanbevelingen; één daarvan was dat het schoolbestuur een gedragscode zou moeten invoeren voor de behandeling van klachten van leerlingen en ouders over discriminatie. Het schoolbestuur was het absoluut niet met de CGB eens dat er discriminatie in het spel was geweest, maar erkende wel dat er procedurefouten gemaakt waren bij de schorsing. “Het verband met discriminatie zagen wij niet, dat was er door de CGB met de haren bij gesleept, maar die procedurele aanmerkingen, prima, daar kan ik mee leven”, aldus een bestuurslid. Het bestuur nam dan ook maatregelen om dit soort fouten in de toekomst te voorkomen: er werd een protocol ‘Omgaan met elkaar’ opgesteld voor alle openbare scholen in de gemeente; de procedure voor schorsing van leerlingen werd aangescherpt en besproken met alle schooldirecteuren; en voor de leerkrachten van de betreffende school werd een training georganiseerd.

In dit geval leek de aanbeveling geholpen te hebben om de defensieve houding die de wederpartij in reactie op het oordeel ‘discriminatie’ aannam, te doorbreken. Aanbevelingen werken niet altijd zo goed. In 1997 bevatten in totaal 25 oordelen (waaronder zeven oordelen die luiden dat er geen sprake was van verboden onderscheid) een aanbeveling aan de wederpartij. Relatief veel aanbevelingen werden gedaan bij oordelen over onderscheid naar ras of nationaliteit. In op één na alle gevallen werden algemene maatregelen aanbevolen, die herhaling in de toekomst moesten voorkomen. De Commissie beval de wederpartij bijvoorbeeld aan om haar functiewaarderingssysteem te herzien, het door haar gevoerde voorkeursbeleid in overeenstemming te brengen met de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG, de binnen haar organisatie geldende antidiscriminatiecode onder de aandacht van alle medewerkers te brengen, enzovoort. Uit ons dossieronderzoek bleek dat slechts negen (van de 25) wederpartijen de Commissie hadden laten weten wat ze met de aanbeveling hadden gedaan: zes aanbevelingen waren overgenomen; drie aanbevelingen (die alle betrekking hadden op het inschalingsstelsel van de wederpartij) waren wel bestudeerd, maar uiteindelijk niet opgevolgd.

*Kenmerken van wederpartijen*

Niet alle wederpartijen zullen zich evenveel gelegen laten liggen aan het oordeel van de Commissie. Gezien de voorbeeldfunctie van de overheid zou van overheidsinstanties bijvoorbeeld verwacht mogen worden dat ze de oordelen van de CGB serieus nemen. Ook zou te verwachten zijn dat grote arbeidsorganisaties, met gespecialiseerde personeelsfunctionarissen, eerder iets met de oordelen van de CGB (kunnen) doen dan kleine werkgevers.<sup>31</sup> Daarnaast is het zo dat ongelijke behandeling bij de arbeid al veel langer verboden is dan ongelijke behandeling bij het aanbieden van goederen en diensten. Het is denkbaar dat wederpartijen die als arbeidsorganisatie worden aangesproken daarom eerder tot acceptatie en opvolging van het oordeel van de Commissie bereid zijn dan wederpartijen die als aanbieder van goederen en diensten worden aangesproken.<sup>32</sup>

In het dossieronderzoek werden deze verwachtingen tot op zekere hoogte bevestigd. Overheidsinstanties, non-profit organisaties en grote arbeidsorganisaties lieten de Commissie meestal wel weten wat ze met het oordeel deden. Onder de wederpartijen die niets van zich lieten horen, waren relatief veel kleine particuliere arbeidsorganisaties. Overheidsinstanties, non-profit organisaties en grote particuliere arbeidsorganisaties leken – voor zover uit het dossier viel op te maken – vaak ook serieus te hebben bekeken wat voor maatregelen ze zouden moeten nemen om het oordeel op te volgen en wat die maatregelen zouden betekenen voor hun organisatie. Dat leidde er echter lang niet altijd toe dat het oordeel daadwerkelijk werd opgevolgd. Soms werd na ampele overweging besloten om het oordeel niet op te volgen of om het oordeel van de Commissie te laten toetsen door de rechter.

We vonden geen aanwijzingen dat ‘nieuwe’ normadressaten (aanbieders van goederen en diensten) de oordelen van de Commissie minder serieus nemen dan ‘oude’ normadressaten (arbeidsorganisaties). Wederpartijen bij oordelen op het terrein van goederen en diensten bleken juist vaker dan wederpartijen bij oordelen op het terrein van arbeid aan de Commissie te laten weten wat ze met het oordeel deden. Het aandeel opgevolgde oordelen was op beide terreinen ongeveer even groot.

---

31 Zie ook hoofdstuk II.2.5. Uit de enquête onder arbeidsorganisaties bleek dat (on)gelijke behandeling in het personeelsbeleid binnen de overheidssector een belangrijker aandachtspunt is dan in het bedrijfsleven; vooral kleine bedrijven besteden er nauwelijks aandacht aan.

32 Zie ook hoofdstuk II.3.3. Uit het onderzoek in een drietal sectoren bleek dat de AWGB nog weinig bekendheid geniet en dat (on)gelijke behandeling bij het aanbieden van goederen en diensten in twee van de drie sectoren geen belangrijk punt van zorg of aandacht vormt.

*Spanningen tussen het oordeel en het eigen beleid van de wederpartij*

Nadat de wederpartij de inhoud van het oordeel tot zich heeft laten doordringen, moet bekeken worden wat een en ander voor de eigen organisatie betekent en moet beslist worden wat er met het oordeel wordt gedaan. Er kunnen dan spanningen blijken te bestaan tussen het oordeel en het eigen beleid.<sup>33</sup>

In de casestudies viel op dat de meeste wederpartijen niet (geheel) overtuigd waren door het oordeel van de Commissie. Als het oordeel dan toch werd opgevolgd, was dat omdat de organisatie geen principiële bezwaren tegen het oordeel had of omdat de vereiste maatregelen goed te verenigen waren met het bestaande beleid of de gangbare manier van werken van de organisatie.

(case 2) De wederpartij was het niet met de Commissie eens dat de leeftijdsgrenzen onderscheid naar geslacht opleverden. Ze besloot de oordelen toch op te volgen, omdat ze achter het doel van de gelijke-behandelingswetgeving stond en het gezag van de CGB niet wilde ondermijnen. Voordat het algemeen bestuur van de wederpartij het formele besluit tot het nieuwe beleid nam, vond binnen de organisatie een uitgebreide discussie plaats. Het bleek niet al te moeilijk te zijn om alle aangesloten stichtingen op één lijn te krijgen: "Het idee 'we moeten hier iets mee' leefde breed, de discussie ging meer over de vraag 'hoe gaan we dat doen'", aldus de door ons geïnterviewde directeur.

In enkele gevallen viel het oordeel in vruchtbare aarde, omdat de wederpartij zelf al bezig was met maatregelen.

(case 14) Het schoolbestuur nam verschillende maatregelen, die vooral gericht waren op het verbeteren van procedures en van de communicatie tussen school en ouders. Deze maatregelen werden niet alleen in reactie op het oordeel genomen; er hadden zich meer problemen voorgedaan en het schoolbestuur had al besloten dat er iets aan het pedagogisch klimaat op de school moest worden gedaan.

In gevallen waarin het oordeel niet werd opgevolgd, bleek de spanning tussen het oordeel en het eigen beleid van de wederpartij meestal groter te zijn. In een enkel geval botste het oordeel met normen of beginselen die de wederpartij voor haar bedrijfsvoering van fundamenteel belang achtte.

(case 15) Een verzekeringsmaatschappij maakte naar het oordeel van de CGB direct onderscheid naar geslacht door bij het toekennen van een zwangerschapsuitkering een wachttermijn van twee jaar (na aanvang van de verzekering) te hanteren. De zwangerschapsuitkering was onderdeel van een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor vrije beroepsbeoefenaren. De wachttermijn was volgens de verzekeraar nodig ter voorkoming van misbruik van de verzekering. Daarmee was een voor deze wederpartij fundamenteel beginsel in het geding: "Het ging voor ons om een principieel punt, waarmee uiteindelijk

---

33 Vgl. Hertogh 1997, p. 85, 90-96.

onze hele portefeuille gemoeid is.” De verzekeraar besloot het oordeel niet op te volgen en het desnoods op een juridische (vervolg)procedure te laten aankomen. De door ons geïnterviewde bedrijfsjurist wijst erop dat zwangerschap niet als ziekte is aan te merken en derhalve geen recht geeft op een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Ook in de Ziektewet en jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG wordt zwangerschap niet (meer) als ziekte aangemerkt. De zwangerschapsuitkering wordt toegekend los van de vraag of er sprake is van arbeidsongeschiktheid; de zwangerschap op zichzelf geeft recht op de uitkering. Volgens de verzekeraar is er daarom geen sprake van onderscheid naar geslacht: het gaat juist om een ‘extra dienst’ aan vrouwelijke verzekerden.

In een andere case stelde de wederpartij zich eveneens op het standpunt dat opvolging van het oordeel de deur voor misbruik wagenwijd open zou zetten.

(case 6) Het stellen van een termijn van twee jaar voor toekenning van het medehuurderschap aan ongehuwd samenwonenden is volgens de woningbouwvereniging noodzakelijk om misbruik van de woningdistributieregels te voorkomen. De woningbouwvereniging beroept zich daarbij op artikel 7A:1623h BW: “We houden ons aan de wet, we vinden niet dat een uitspraak van de CGB daarboven staat”, aldus de door ons geïnterviewde medewerker, die verder nog opmerkt: “De CGB kan wel vinden dat de eis van twee jaar samenwonen indirect discriminerend is voor homostellen omdat zij niet kunnen trouwen, maar dat laatste kan ons toch niet verweten worden.”

De verzekeraar uit case 15 en de woningbouwvereniging uit case 6 wezen allebei op andere wetgeving of jurisprudentie, die voor hen boven de AWGB en de jurisprudentie van de CGB ging. Andere wederpartijen beriepen zich op ongeschreven, maar voor hen bindende regels van het sociale veld waartoe ze behoorden.

(case 11) Eén van de betrokken discotheekeigenaren zegt geen negatieve gevoelens te koesteren ten opzichte van de CGB, maar hij vindt wel: “Zo’n commissie heeft er totaal geen idee van hoe een disco gerund moet worden. Ik zou wel eens van hen willen weten: hoe moet een discotheek problemen buiten de deur houden.” De bedrijfsleider van een andere discotheek legt uit dat discriminatie één probleem is, maar dat hij eerst en vooral te maken heeft met het probleem van orde en veiligheid. Op die verantwoordelijkheid spreekt bijvoorbeeld ook de politie hem aan: “Het zijn bepaalde groepjes die overlast veroorzaken. De politie waarschuwt ons daar ook wel voor: die moet je niet binnenlaten. Het probleem is dan natuurlijk dat wij ze niet kunnen weigeren omdat ze bij ons al eens trammelant gemaakt hebben. Maar als we ze binnenlaten en er komt trammelant, dan zit ik de maandag erop op het bureau en zegt de politie: hoe kon je die nou binnenlaten, we hadden je gewaarschuwd.” De Commissie achtte bij deze discotheek niet bewezen dat er onderscheid naar ras was gemaakt, maar beval de discotheek wel aan om ‘duidelijke objectieve criteria’ te hanteren bij de toelating van klanten. De bedrijfsleider over deze aanbeveling: “Als ik wist hoe dat moest, zou ik meteen een patent aanvragen. Na de klacht en ook na het oordeel hebben we wel weer geëvalueerd: moeten we het beleid bijstellen. Dat doe je altijd als er een probleem is geweest. We hebben gepraat met de gemeente, het OM, de politie, het ADB. Maar niemand kan zeggen hoe het moet. Je kunt een waslijst

## II-5 OPVOLGING EN DOORWERKING VAN OORDELEN

met criteria maken, maar als puntje bij paaltje komt worden mensen geweigerd puur op het gevoel dat ze problemen gaan veroorzaken. Dat is niet in regels te vatten.”

In dit geval was dus ook de praktische uitvoerbaarheid een probleem: de aanbeveling van de Commissie sloot in de ogen van de wederpartij niet aan bij de praktische omstandigheden waaronder het toelatingsbeleid wordt uitgevoerd. In een andere case was dat ook het geval.

(case 14) Naast de aanbeveling met betrekking tot een gedragscode beval de Commissie het schoolbestuur ook aan om in zijn personeelsbeleid te streven naar een hoger percentage allochtone leerkrachten (het personeelsbestand was nu geheel autochtoon). Met deze aanbeveling is echter niets concreets gedaan: “We willen dat wel, maar aan de ene kant is er een tekort aan leerkrachten in de regio, aan de andere kant hebben we weinig vacature-ruimte omdat we gedwongen zijn om leerkrachten van andere scholen met een dalend aantal leerlingen aan te nemen”, aldus een bestuurslid.

### *Kosten verbonden aan opvolging oordeel*

Voor sommige oordelen geldt dat de opvolging ervan hoge financiële kosten met zich meebrengt. Dat kan voor de wederpartij (extra) redenen zijn om het op een juridische procedure te laten aankomen. Uit ons dossieronderzoek bleek dat de bereidheid tot opvolging bij oordelen over ongelijke beloning/inschaling gering is. Daarbij zal het kostenaspect ongetwijfeld een grote rol spelen.<sup>34</sup> Ook bij oordelen die betrekking hebben op een regeling die binnen een hele sector of bedrijfstak wordt toegepast, kan de opvolging van het oordeel een kostbare zaak zijn.

(case 4) De oordelen over de ziektekostenregelingen voor ambtenaren leidden tot overleg binnen de overheidssector en uiteindelijk zelfs tot kabinetsberaad. De Inspectie voor Rijksfinanciën rekende uit wat het zou kosten als de tegemoetkomingen niet meer naar rato van de omvang van het dienstverband zouden worden vastgesteld. Alleen voor de sector Rijk zouden de kosten 15 miljoen op jaarbasis bedragen. In de sector Onderwijs zou het om een veelvoud van dat bedrag gaan. Er waren vraagtekens over de juridische houdbaarheid van het oordeel van de Commissie (met name de overwegingen van de Commissie ten aanzien van de aard van de voorziening). Volgens de door ons geïnterviewde ambtenaar waren die vraagtekens de reden om het oordeel te laten toetsen door de Centrale Raad van Beroep: “Als je vindt dat er niets tegen het oordeel valt in te brengen, neem je waarschijnlijk je verlies.” De omvang van de ‘schade’ speelde vervolgens wel een rol bij de beslissing om inderdaad naar de rechter te stappen.

Hierboven merkten we op dat het aandeel opgevolgde oordelen in de overheidssector niet duidelijk hoger ligt dan in het particuliere bedrijfsleven. In 1997 werden in

---

34 Zie ook Dierx 1997.

A.G.M. BÖCKER

totaal 18 oordelen tegen overheidsinstanties uitgesproken.<sup>35</sup> Acht daarvan werden niet (meteen) opgevolgd. In ten minste zes van deze acht gevallen was het aannemelijk dat opvolging hoge financiële kosten met zich mee zou hebben gebracht. Drie oordelen hadden bijvoorbeeld betrekking op ongelijke beloning. Dit soort oordelen werd ook door particuliere arbeidsorganisaties meestal niet opgevolgd. De oordelen die wel werden opgevolgd, hadden bijvoorbeeld betrekking op de wijze waarop een voorkeursbeleid werd toegepast en op een verzoek aan een islamitische sollicitante om geen hoofddoek te dragen tijdens het werk. De opvolging van deze oordelen zal nauwelijks financiële kosten met zich mee hebben gebracht.

*Wat doet de CGB om opvolging te bevorderen?*

In een (standaard)brief die met ieder oordeel 'strijd met de wet' wordt meegestuurd, vraagt de CGB de verzoeker en de wederpartij naar de gevolgen van haar oordeel. Uit ons dossieronderzoek bleek dat de Commissie het vaak bij deze ene brief laat. Als de wederpartij niets meer van zich laat horen, zoekt de CGB lang niet altijd zelf nog eens contact. Soms doet de Commissie echter meer. Van sommige oordelen wordt bijvoorbeeld melding gemaakt in een persbericht. Andere oordelen worden ter kennismaking opgestuurd naar de minister die het aangaat, of naar de werknemers- en werkgeversorganisaties van de betrokken bedrijfstak. Weer andere oordelen leiden tot een briefwisseling met de wederpartij of een andere organisatie. Wederpartijen lieten soms weten dat ze het niet eens waren met het oordeel van de CGB, en daarom besloten hadden het naast zich neer te leggen. De CGB schreef dan soms heel kort terug dat ze de brief voor kennisgeving aannam. In andere gevallen schreef de CGB een inhoudelijke reactie, waarin ze haar oordeel nog eens toelichtte.

In één geval, waarin de wederpartij (nogmaals) had gesteld dat het verschil in beloning niets met het geslacht van de verzoekster te maken had, legde de CGB uit dat volgens de gelijke-behandelingswetgeving niet bewezen hoeft te zijn dat een beloningsverschil is gebaseerd op verschil in geslacht om te concluderen dat er sprake is van verboden onderscheid; de CGB vroeg de werkgever om alsnog aan het verzoek van de werkneemster (zij wilde met terugwerkende kracht hoger ingeschaald worden) tegemoet te komen. De werkgever bleef dat weigeren.

Als de wederpartij het oordeel niet (meteen) opvolgt, schrijft de CGB ook wel eens de koepel- of belangenorganisaties van de betrokken sector of bedrijfstak aan. In 1997 gebeurde dit bij zeven oordelen, waarvan er zes betrekking hadden op pensioenen of verzekeringen. Slechts in één geval werd het oordeel alsnog opgevolgd; in de

---

35 Drie oordelen waarbij een overheidsinstantie om een oordeel over haar eigen handelen had verzocht, zijn hierbij niet meegeteld.

## II-5 OPVOLGING EN DOORWERKING VAN OORDELEN

overige zes gevallen leidde het aanschrijven van de koepel- of belangenorganisatie niet tot maatregelen.

(case 15) Nadat de betrokken verzekeraar heeft laten weten het oordeel (over het hantieren van een wachttermijn voor een zwangerschapsuitkering) niet te zullen opvolgen, schrijft de Commissie het Verbond van Verzekeraars aan. Het Verbond schrijft terug dat het de mening van de betrokken verzekeraar deelt: het feit dat *arbeidsongeschiktheid* ten gevolge van zwangerschap of bevalling niet langer is uitgesloten, betekent niet dat dan bij zwangerschap en bevalling automatisch recht bestaat op uitkering.

Het komt ook voor dat de CGB relevante overheden aanschrijft als de wederpartij het oordeel niet opvolgt. In het dossieronderzoek kwamen we twee voorbeelden tegen. In het ene geval werd het oordeel uiteindelijk wel opgevolgd, in het andere geval niet.

(case 3) Wederpartij bij dit oordeel was een gemeente, maar de CGB schreef meteen ook de staatssecretaris van VWS aan. Die zei een onderzoek toe. De Commissie deed op gezette tijden navraag naar de stand van zaken. Twee jaar na het oordeel hakte de staatssecretaris de knoop door: Pas-65 zou voortaan alleen nog aan 65-plussers worden verstrekt.

(case 6) De betrokken woningbouwvereniging weigert het oordeel op te volgen. De CGB schrijft daarop de plaatselijke wethouder van Volkshuisvesting en de staatssecretaris van VROM aan met het verzoek om een reactie en maatregelen. De staatssecretaris schrijft terug dat hij geen aanleiding tot maatregelen ziet. Hij verwijst daarbij behalve naar artikel 7A:1623h BW ook naar het wetsvoorstel geregistreerd partnerschap, dat kort tevoren door de Eerste Kamer is aangenomen. De wethouder antwoordt dat het college van B&W vindt dat het systeem van woonruimteverdeling er niet toe mag leiden dat onderscheid wordt gemaakt in de zin van de AWGB; het college heeft dit ook laten weten aan de woningbouwvereniging, maar heeft verder geen bevoegdheden.

### *Wat doen verzoekers zelf en doelgroeporganisaties?*

De meeste verzoeken om een oordeel zijn afkomstig van individuele verzoekers. Van de 90 oordelen 'strijd met de wet' uit 1997 werden er 71 uitgesproken op verzoek van individuele klagers en 13 op verzoek van belangenorganisaties.<sup>36</sup> Eén op de vier (17 van de 71) individuele verzoekers werd wel bijgestaan door een organisatie. Zowel bij de groepsacties als bij de hulpverlening aan individuele verzoekers waren voornamelijk antidiscriminatiebureaus betrokken.

Uit de enquête onder verzoekers bleek dat individuele verzoekers meest erkenning van het eigen gelijk hopen te bereiken; deze erkenning is een veel belangrijker doelstelling dan gedragsverbetering van de wederpartij, oplossing van het conflict of ju-

<sup>36</sup> De resterende 6 oordelen werden uitgesproken op verzoek van organisaties die om een oordeel over hun eigen handelen hadden verzocht.

risprudentievorming.<sup>37</sup> Gezien die doelstelling is het niet te verwachten dat veel individuele verzoekers zelf nog iets zullen ondernemen om de opvolging en/of doorwerking van het oordeel te bevorderen. Velen zullen daar ook niet de middelen toe hebben. Bij groepsacties en bij verzoeken waarbij een belangenorganisatie als hulpverlener optreedt, lijkt het veel waarschijnlijker dat de betrokken organisaties proberen af te dwingen dat het oordeel wordt opgevolgd.

In het dossieronderzoek viel niet goed na te gaan wat verzoekers deden om de opvolging van 'hun' oordeel te bevorderen. Wel bleek de kans dat het oordeel werd opgevolgd beduidend groter te zijn als er een organisatie bij het verzoek betrokken was. Daarbij maakte het niet uit of het om een groepsactie of om een individueel verzoek (met steun van een organisatie) ging. In de casestudies viel op dat voor de meeste individuele verzoekers de zaak was afgesloten met het oordeel van de Commissie. Geen van de verzoekers die zonder steun van een organisatie naar de CGB waren gestapt, nam daarna nog juridische vervolgstappen. De verzoekers uit case 6 en case 7, die wél naar de rechter stapten, werden allebei gesteund door een organisatie (in beide gevallen namen de verzoekers overigens wel zelf de beslissing). Voor belangenorganisaties betekende het oordeel van de Commissie meer een middel dan een doel; hun werk zat er niet op, maar kreeg juist een nieuwe impuls. Duidelijke voorbeelden waren het antidiscriminatiebureau uit case 11, dat de oordelen van de Commissie gebruikte om het toelatingsbeleid van discotheken op de gemeentelijke politieke agenda te houden, en de belangenorganisatie voor alleenstaanden uit case 3, die de opvolging van het oordeel over de Pas-65 probeerde af te dwingen door (onder andere) een oproep aan alleenstaande 60-plussers. Antidiscriminatiebureaus bleken sommige oordelen van de CGB ook te gebruiken bij de eigen klachtbehandeling. De effecten van het oordeel over het taalbeleid van de werkgever uit case 7 en het oordeel over het uitsluiten van niet-Nederlanders met een tijdelijke verblijfsvergunning door de aanbieder van mobiele telefoonaansluitingen uit case 12 bleven daardoor niet beperkt tot de direct betrokken partijen. Alle antidiscriminatiebureaus in ons onderzoek bleken de oordelen van de Commissie min of meer systematisch bij te houden. In enkele casestudies zijn we nagegaan of andere belangenorganisaties dat ook doen, maar dat bleek niet het geval te zijn.

(case 15) Het oordeel over het hanteren van een wachttermijn voor een zwangerschapssuitkering bleek bijvoorbeeld niet bekend te zijn bij een belangenorganisatie van vrouwelijke artsen. Deze organisatie had zich destijds sterk gemaakt voor het opnemen van een zwangerschapssuitkering in de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen voor zelfstandig werkende artsen. Bij het bureau van de organisatie waren weliswaar enkele vragen en klachten binnengekomen over de wachttermijnen die verschillende verzekeraars hanteerden, maar de organisatie had vooralsnog geen plannen om daar iets mee te doen.

---

37 Zie hoofdstuk II.4.4.2.

Waarschijnlijk geldt voor veel meer belangenorganisaties dat ze de oordelen van de Commissie niet systematisch bijhouden, maar pas naar relevante oordelen gaan zoeken als ze een bepaalde vorm van onderscheid willen aanvechten.

### *Publiciteit en kamervragen*

Ten aanzien van de Nationale ombudsman is door verschillende onderzoekers opgemerkt dat de opvolging en doorwerking van sommige van zijn oordelen worden bevorderd door de publiciteit waarmee ze zijn omgeven. Enerzijds draagt die publiciteit bij aan de bekendheid van bepaalde oordelen; anderzijds kan het schandpaaleffect van publiciteit ertoe bijdragen dat een onwillige wederpartij alsnog tot opvolging besluit.<sup>38</sup> We konden in dit onderzoek niet systematisch nagaan of oordelen van de CGB publiciteit kregen – laat staan wat de aard of omvang van de invloed van deze publiciteit was. Uit het dossieronderzoek kregen we wel de indruk dat oordelen regelmatig met publiciteit omringd worden. In sommige gevallen geeft, als gezegd, de Commissie een persbericht uit. In andere gevallen doet de verzoeker of een doelgroeporganisatie dat. Daarnaast wordt een deel van de oordelen gepubliceerd en/of besproken in juridische vakbladen.

Behalve publiciteit kunnen bijvoorbeeld ook kamervragen van belang zijn voor de opvolging en doorwerking van oordelen. In bijlage 7 worden gegevens gepresenteerd over kamervragen die in de periode vanaf 1995 over oordelen van de Commissie zijn gesteld.

## **5.6 Samenvatting en conclusies**

Uit het dossieronderzoek kan worden geconcludeerd dat een substantieel deel van de oordelen van de CGB wordt opgevolgd. In één op de drie gevallen bleek uit door de Commissie ontvangen informatie dat de wederpartij concrete maatregelen had genomen om de ongelijke behandeling ongedaan te maken of om herhaling in de toekomst te voorkomen. In één op de zes gevallen gaf de wederpartij aan het oordeel niet te willen opvolgen; eveneens één op de zes wederpartijen zei zich te beraden of wilde het oordeel van de rechter afwachten. In eenderde van de gevallen had de Commissie geen informatie over de gevolgen van het oordeel. Onder de oordelen die niet werden opgevolgd waren relatief veel oordelen over ongelijke beloning en oordelen over ongelijke behandeling bij ontslag. Het aandeel opgevolgde oordelen bleek in de overheidssector niet substantieel hoger te liggen dan in het particuliere

---

38 Zie Hertogh 1997, p. 46-48.

bedrijfsleven. Overheids- en non-profit organisaties en grote arbeidsorganisaties lieten de Commissie meestal wel weten wat ze met het oordeel deden. Onder de wederpartijen die niets van zich lieten horen, waren relatief veel kleine particuliere arbeidsorganisaties.

De meeste (verzoeken om) oordelen hebben betrekking op een regel of praktijk van de wederpartij waardoor meer mensen benadeeld worden. Als het oordeel wordt opgevolgd, worden dan ook meestal algemene of structurele maatregelen genomen. Een (zeer) beperkt aantal oordelen heeft gevolgen voor een hele sector of bedrijfstak. Dit heeft enerzijds te maken met de aard van de verzoeken: er worden betrekkelijk weinig verzoeken ingediend waarbij de wederpartij een hele sector of bedrijfstak vertegenwoordigt. Anderzijds bleek de bereidheid tot opvolging juist bij die verzoeken gering te zijn.

Als de wederpartij het oordeel opvolgt, gebeurt dat niet altijd op een door de Commissie of de verzoeker beoogde manier. In een beperkt aantal gevallen passen wederpartijen hun interne regels of procedures zo aan dat ongelijke behandeling niet goed meer valt waar te nemen of buiten het bereik van de gelijke-behandelingswetgeving valt. Eveneens in een beperkt aantal gevallen wordt tot gelijke behandeling op het (lagere) niveau van de aanvankelijk ongelijk behandelde partij besloten. Daarnaast zijn in een groter aantal gevallen twijfels mogelijk over de feitelijke betekenis van de genomen maatregelen.

De overgrote meerderheid van de oordelen wordt uitgesproken op verzoek van individuele verzoekers. Uit het dossieronderzoek en de casestudies bleek dat deze verzoekers zelf vaak geen (materieel) voordeel hebben van het oordeel. In sommige gevallen neemt de wederpartij wel algemene maatregelen, om herhaling in de toekomst te voorkomen, maar heeft de verzoeker daar niets meer aan (de baan of woning die hij/zij had willen hebben is al aan iemand anders vergeven). In andere gevallen weigert de wederpartij de ongelijke behandeling van de verzoeker ongedaan te maken. De verzoeker kan dan nog naar de rechter stappen om maatregelen af te dwingen. De rechter blijkt het oordeel van de Commissie echter niet altijd te volgen.

Uit het dossieronderzoek bleek dat de kans dat het oordeel wordt opgevolgd groter is als er een organisatie bij het verzoek betrokken is – hetzij als verzoeker hetzij als hulpverlener. Waarschijnlijk is dat omdat organisaties actiever proberen te bevorderen dat het oordeel wordt opgevolgd – ze hebben daar ook meer middelen voor dan individuele verzoekers. In de casestudies viel op dat voor de meeste individuele verzoekers de zaak was afgesloten met het oordeel van de Commissie, terwijl de meeste organisaties dan juist ‘opveerden’ en iets met het oordeel probeerden te doen. Organisaties slagen er soms in een oordeel tegen een bepaalde wederpartij onder de aandacht van het grotere relevante sociale veld te brengen. Antidiscriminatiebureaus ge-

## II-5 OPVOLGING EN DOORWERKING VAN OORDELEN

bruiken bepaalde oordelen ook bij de eigen klachtbehandeling: in de schaduw van de jurisprudentie van de Commissie is het voor hen vaak beter onderhandelen.<sup>39</sup>

In de casestudies is speciale aandacht besteed aan ‘barrières’ die de opvolging van oordelen belemmeren. Een eerste barrière is gelegen in het taalgebruik en de redeneerwijze van de Commissie. Vooral niet-juridisch geschoolde wederpartijen bleken daar over te struikelen. Het was voor hen niet altijd duidelijk hoe de Commissie tot het oordeel ‘strijd met de gelijke-behandelingswetgeving’ gekomen was. Daarom reageerden ze primair op wat zij als de kern van het oordeel zagen: dat ze zich schuldig zouden hebben gemaakt aan ‘discriminatie’. Daarmee waren ze het – omdat ze het begrip ‘discriminatie’ veel enger uitlegden dan de Commissie – zeer oneens. Andere (belangrijker) barrières kunnen gelegen zijn in het eigen beleid van de wederpartij en de kosten die aan de opvolging van het oordeel verbonden zijn. De meeste wederpartijen in de casestudies waren niet (geheel) overtuigd door het oordeel van de Commissie. Als het oordeel dan toch werd opgevolgd, was dat omdat de vereiste maatregelen goed te verenigen waren met het eigen beleid of de gangbare manier van werken van de organisatie en ze de organisatie niet op hoge financiële of organisatorische kosten joegen. Naarmate de spanning tussen het oordeel en het eigen beleid van de wederpartij groter werd, nam de bereidheid om het oordeel op te volgen af. Die bereidheid nam ook af naarmate de kosten verbonden aan de opvolging van het oordeel hoger werden. Uit het dossieronderzoek bleek dat in bijna alle gevallen waar opvolging van het oordeel aanzienlijke kosten met zich mee zou brengen voor de wederpartij, die wederpartij het oordeel naast zich neerlegde of het eerst nog eens door de rechter wilde laten toetsen.

Deze barrières betekenen ook dat de Commissie, als ze probeert te bevorderen dat een oordeel wordt opgevolgd, veelal met defensieve reacties geconfronteerd wordt. In vergelijking met bijvoorbeeld de Nationale ombudsman heeft ze dan bovendien te maken met relatief veel ‘one-shotters’<sup>40</sup> in allerlei verschillende sociale velden. Een ‘reflexief’ optreden,<sup>41</sup> waarmee sommige barrières wellicht verkleind zouden kunnen worden, ligt daarom minder voor de hand. In de meeste gevallen doet de Commissie zelf dan ook geen pogingen om de opvolging van het oordeel te bevorderen.

---

39 Vgl. Griffiths 1987 over partijen en advocaten in echtscheidingszaken die ‘in de schaduw van het recht’ onderhandelen over bezoekregelingen.

40 De meeste wederpartijen bij de CGB krijgen slechts éénmaal met deze instantie te maken. Bij de Nationale ombudsman daarentegen zijn de wederpartijen veelal ‘repeat-players’: tegen sommige bestuursorganen worden jaarlijks tientallen of zelfs honderden klachten ingediend. Veel bestuursorganen hebben daarom een speciale contactambtenaar aangewezen, die als aanspreekpunt voor zowel de Nationale ombudsman als de eigen organisatie (voor vragen over uitspraken van de ombudsman) fungeert. Zie Hertogh 1997, p. 69-70.

41 Vgl. Hertogh 1997.

A.G.M. BÖCKER

Meestal volstaat ze met een (standaard)brief aan de bij het oordeel betrokken partijen, waarin ze hen verzoekt om haar op de hoogte te houden van de gevolgen van het oordeel.