

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/36973>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-07 and may be subject to change.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

rechtstreeks, 2005 - nr 4

Meer van minder in de rechtspraak:

Over toetredingskansen van etnische
minderheden

Colofon

Rechtstreeks is een uitgave van de Raad voor de rechtspraak en richt zich op de praktijk en de ontwikkeling van de rechtspraak in Nederland.

Het blad stelt zich ten doel wetenschappelijke inzichten en bijdragen aan het publieke debat over de rechtspraak ter kennis te brengen van allen die beroepshalve bij de rechtspraak betrokken zijn. Opname in Rechtstreeks betekent niet dat de inhoud het standpunt van de Raad voor de rechtspraak weergeeft.

Redactieraad

Mr. Th. Groeneveld (voorzitter)
Lid van de Raad voor de rechtspraak

Drs. M.J.G. Brackel
Hoofd afdeling Kabinet en Communicatie,
Raad voor de rechtspraak

Mr. W. Duitemeijer
President rechtbank Groningen

Drs. R.W.C. Oerlemans
Directeur bedrijfsvoering rechtbank Utrecht

Prof. mr. M.A. Loth
Hoogleraar Inleiding tot de rechtswetenschap en
rechtstheorie Erasmus Universiteit Rotterdam

Prof. dr. H. Franken
Hoogleraar Informatierecht Universiteit Leiden

© Staat der Nederlanden (Raad voor de rechtspraak)

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, in een voor anderen toegankelijk gegevensbestand worden opgeslagen of worden openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Raad voor de rechtspraak. De toestemming wordt hierbij verleend voor het verveelvoudigen, in een gegevensbestand toegankelijk maken of openbaar maken waarvoor geen geldelijke of andere tegenprestatie wordt gevraagd en ontvangen en waarbij deze uitgave als bron wordt vermeld.

Redactie

Dr. A. Klijn (eindredacteur)
Adviseur wetenschappelijk onderzoek Raad voor de
rechtspraak

Mr drs. E.C.M. Bouman
Beleidsadviseur Raad voor de rechtspraak

Redactieadres

Redactie Rechtstreeks
Raad voor de Rechtspraak
Afd. Ontwikkeling
Postbus 90613
2509 LP Den Haag
E-mail: rechtstreeks@rvdr.drp.minjus.nl

Ontwerp

Koeweiden Postma, Amsterdam

Druk

Spinhex & industrie, Amsterdam

Oplage

5000 exemplaren

Toezending

Rechtstreeks wordt gratis toegezonden aan hen die tot de doelgroep behoren. Zij die menen voor toezending in aanmerking te komen worden verzocht hun naam, postadres en hun functie kenbaar te maken aan de redactie (zie redactieadres).

ISSN 1573-5322

Redactioneel

Hoeveel hebt u er in huis? Vijf? Tien? Op het nachtkastje, naast de bank of in de werktas. Allochtone auteurs bedoel ik. Kader Abdolah – auteur van *De reis van de lege flessen*, *Spijkerschrift* en *Het huis van de moskee*; Abdelkader Benali – met *Bruiloft aan zee* en *De langverwachte*; Khalid Boudou – *Het schnitzelparadijs* en *De president*; of Hafid Bouazza – *De voeten van Abdullah en Paravian*; Lulu Wang – met *Het Lelietheater* en *Het tedere kind*; of *De markov-keten* van de filosofe Sevtap Baycili uit Istanbul. Wel eens over nagedacht hoe zij de weg naar uw leestafel hebben gevonden? Op eigen kracht of misschien een handje geholpen?

Het Fonds voor de Letteren belichaamt het helpende handje via zijn ‘interculturele beleid’. Het brengt in ons land wonende, niet-westerse auteurs onder de aandacht van de literaire uitgevers via zogenaamde Introductiecahiers. Donderdag 15 december jongstleden werden er weer drie auteurs gepresenteerd: Suzana A. Djodjo (Kroatië), Cengiz Daridere (Turkije) en Mustapha El Hamadaoui (Marokko). Het cahier over de laatstgenoemde auteur – in het dagelijks leven magazijnknecht bij de Utrechtse HEMA – ziet er prachtig uit. Foto van de auteur voorop, een kort interview met hem

en een aantal fragmenten uit zijn roman *De terugkeer van de zwaluw*. Hij is een van de bijna 60 auteurs die sinds 1999 bij het fonds aanklopten. Van 17 van hen is zo’n cahier verschenen en 7 hebben uiteindelijk een publicatie bij een uitgever weten te realiseren.¹ Dus, 30 procent kans op een cahier als je je als auteur aanmeldt en vervolgens bijna 50 procent kans dat je een uitgever vindt.

‘Kleurrijk talent in de wetenschap’, onder die kop wordt op de website van NWO de zogenaamde Mozaïksubsidie gepresenteerd. “In de wetenschap zijn minderheden slecht vertegenwoordigd. NWO is een groot voorstander van diversiteit, betreurt het geringe aantal rolmodellen en is ook van mening dat Nederland zich het voortduren van welke ondervertegenwoordiging dan ook niet kan permitteren, omdat er nodeloos wetenschappelijk talent verloren gaat”. Daarom werd in 2003 besloten jaarlijks geld te reserveren voor een stimuleringsprogramma om meer allochtone afgestudeerden te laten instromen in de wetenschap. Allochtonen afgestudeerd aan Nederlandse universiteiten, wordt verzocht een onderzoeksvoorstel te schrijven; de 40 besten worden geselecteerd voor een nadere uitwerking en die worden

¹ Met dank aan Ronald Bos, medewerker Intercultureel beleid bij het Fonds, die mij rijkelijk van informatie voorzag.

vervolgens beoordeeld door wetenschappers uit ons land en uit het buitenland. In 2004 werden 194 voorstellen ingediend en kregen 21 allochtonen een subsidie. Een kans van ruim 10%. Het jaar 2005 leverde 142 voorstellen op, waarvan er uiteindelijk 22 resulteerden in subsidietoekenning. Reken uit: 15% kans dus als je eenmaal aangemeld bent!

Duidelijk is echter dat het bovenstaande wel een uitzonderlijk gunstig beeld schetst van de toetredingskansen van personen uit etnische minderheden. Het algemene beeld is heel wat somberder. "Ondanks de onmiskenbare diversiteit tussen verschillende etnische groepen, is het algemene beeld niet gunstig als het gaat om de integratie van allochtonen in de Nederlandse samenleving. (...)

De wederzijdse acceptatie tussen de verschillende bevolkingsgroepen is beperkt".² De recente editie van de *Armoedemonitor* voegt aan die bekende melodie het vertrouwde refrein toe: bij Turken, Antillianen en Marokkanen is de kans op een plaats in de categorie 'arm' viermaal zo groot als bij de autochtone Nederlanders.

In zo'n situatie valt een krantenkop op die luidt: 'Niet etniciteit maar IQ segregereert rijk

van arm' (NRC/Handelsblad, 26 november jl.). Daaronder het op het eerste gezicht opmerkelijke verhaal dat etniciteit nauwelijks een rol speelt bij de partnerkeuze. Het bewijs zou een bezoek aan www.mensenrelatie.nl moeten zijn. Een inderdaad, daar staat welgeteld één successtory van een bemiddeling tussen twee zestigers van verschillende kleur. Als u niet wars bent van enig cijferwerk en het CBS via StatLine kunt bereiken, dan treft u daar het antwoord op de vraag *Heeft Cupido een maat(je)?*³ De auteurs stellen voor de frequentie van etnisch gemengde huwelijken te beschouwen als een maat voor de sociale integratie. Hun bevindingen: allochtonen uit de tweede generatie blijken belangrijk vaker getrouwd met autochtonen. Goed nieuws. Helaas, dezelfde krant een week later brengt een tegenwerping. Jaap Dronkers, hoogleraar ongelijkheid en sociale stratificatie aan het Europese Universiteitsinstituut in Florence, laat weten dat analyse van de onderwijsprestaties van allochtonen en autochtonen in OESO-landen aantoont dat er sprake is van de 'Etnische-factor'. Het land van herkomst doet ertoe; wie uit Azië komt, doet het beter dan de leerlingen uit Afrika. Waarom? "Het kan liggen aan het integratiebeleid van het ontvangende land, maar ook

bijvoorbeeld aan de religieuze achtergrond van de migranten".

Het is goed even stil te staan bij met name de eerste mogelijke verklaring: onze opstelling. Het eerdere citaat uit het *Jaarrapport Integratie 2005* vervolgt namelijk met eenzelfde verwijzing. "De(ze) sociale afstand tussen autochtonen en allochtonen is niet iets van de laatste jaren. De houding van de autochtone Nederlanders speelt hierin een wezenlijke rol. Zij houden allochtonen in veel gevallen liever op een afstand." In dat verband is het nuttig te wijzen op een fenomeen dat met enige regelmaat terugkeert in studies waarin naast aandacht voor de participatie belemmerende factoren ook aandacht wordt besteed aan mogelijke begunstigende elementen: *rolmodellen*. Daarbij gaat het om het bewust realiseren van toetreding van allochtonen tot een specifieke (beroeps)categorie. De RM-strategie, als een institutioneel helpend handje dat een zogenaamde win-win situatie creëert: deze stimuleert en inspireert de toetreders en legitimeert de toelaters. Binnen de kring van de Rechtspraak is het besef levend – dit nummer is daarvan een

onderstreping – dat we aan de toetredingskansen effectief wat kunnen en moeten doen. Soms is het begin eenvoudig; "a small step ...". We vervangen de L door de A en we zijn er: CAARM.

Albert Klijn

2 Jaarrapport Integratie 2005; SCP WODCCBS, p. 206.

3 De ondertitel van dit door Bart Bakker en Paulien Giesbertz geschreven artikel – in: *Bevolkingstrends* 2^e kwartaal 2005, pp. 65-71 – luidt: Over de integratie van allochtonen op de huwelijksmarkt.



Anita Böcker

Docent rechtssociologie bij het Instituut voor Rechtssociologie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Radboud Universiteit in Nijmegen. Zij publiceerde diverse studies op het gebied van de regulering van migratie en de juridische en sociale positie van minderheden.



Leny de Groot-van Leeuwen

Hoogleraar Rechtspleging bij het Instituut voor Rechtssociologie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Radboud Universiteit in Nijmegen. Haar onderzoeksbelangstelling gaat uit naar de juridische beroepen en de legitimiteit van de rechtspraak.

1 Inleiding

Het streven naar een divers samengestelde rechterlijke macht heeft in Nederland een lange geschiedenis. De kenmerken die daarbij relevant worden geacht zijn aan verandering onderhevig. Aanvankelijk werd naar diversiteit in regionale herkomst, later naar diversiteit in religieuze achtergronden, weer later naar diversiteit in beroepsmatige herkomst, sociale afkomst, politieke kleur en geslacht gestreefd.

Over de etnische afkomst van rechters werd tot voor kort weinig gesproken. De laatste jaren begint daar verandering in te komen. Het wordt steeds meer als wenselijk gezien dat de rechterlijke macht ook divers naar etnische afkomst is. Over de oorzaken van het gebrek aan etnische diversiteit van de huidige rechterlijke macht bestaat onduidelijkheid. Liggen die vooral aan de aanbodzijde: zijn er simpelweg nog te weinig juristen van allochtone afkomst; ambiëren deze juristen geen carrière binnen de rechterlijke macht; schatten zij hun kansen op toetreding tot de rechterlijke macht (te) laag in? Of liggen de oorzaken vooral aan de vraagzijde en werken de wervings- en selectiemechanismen voor de rechterlijke macht in het nadeel van kandidaten uit etnische minderheden? Mede als gevolg van deze onduidelijkheid lopen de meningen over hoe een grotere etnische diversiteit zou moeten worden gerealiseerd ook uiteen. Is het een kwestie van de tijd zijn werk laten doen, of is gericht beleid nodig om het aandeel van etnische minderheden in de rechterlijke macht te vergroten?

Deze vragen vormden de aanleiding voor het onderzoek waar dit nummer van Rechtstreeks over gaat. Op verzoek van de Raad voor de Rechtspraak onderzochten we de ervaringen in een aantal andere landen, waar mogelijk dezelfde vragen zijn opgekomen. Hoe verloopt de instroom van leden van etnische, culturele of religieuze minderheden in de rechterlijke macht daar? Wat zijn belemmerende, wat zijn stimulerende omstandigheden voor de toetreding van 'nieuwkomers' tot de rechterlijke macht? Zijn er landen waar bij de werving van rechters naar diversiteit in etnische afkomst wordt gestreefd, en zo ja, wat kan Nederland van die ervaringen leren?

Eerder opgedane ervaringen met andere categorieën van 'nieuwkomers' kunnen eveneens leerzaam zijn. Daarom zijn we ook nagegaan hoe de instroom van vrouwen in de rechterlijke macht is verlopen. In veel landen, waaronder Nederland, zijn de toetredingskansen van vrouwen al langer onderwerp van discussie. Naar de toetreding van vrouwen is ook meer onderzoek verricht. Spelen dezelfde mechanismen en barrières die voor vrouwelijke rechters zijn beschreven, eveneens een rol bij de toetreding van 'allochtonen' tot de rechterlijke macht?

In dit nummer van Rechtstreeks vindt u de belangrijkste bevindingen van ons onderzoek.¹ Het onderzoek richtte zich – naast Nederland – op vijf andere landen: Duitsland, Frankrijk, Engeland, de Verenigde Staten en Canada.² Alle vijf landen hebben met elkaar en met Nederland gemeen dat ze de afgelopen decennia grote aantallen immigranten hebben aangetrokken. Een aanzienlijk deel van die immigranten is afkomstig uit niet-Europese of niet-westerse landen. De naoorlogse ervaringen met immigratie zijn dus tot op zekere hoogte vergelijkbaar. In alle bestudeerde landen zijn ‘zichtbare’ immigrantengroepen van enige omvang aanwezig.

De opzet van dit nummer is als volgt. Paragraaf 3 analyseert de instroom van ‘etnische minderheden’ in de rechterlijke macht in Nederland en de vijf andere landen. In paragraaf 4 worden discussies over de diversiteit van de rechterlijke macht en vormen van diversiteitsbeleid of positieve actie bij de rekrutering van rechters beschreven. Paragraaf 5 analyseert de factoren die de toetreding van ‘nieuwkomers’ tot de rechterlijke macht belemmeren of stimuleren. In paragraaf 6, ten slotte, gaan we na welke lessen uit de ervaringen in andere landen kunnen worden getrokken. In paragraaf 2 bespreken we echter eerst een aantal verschillen tussen de onderzochte landen. De betreffende verschillen zijn waarschijnlijk mede van invloed op de instroom van minderheden in de rechterlijke macht.

Een opmerking over terminologie. Voor de bevolkingscategorieën waar het hier om gaat zijn in Nederland allerlei termen (‘allochtonen’, ‘etnische minderheden’, ‘immigranten’, enzovoort) in omloop. Andere landen kennen hun eigen termen. Aan iedere term kleven bezwaren. De Nederlandse term ‘allochtoon’ bijvoorbeeld is niet alleen gekunsteld maar wordt ook niet begrepen in het buitenland. Bij de presentatie van gegevens hanteren we daarom zoveel mogelijk de terminologie van onze bronnen (nationale statistieken, respondenten).

1 Een uitgebreid verslag, *Meer van minder in de rechterlijke macht: etnische diversiteit onder rechters in zes landen*, verschijnt in 2006 bij Wolf Legal Publishers, Nijmegen.

2 De materiaalverzameling voor het onderzoek vond plaats in de periode september 2004 – juli 2005. Daarbij is gebruik gemaakt van verschillende methoden, waaronder literatuuronderzoek, analyse van kwantitatieve gegevens, interviews en een schriftelijke enquête.

2 Verschillen in nationale context

2.1 Nationale integratiemodellen en potentiële doelgroepen

De Verenigde Staten en Canada zijn klassieke immigratielanden. Vooral in de Verenigde Staten neemt immigratie een centrale plaats in het nationale zelfbeeld in. Canada beroemt zich op de ‘uitvinding’ van het multiculturalisme. De Europese landen in ons onderzoek hebben zich veeleer tegen wil en dank tot immigratielanden en tot multiculturele of multi-etnische samenlevingen ontwikkeld. De nationale integratiemodellen of -ideologieën lopen sterk uiteen. In Frankrijk neemt de integratie van immigranten van oudsher de vorm van assimilatie aan. In het ‘republikeinse’ integratiemodel wordt van immigranten verwacht dat ze de Franse taal en cultuur overnemen. Het multiculturalisme, dat in Engeland en Nederland meer in zwang is respectievelijk was, wordt in Frankrijk aangeduid als *communautarisme*, een term die voornamelijk negatieve associaties oproept. Een en ander betekent ook dat ‘positieve actie’ en het registreren en ‘monitoren’ van etnische afkomst in Frankrijk grotere weerstanden oproepen dan in de andere onderzochte landen. In vergelijking met Frankrijk bestaat in Engeland een veel grotere bereidheid tot erkenning van etnisch-culturele verschillen. Het Engelse integratiemodel wordt daarom vaak als multiculturalistisch getypeerd. Duitsland, dat een grotere immigratie heeft gekend dan enig ander Europees land, begint zich pas de laatste jaren als een immigratieland te beschouwen. Het officiële Duitse integratieconcept is in feite nog steeds niet erg duidelijk. Ten dele komt dat doordat in het federale systeem bepaalde beleidsterreinen tot de bevoegdheden van de deelstaten behoren.

Een ander verschil betreft de potentiële doelgroepen van diversiteitsbeleid. In Nederland is de aandacht van overheid en onderzoekers vooral op immigranten uit ‘niet-westerse’ landen en hun nakomelingen (‘niet-westerse allochtonen’³) gericht. Ook in de andere Europese landen bestaan de potentiële doelgroepen uit immigranten van buiten Europa en hun kinderen en kleinkinderen. In Frankrijk, Engeland en Nederland gaat het daarbij voor een aanzienlijk deel om immigranten uit voormalige koloniën. In de Verenigde Staten gaat het behalve om immigrantengroepen (*Hispanics*, *Asian Americans*) ook om *African Americans*, die een veel langere geschiedenis – een geschiedenis bovendien van systematische achterstelling – in het land hebben. In Canada gaat het om *aboriginals* en andere *visible minorities*, d.w.z. om inheemse en geïmmigreerde ‘zichtbare’ minderheden, en daarnaast om de Franssprekende minderheid. Voor deze verschillende categorieën zullen deels ook verschillende barrières gelden.

3 Het CBS nam in 1999 een standaard definitie van ‘allochtonen’ in gebruik. Volgens deze definitie wordt een persoon tot de allochtonen gerekend als ten minste één ouder in het buitenland geboren is. Naast de standaard definitie is een standaard indeling van allochtonen geïntroduceerd, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen westerse en niet-westerse allochtonen. Tot de niet-westerse landen worden Turkije en alle landen in Afrika, Latijns-Amerika en Azië (met uitzondering van Japan en Indonesië) gerekend. De grootste herkomstgroepen zijn Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen/Arubanen.

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de omvang van (potentiële) doelgroepen van diversiteitsbeleid in de onderzochte landen. De omvang van de betreffende bevolkingscategorieën verschilt sterk.

Tabel 2.1 Omvang 'zichtbare' minderheden of immigrantengroepen in de onderzochte landen

	Aantal	Percentage van totale bevolking
Nederland, 2004		
Surinamers	325.000	2%
Antillianen	131.000	1%
Turken	352.000	2%
Marokkanen	306.000	2%
Totaal 'niet-westerse allochtonen'	1.700.000	10%
Duitsland, eind 2003		
Personen van Turkse afkomst	ong. 2.500.000	3%
Frankrijk, 1999		
Personen van Noord-Afrikaanse afkomst	3.000.000	5%
Personen van Afrikaanse afkomst (bezuiden de Sahara)	700.000	1%
Engeland, 2001		
Asian/Asian British	2.250.000	5%
Black/Black British	1.130.000	2%
Chinese	220.000	0%
Mixed	640.000	1%
Other	215.000	0%
Totaal (Non-white) Ethnic minorities	4.500.000	9%
Verenigde Staten, 2000		
Black/African American	34.700.000	12%
Asian	10.200.000	4%
Hispanic/Latino	35.300.000	13%
Totale minderhedenbevolking (non-white of Hispanic)	87.000.000	31%
Canada, 2001		
Visible minorities	4.000.000	14%
Aboriginal groepen	1.000.000	3%

In Nederland bestaat de categorie van 'niet-westerse allochtonen' uit verschillende immigrantengroepen, die samen tien procent van de bevolking uitmaken. In de Verenigde Staten maken alleen *African Americans* twaalf procent van de bevolking uit; en de *Hispanic* groep is zelfs nog iets groter. Mogelijk is de omvang van de minderheidsbevolking van invloed op de instroom in het juridische beroep en de rechterlijke macht. Naarmate een groep een groter deel van de bevolking uitmaakt, zal wellicht ook grotere druk aanwezig zijn om naar evenredige vertegenwoordiging te streven. Anderzijds zal het meer voeten in de aarde hebben voordat van evenredige vertegenwoordiging sprake is.

Ook op het punt van opleidingsniveau bestaan er verschillen tussen de 'zichtbare' minderheden- of immigrantenpopulaties in de onderzochte landen. In Duitsland bijvoorbeeld zijn Turkse jongeren nog relatief zwak vertegenwoordigd in het hoger onderwijs. In Frankrijk geboren jongeren van Noord-Afrikaanse afkomst hebben hun achterstand op andere jongeren uit vergelijkbare sociaal-economische milieus ingehaald. Hun vertegenwoordiging in het hoger onderwijs blijft daarmee nog wel onder het gemiddelde voor alle Franse jongeren. *Ethnic minorities* in Engeland zijn juist goed vertegenwoordigd in het hoger onderwijs. In 2004 had ruim negentien procent van de eerstejaars studenten in Engeland een minderheidsachtergrond. Dat percentage was ruim twee keer zo hoog als het aandeel van etnische minderheden in de Engelse bevolking. Ook *visible minorities* in Canada hebben een relatief hoog opleidingsniveau. In 2001 had 24 procent van de *visible minority* bevolking ten minste een bachelor graad, tegenover vijftien procent van de totale bevolking. In de Verenigde Staten ligt het opleidingsniveau van de *African American* en de *Hispanic* bevolkingsgroep nog altijd onder het gemiddelde. *Asian Americans* hebben juist een relatief hoog opleidingsniveau. In 2000 had 44 procent van de *Asian Americans* van 25 jaar en ouder een bachelors graad, tegenover 24 procent van de totale bevolking. Bij de *African Americans* bedroeg het percentage veertien, bij de *Hispanics* tien. De onderwijspositie van de tweede generatie 'niet-westerse allochtonen' in Nederland is te vergelijken met die van de tweede generatie Noord-Afrikanen en Turken in respectievelijk Frankrijk en Duitsland. In 2003 nam veertien procent van de 'niet-westers allochtonen' in de leeftijdsgroep van 19-24 jaar deel aan het hoger onderwijs. Bij hun autochtone leeftijdsgenoten bedroeg de deelname dertig procent.⁴ Vooral jongeren van Turkse en Marokkaanse afkomst zijn nog relatief zwak vertegenwoordigd in het hoger onderwijs, al neemt hun deelname de laatste jaren snel toe. Het is aannemelijk dat bovengenoemde verschillen van invloed zijn op de instroom in de rechterlijke macht. Naarmate de minderheidsbevolking omvangrijker is en naarmate ze een hoger opleidingsniveau heeft, zal ze ook meer rechtenstudenten en juristen kunnen tellen. Deze laatste aantallen zijn bepalend voor het potentiële aanbod aan kandidaten voor het rechterschap.

4 CBS 2004.

2.2 Omvang en werving en selectie van de rechterlijke macht

De omvang van de rechterlijke macht in de onderzochte landen verschilt eveneens. Ook dit vormt mogelijk een factor. De Engelse rechterlijke macht bijvoorbeeld is relatief klein (zie tabel 2.2). In dit land kan daarom een relatief klein aantal benoemingen van rechters met een minderheidsachtergrond al verschil maken. In Duitsland, waar de rechterlijke macht veel omvangrijker is, zal een veel groter aantal benoemingen vereist zijn om het aandeel van rechters met een Turkse achtergrond te vergroten.⁵

Tabel 2.2 Omvang van de rechterlijke macht in de onderzochte landen

	Aantal rechters	Aantal rechters per 100.000 inwoners
Nederland	2.200	13,8
Duitsland, 2005	21.000	25,5
Frankrijk, 2003	5.200	8,7
Engeland, 2005	1.500 ¹	2,9
	3.500 ²	6,7
Verenigde Staten, 2005	31.000	11,1
Canada, 2002	2.500	8,6

1 Exclusief part-time rechters en tribunal officers

2 Inclusief part-time rechters, exclusief tribunal officers

Ook de procedures voor de werving en selectie van rechters verschillen. In de drie *common law* landen Engeland, Canada en de Verenigde Staten worden rechters uit een relatief beperkte pool van ervaren juristen gerekruteerd. Daarbij wordt gebruik gemaakt van verschillende selectiemechanismen. In de *civil law* landen Duitsland en Frankrijk bestaat de rechterlijke macht uit carrièrerechters, dat wil zeggen, rechters die niet eerst een ander beroep hebben gehad. In Nederland worden beide systemen (rekrutering uit de beroepsgroep en carrièrerechters) gecombineerd.

⁵ In Duitsland maken personen van Turkse afkomst niet meer dan drie procent van de bevolking uit. Toch zou pas bij meer dan 600 *türkischstämmige* rechters sprake zijn van evenredige vertegenwoordiging van deze bevolkingsgroep in de Duitse rechterlijke macht. In Engeland waar *ethnic minorities* in totaal negen procent van de bevolking uitmaken, zou al bij 300 (fulltime en parttime) rechters met een *ethnic minority* achtergrond sprake zijn van evenredige vertegenwoordiging.

Engeland

In Engeland werden rechters lange tijd door coöptatie gerekruteerd. De pool van kandidaten bestond voornamelijk uit advocaten die twintig jaar of langer geleden in de professie waren ingestroomd en die ‘gekend’ werden door de oudere rechters die in de procedure werden geconsulteerd. De afgelopen jaren is veel over hervorming van het benoemingssysteem gediscussieerd. In 2006 zal een onafhankelijke commissie verantwoordelijk worden voor de selectie van kandidaten voor het rechterschap.

Canada

In Canada hebben de meeste rechters bij hun benoeming meer dan vijftien jaar ervaring in een juridisch beroep. Een deel van de rechters wordt door de provincies benoemd. Patronage speelde lange tijd een doorslaggevende rol in het benoemingsproces. Vanaf de jaren tachtig is dit door de instelling van commissies veranderd, met name in provincies waar zo’n commissie ook voor de eerste werving van kandidaten verantwoordelijk is. In de procedures voor de selectie van rechters die door de federale regering worden benoemd zijn soortgelijke wijzigingen ingevoerd.

Verenigde Staten

In de Verenigde Staten zijn de meeste *state judges* (rechters die werkzaam zijn in de gerechtelijke systemen van de afzonderlijke staten) eerst tien tot vijftien jaar advocaat geweest. In vrijwel alle staten worden rechters benoemd voor een bepaalde termijn. De selectieprocedures verschillen van staat tot staat. In 22 staten worden verkiezingen gehouden. In zes staten worden rechters gekozen en benoemd door de gouverneur of de wetgevende macht. In 22 staten worden kandidaten geselecteerd volgens een *merit plan*, ook wel Missouri Plan genoemd. Deze methode vormt een compromis tussen benoemen en verkiezen. De gouverneur benoemt rechters van een lijst die door een speciale commissie is opgesteld. Na de eerste termijn bepalen de kiezers in een verkiezing zonder tegenkandidaten of de rechter zijn of haar ambt behoudt. Federale rechters worden benoemd door de president “with advice and consent” van de Senaat. Kandidaten moeten voor een reeks van instanties verschijnen.

Frankrijk

In Frankrijk bestaan verschillende routes voor toetreding tot de rechterlijke macht. Verreweg de belangrijkste route is die van de reguliere rechtersopleiding. Via concoursen (vergelijkende examens) worden ieder jaar ruim 200 kandidaten voor deze opleiding geworven. Zo’n concours bestaat uit een schriftelijk en een mondeling examen. De resultaten worden door een jury beoordeeld. Het schriftelijk examen wordt anoniem beoordeeld. Alleen wie hier-

voor slaagt kan door naar het mondeling examen. De jury stelt vast wie voor plaatsing in aanmerking komen en bepaalt vervolgens de rangorde van deze kandidaten. Afhankelijk van het aantal beschikbare plaatsen en de plaats van de kandidaat in de rangorde wordt de kandidaat al dan niet geplaatst. Het aantal kandidaten is de afgelopen decennia sterk toegenomen. In de jaren zestig en zeventig waren er drie tot vijf kandidaten per plaats, in 1994 waren het er achttien, in 2000 bijna 22.

Duitsland

In Duitsland wordt de universitaire rechtenstudie afgesloten met het eerste staatsexamen. Vrijwel alle juristen gaan daarna door naar een vervolgopleiding, de *Vorbereitungsdienst*, die sterk op het rechterschap is gericht. De *Vorbereitungsdienst* wordt afgesloten met het tweede staatsexamen. Bij dit examen treden rechters, leden van het Openbaar Ministerie en ambtenaren van het ministerie van Justitie als examiner op. Bij de selectie voor de rechterlijke macht wordt vooral gekeken naar de cijfers behaald bij het tweede staatsexamen en de beoordelingen tijdens de *Vorbereitungsdienst*. Omdat er veel meer kandidaten dan plaatsen zijn, maakt alleen wie met zeer hoge cijfers is afgestudeerd een kans. De selectie wordt in sommige deelstaten door een commissie verricht. Deze commissies bestaan meestal uit vertegenwoordigers van de uitvoerende en de wetgevende macht, de balie en de rechtsprekende macht. In alle gevallen wordt de betreffende rechtbank zelf om advies gevraagd. In andere deelstaten vindt de selectie plaats onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Wie door de selectie komt wordt eerst voor drie tot vijf jaar als *Proberichter* benoemd. De meeste *Proberichters* krijgen aan het eind van de proefperiode een benoeming voor het leven.

Nederland

In Nederland bestaan twee routes voor toetreding tot de rechterlijke macht: de raio-opleiding en de rio-opleiding, ook wel de ‘buitenstaanders’-route voor ervaren juristen. Recentelijk afgestudeerde juristen kunnen solliciteren voor een raio-plaats. De raio-selectiecommissie verricht de selectie. Deze commissie bestaat in meerderheid uit leden van de rechterlijke macht. Kandidaten vullen een sollicitatieformulier in. Op basis daarvan vindt een eerste toetsing op de formele opleidingseisen plaats. De geselecteerde kandidaten ontvangen een uitnodiging voor deelname aan een schriftelijk afgenomen analytisch/cognitieve test, een voorgesprek, een assessment en een gesprek met de raio-selectiecommissie. Toelating tot de verschillende fasen van de procedure is afhankelijk van het resultaat van het vorige onderdeel. Bij de drie laatstgenoemde selectieonderdelen ligt het accent met name op toetsing van de voor de rechtersfunctie vereiste persoonlijkheidsvaardigheden, het juridisch

inzicht, het functiebeeld en de sociaal-maatschappelijke betrokkenheid. Indien de raio-selectiecommissie in het laatste onderdeel van de procedure een positief advies uitbrengt, laat de minister van justitie de kandidaat formeel tot de opleiding toe. De raio-opleiding is een mengvorm van theorie en praktijk en leidt op tot het beroep van rechter en officier van justitie (ovj). De opleiding duurt in beginsel zes jaar. Het theoretische deel bestaat uit een aantal cursussen, verzorgd door het opleidingsinstituut voor de rechterlijke macht, SSR (Studiecentrum Rechtspleging) te Zutphen. Het praktijkdeel bestaat uit een binnenstage van vier jaar en een buitenstage van twee jaar. In het vierde jaar maakt de raio een keuze voor rechter of ovj. De meeste raio's voltooien de opleiding met succes. Na voltooiing van de opleiding worden ze voor de periode van een jaar tot gerechtsauditeur en rechterplaatsvervanger benoemd. Een plaatsingscommissie beslist waar ze te werk worden gesteld. Na een jaar kunnen ze voor benoeming tot rechter in aanmerking komen. De rechtbank beveelt de minister dan aan om de betrokkene tot rechter te benoemen.

Voor vacatures bij de rechterlijke macht die niet door raio's worden vervuld, worden ‘buitenstaanders’ aangetrokken: juristen met ervaring in de advocatuur, wetenschap, het bedrijfsleven of bij de overheid. Voor de functie van rechter respectievelijk raadsheer moet men tenminste zes respectievelijk tien jaar werkervaring hebben. Buitenstaanders worden aangetrokken door middel van advertenties. Ze kunnen zich ook op eigen initiatief aanmelden bij de commissie die met de selectie van buitenstaanders is belast. Bij aanmelding vindt eerst een toetsing op de formele opleidings- en ervaringseisen plaats. Om te kunnen beoordelen of de kandidaat enige kans heeft de selectieprocedure met goed gevolg te doorlopen of wanneer er twijfel bestaat of de kandidaat over voldoende relevante juridische werkervaring beschikt, kan deze worden uitgenodigd voor een gesprek met een Voorselectiecommissie. Vervolgens vindt een assessment plaats. De procedure wordt afgerond met een gesprek met de Commissie Aantrekken Leden Rechterlijke Macht (CALRM). Evenals bij de raio-selectiecommissie bestaat deze in meerderheid uit leden van de rechterlijke macht. Geschikt bevonden kandidaten moeten vervolgens nog bij een gerecht solliciteren. Veel kandidaten polsen eerst bij een rechtbank of ze een goede kans maken en melden zich daarna pas bij de commissie. Het gerecht kan de buitenstaander direct voor benoeming voordragen of hem/haar in opleiding nemen. Tijdens de opleiding wordt de buitenstaander benoemd tot rechter- of raadsheer-plaatsvervanger. De opleiding voor buitenstaanders duurt een of twee jaar, dit verschilt per rechtbank. Aan het eind van de opleiding wordt de buitenstaander door het gerecht beoordeeld. Bij een positieve beoordeling beveelt de rechtbank de minister aan om de kandidaat te benoemen.

De opleidingen voor raio's en rio's zijn de bekende, gereguleerde wegen naar het rechterschap. Teneinde gekwalificeerde juridisch medewerkers (stafjuristen of senior gerechtssecretarissen) loopbaanperspectief te bieden, en gezien de behoefte aan meer rechters, ontstond een 'derde weg' naar het rechterschap.⁶ Verscheidene rechtbanken en gerechtshoven ontwikkelden een procedure – 'Interne doorstroom naar rechterschap' (IDR) - voor juridisch medewerkers. Elk gerecht hanteert daarbij eigen accenten in selectie, opleidingsduur, beoordelingsmomenten en wijze van opleiden.

Inmiddels is een landelijke procedure ontwikkeld, die begin 2006 is ingevoerd. Deze procedure omvat een assessment, een selectieprocedure, een tweejarige interne opleiding en een buitenstage van een jaar. Kandidaten die deze procedure met goed gevolg hebben doorlopen worden voorgedragen bij de CALRM. Bij een positieve beoordeling door deze commissie vervolgt de kandidaat als rechter-plaatsvervanger zijn opleiding voor de duur van een jaar. Daarna beveelt het bestuur van de rechtbank de kandidaat voor aanstelling tot rechter in de eigen rechtbank aan.

2.3 Eerdere ervaringen met de werving van vrouwelijke rechters

Het zal duidelijk zijn dat de selectieprocedures mede bepalend zijn voor de instroom van 'nieuwkomers' in de rechterlijke macht. De eerdere ervaringen met vrouwen waren dat het percentage vrouwelijke rechters in landen met een *civil law* traditie sneller toenam dan in *common law* landen: "In civil law countries women have, after slow beginnings, taken the judiciary by storm", luidde de conclusie van een internationaal vergelijkend onderzoek.⁷

In Frankrijk en Duitsland, waar de rechterlijke macht uit carrièrerechters bestaat, is het percentage vrouwelijke rechters veel sneller toegenomen dan in Engeland, de Verenigde Staten en Canada, waar de leden van de rechterlijke macht uit een beperkte pool van ervaren juristen worden gerekruteerd (zie tabel 2.3). In Nederland, waar verschillende routes naast elkaar bestaan, is het percentage vrouwelijke rechters ook snel toegenomen. In Frankrijk maken vrouwen nu ongeveer vijftig procent van alle magistraten uit. In Nederland bedraagt hun aandeel niet veel minder, in Duitsland bedraagt het dertig procent. In Canada (Ontario) maken vrouwen een kwart van alle rechters uit, in de Verenigde Staten twintig procent. In Engeland was in 2003 nog slechts een op de zes rechters vrouw.

6 Eigenlijk is het de revitalisering van de gang van zaken van voor 1957 toen er nog geen raio-opleiding was, maar de interne weg tot het rechterschap verliep via de functie van substituut-griffier.

7 Schultz 2003, p. xlvi-xlvii.

Tabel 2.3 Vertegenwoordiging van vrouwen in de rechterlijke macht en de advocatuur (percentages)

	Vrouwelijke rechters (jaar)	Vrouwen onder nieuw benoemde rechters (jaar)	Vrouwelijke advocaten (jaar)
Nederland	47% (2004)	55% (2004)	38% (2004)
Duitsland	30% (2002)	> 50% ¹ (2002)	24% (1999)
Frankrijk	50% (2001)	± 75% ² (2005)	± 45% (2003)
Engeland	16% ³ (2003)	31% (2003)	29-40% ⁴ (2000)
Canada (Ontario)	25% (2003)	34% (1989-2003)	35% (2001)
Verenigde Staten	± 20% (2000)		30% (2000)

1 Richters *auf Probe*

2 Via het premier concours geworven auditeurs de justice

3 Exclusief tribunal officers

4 Barristers: 29%; solicitors: 40%

2.4 Inschakeling van leken bij de rechtspraak

Ons onderzoek was gericht op beroepsrechters. We hebben niet systematisch gegevens verzameld over de vertegenwoordiging van minderheden onder bij de rechtspraak betrokken leken. In Nederland is de rol van leken zeer beperkt. In de vijf andere landen is die rol groter. Al deze landen kennen lekenrechters en/of jury's. Zeker bij de selectie van juryleden, maar vaak ook bij de selectie van lekenrechters geldt als (formeel) criterium dat zij zoveel mogelijk een afspiegeling van de bevolking dienen te vormen. De achterliggende gedachte is dat dit bijdraagt aan het vertrouwen van de bevolking in de rechtspraak. Mogelijk wordt daarom in landen waar leken een groter aandeel in de rechtspraak hebben, eerder een diversiteitsbeleid voor juryleden en lekenrechters gevoerd dan voor beroepsrechters. Naarmate leken een groter aandeel in de rechtspraak hebben, wordt misschien ook minder behoefte gevoeld aan een divers samengestelde rechterlijke macht. In rechtszalen waar een jury aanwezig is, kan immers ook de samenstelling van die jury bijdragen aan de acceptatie van de rechtspraak. Waar we in ons onderzoek relevante gegevens zijn tegengekomen vermelden we die uiteraard.

3 De instroom van 'nieuwkomers' in de rechterlijke macht

In deze paragraaf wordt de instroom van 'nieuwkomers' in de rechtenstudie, de advocatuur en de rechterlijke macht geanalyseerd. De beschikbaarheid van kwantitatieve gegevens bleek in de meeste van de onderzochte landen te wensen over te laten. In Engeland, Canada en de Verenigde Staten was het meeste cijfermateriaal voorhanden. In Frankrijk, Duitsland en ook Nederland vormden sleutelinformanten de belangrijkste bron van informatie.

3.1 Engeland, Canada en de Verenigde Staten

Alleen in de beide Angelsaksische landen en Canada bleken cijfers over de etnische afkomst van rechters, juristen en rechtenstudenten beschikbaar. De cijfers zijn gebaseerd op 'zelf-identificatie'. In de volkstellingen in deze landen wordt alle inwoners gevraagd tot welke etnische groep ze zichzelf rekenen. Allerlei organisaties en instanties in deze landen, waaronder de beroepsorganisaties van juristen, vragen hun leden, werknemers enz. eveneens om aan te geven tot welke etnische groep ze zich rekenen. Meestal hanteren ze daarbij de categorieën van de volkstelling.

Instroom in de rechtenstudie

In Engeland trekt de rechtenstudie relatief veel studenten uit etnische minderheden. In 2004 had bijna dertig procent van alle eerstejaars rechtenstudenten een *ethnic minority* achtergrond.⁸ Dat percentage was drie keer zo hoog als het aandeel van minderheden in de Engelse bevolking. Ook in vergelijking met andere studies trekt de rechtenstudie in Engeland veel studenten uit etnische minderheden. Alleen studenten van Chinese afkomst kiezen relatief vaker voor andere studies. In de Canadese provincie Ontario tellen de *law schools* relatief veel studenten met een *Arab, Chinese, Korean of South Asian* achtergrond.⁹ In de Verenigde Staten zijn minderheden – in vergelijking met hun aandeel in de totale bevolking – nog steeds ondervertegenwoordigd onder rechtenstudenten. Tot 1985 had minder dan tien procent van de rechtenstudenten aan Amerikaanse *law schools* een minderheidsachtergrond. Tussen 1985 en 1995 – toen veel *law schools* bij de toelating van studenten een beleid van positieve actie hanteerden – nam het aandeel van minderheden toe tot bijna twintig procent. Daarna is het niet verder toegenomen. Alleen *Asian Americans* zijn onder rechtenstudenten sterker vertegenwoordigd dan in de totale bevolking.¹⁰

8 Eigen berekening op basis van cijfers Universities and Colleges Admissions Service (UCAS).

9 King, Warren & Miklas 2004.

10 Chambliss 2004.

Instroom in de beroepsgroep

In Engeland komt het percentage etnische minderheden onder barristers en solicitors ongeveer overeen met hun aandeel in de totale bevolking (zie tabel 3.1). Het percentage minderheden onder nieuwe barristers en solicitors ligt zelfs aanzienlijk hoger dan hun aandeel in de Engelse bevolking. In 2001-2004 had vijftien tot twintig procent van de nieuwe barristers en solicitors een minderheidsachtergrond. In de beroepstak van de barristers waren etnische minderheden eind jaren tachtig al min of meer evenredig vertegenwoordigd. In de veel grotere beroepstak van de solicitors begon hun aandeel pas in de loop van de jaren negentig toe te nemen. Behalve het verschil in omvang van beide beroepstakken speelde waarschijnlijk ook een rol dat er een traditie van 'zwarte' barristers bestond. Jongeren uit de elite in de (voormalige) koloniën die in Engeland rechten kwamen studeren, hadden een voorkeur voor de Bar om zich na terugkeer in hun eigen land als advocaat te kunnen vestigen. Bij de solicitors ontbrak een dergelijke traditie. Bovendien was de toegang tot deze beroepstak tot 1974 gesloten voor niet-Britten.¹¹

In Canada en (vooral) de Verenigde Staten ligt het aandeel van minderheden in de beroepsgroep nog ver onder hun aandeel in de totale bevolking (zie tabel 3.1). In de Canadese provincie Ontario maken *visible minorities* ruim een kwart van de academisch gevormde beroepsbevolking uit. Vooral ten opzichte van dit laatste cijfer blijft het aandeel van minderheden in de juridische beroepsgroep (negen procent) ver achter. *Visible minorities* zijn duidelijk beter vertegenwoordigd in andere professies, bijvoorbeeld onder ingenieurs (27 procent) en artsen (26 procent). In de jaren tachtig en negentig is in Ontario het percentage minderheden onder jonge juristen wel snel toegenomen. In 1981 maakten *visible minorities* twee procent van de juristen in de leeftijdsgroep van 25-34 jaar uit, in 2001 bijna zeventien procent. In de leeftijdsgroep van 45-54 jaar, waaruit de meeste rechters worden benoemd, is het aandeel van minderheden echter nog gering. In 2001 had vier procent van de juristen in deze leeftijdsgroep een *visible minority* achtergrond.¹²

Ook in de Verenigde Staten blijft de vertegenwoordiging van minderheden in de juridische beroepsgroep duidelijk achter bij die in de meeste andere professies. Zwarte juristen werden in de Verenigde Staten lange tijd uitgesloten uit de beroepsgroep. In 1960 maakten *African Americans* 1,3 procent van de beroepsgroep uit. In de jaren zeventig schommelde het percentage zwarte juristen rond de drie procent, in de jaren tachtig rond de 3,5 procent. In de jaren negentig nam het langzaam toe tot vijf procent. In 2000 maakten *African Americans* 5,7 procent van de beroepsgroep uit.¹³

11 Abel 1995, p. 53.

12 Ornstein 2004.

13 Eigen berekeningen op basis van gegevens van US Census Bureau.

Hispanics maakten in 1983 één procent van de beroepsgroep uit. In 2000 was hun aandeel gestegen tot ruim vier procent.¹⁴ In datzelfde jaar bedroeg het aandeel van *Asian Americans* in de beroepsgroep 2,3 procent.¹⁵ Hun ondervetegenwoordiging was daarmee minder groot dan die van *African Americans* en *Hispanics*. Het aandeel van *Asian Americans* in de juridische beroepsgroep bleef echter wel sterk – sterker dan bij zwarten en *Hispanics* – achter bij hun aandeel in andere professies.

Tabel 3.1 Vertegenwoordiging van etnische minderheden in de rechterlijke macht in Engeland, Canada (Ontario) en de Verenigde Staten, 2004/2005

	Aantal rechters	Aandeel in rechterlijke macht	Aandeel in beroepsgroep	Aandeel in totale bevolking
Engeland				
Ethnic minorities	139 ¹	4%	9-11% ²	9%
Ontario				
Visible minorities	14	7%	9%	19%
VS: State courts³				
African Americans	665	6%	6%	12%
Hispanics	320	3%	4%	13%
Asian Americans	122	1%	2%	4%
VS: Federal courts				
Minorities ⁴	154 ⁵	19%	12%	31%

1 Exclusief tribunal officers

2 Barristers: 11%; solicitors: 9%

3 Judges presiding over general jurisdiction state courts

4 African Americans, Hispanics, Asian Americans, Native Americans

5 Federal judges in active service on courts of general jurisdiction

Bronnen: Department for Constitutional Affairs; Bar Council; Law Society (Engeland); Judicial Appointments Advisory Committee 2004; Ornstein 2004 (Ontario); Chambliss 2004 (VS)

14 Eigen berekeningen op basis van gegevens van US Census Bureau.

15 Eigen berekeningen op basis van gegevens van US Census Bureau.

Instroom in de rechterlijke macht

In tabel 3.1 worden de meest recente cijfers over de vertegenwoordiging van etnische minderheden in de rechterlijke macht in Engeland, Canada en de Verenigde Staten gepresenteerd. De Canadese cijfers hebben betrekking op de provincie Ontario. In vergelijking met hun aandeel in de totale bevolking zijn etnische minderheden in alle drie de landen ondervetegenwoordigd in de rechterlijke macht. In Canada gaat het grofweg om een factor drie, in Engeland om een factor twee. In de Verenigde Staten zijn etnische minderheden relatief beter vertegenwoordigd onder federale rechters dan onder *state judges*. In de gerechtelijke systemen van de afzonderlijke staten, waar in totaal 29.000 rechters werkzaam zijn, bedraagt de ondervetegenwoordiging van minderheden gemiddeld een factor drie. In het veel kleinere federale gerechtelijke systeem (totaal 1.700 rechters) bedraagt de ondervetegenwoordiging een factor anderhalf. Dit is waarschijnlijk terug te voeren op de geringere omvang van de federale rechterlijke macht – een relatief klein aantal benoeming maakt al verschil – in combinatie met het benoemingssysteem: enkele presidenten lieten gericht naar kandidaten met een zwarte, *Hispanic* of andere minderheidsachtergrond zoeken.

In Engeland is de toename van het aantal en aandeel rechters met een minderheidsachtergrond een recente ontwikkeling. Eind jaren negentig had nog minder dan twee procent van alle Engelse rechters een minderheidsachtergrond. Tussen 1998 en 2005 werden bijna honderd *minority judges* benoemd. Het percentage minderheden onder de nieuw benoemde rechters nam toe van vier procent in 2000 tot vijftien procent in 2004. Aan de basis van deze toename lag een toegenomen consensus over de noodzaak van een meer diverse rechterlijke macht. In Ontario werden de meeste rechters met een minderheidsachtergrond in de jaren 1989-1995 benoemd. Dit hing waarschijnlijk samen met het aantreden, in december 1988, van een Judicial Appointments Advisory Commission. In de Verenigde Staten is duidelijk dat de meeste federale rechters met een minderheidsachtergrond door de Democratische presidenten Carter (1977-1980) en Clinton (1993-2000) werden benoemd. Onder de door deze presidenten benoemde rechters waren *African Americans* meer dan evenredig vertegenwoordigd. Voor de *state judges* in de Verenigde Staten beschikken we niet over dergelijke cijfers. In alle drie de landen lijkt de instroom van 'nieuwkomers' in de rechterlijke macht niet geheel 'vanzelf' op gang te zijn gekomen.

Vergelijking met aandeel in beroepsgroep

In alle drie de *common law* landen worden rechters uit de beroepsgroep gerekruteerd. Daarom is het relevant om het aandeel van minderheden in de rechterlijke macht ook te vergelijken met hun aandeel in de beroepsgroep (zie tabel 3.1). In Canada en de Verenigde

Staten blijkt het percentage *minority judges* dan in de buurt van het percentage *minority lawyers* te liggen. Ten opzichte van hun aandeel in de beroepsgroep zijn minderheden dus niet sterk ondervertegenwoordigd in de rechterlijke macht. In de Verenigde Staten is het aandeel van minderheden in de federale rechterlijke macht (negentien procent) zelfs aanzienlijk hoger dan hun aandeel in de beroepsgroep (twaalf procent). In de Canadese provincie Ontario is het aandeel van *visible minorities* in de rechterlijke macht (zeven procent) weliswaar iets lager dan hun aandeel in de totale beroepsgroep (negen procent). Bij dit laatste cijfer moet echter worden bedacht dat alleen juristen met ten minste tien jaar ervaring voor het rechterschap in aanmerking komen. In deze categorie zijn *visible minorities* nog veel minder vertegenwoordigd. In 2001 had nog slechts vier procent van de juristen in de leeftijdsgroep van 45-54 jaar (waaruit de meeste rechters worden benoemd) een *visible minority* achtergrond.¹⁶ In Engeland blijft het aandeel van etnische minderheden in de rechterlijke macht (vier procent) ver achter bij hun aandeel in de beroepsgroep (negen of elf procent). Het zijn echter voornamelijk barristers en solicitors met meer dan vijftien jaar ervaring die tot rechter worden benoemd. Evenals in Canada zijn minderheden in Engeland in deze *recruitment pool* nog minder goed vertegenwoordigd. In 2003 had toch al zeven procent van de barristers met meer dan vijftien jaar ervaring een minderheidsachtergrond. Bij de solicitors met meer dan vijftien jaar ervaring bedroeg het aandeel van minderheden minder dan twee procent.¹⁷

3.2 Duitsland en Frankrijk

In Duitsland en Frankrijk bleken geen cijfers over minderheden in de rechterlijke macht, de advocatuur en de rechtenstudie voorhanden te zijn en moesten we afgaan op indrukken van sleutelinformanten en het tellen van 'buitenlandse' namen op lijsten van rechters of advocaten. In Duitsland hebben we vooral naar gegevens over rechters, juristen en rechtenstudenten van Turkse afkomst gezocht, in Frankrijk naar gegevens over rechters enz. van Noord-Afrikaanse en Afrikaanse afkomst.

In Duitsland lijkt de rechtenstudie relatief sterk in trek te zijn bij studenten met een Turkse achtergrond. Velen van hen hebben echter de Duitse nationaliteit. Daarom zijn ze in de statistieken niet terug te vinden. Enkele van onze Duitse respondenten hadden de indruk dat lang niet al deze studenten de studie ook afmaken, het eerste staatsexamen afleggen en aan de *Referendar*-opleiding beginnen. Desalniettemin lijkt het aantal advocaten van Turkse afkomst snel toe te nemen. Vooral in het Roergebied, in steden als Keulen en Duisburg, zouden grotere concentraties *türkischstämmige* advocaten te vinden zijn. Op een lijst met

¹⁶ Ornstein 2004, p. 8.

¹⁷ Department for Constitutional Affairs 2004.

advocaten van de Keulse Rechtsanwaltskammer¹⁸ vonden we inderdaad meer dan tachtig Turkse en – in mindere mate – Arabische namen, op een totaal van 4.820 advocaten (minder dan twee procent). Al met al zullen er in heel Duitsland enkele honderden *türkischstämmige* advocaten zijn. Dat komt neer op een paar promille van alle advocaten. Het aandeel van personen van Turkse afkomst in de Duitse bevolking ligt met bijna drie procent aanzienlijk hoger.

Ongeveer een op de zes juristen in Duitsland is rechter. Als dit ook voor de juristen van Turkse afkomst op zou gaan, zouden er enkele tientallen *türkischstämmige* rechters moeten zijn. In werkelijkheid blijken het er veel minder te zijn. Algemeen bestaat de indruk dat Turken en andere immigrantengroepen nauwelijks in de rechterlijke macht vertegenwoordigd zijn. In een namenlijst van de Duitse rechterlijke macht¹⁹ vonden we in totaal zeven Turkse namen: vijf rechters (drie vrouwen en twee mannen) en twee officieren van justitie (een vrouw en een man). De meesten van hen zijn na 1999 benoemd; twee van hen zijn nog *auf Probe*. Ze zijn werkzaam in Noordrijn-Westfalen (twee rechters), Baden-Württemberg (een rechter en een officier), Berlijn (een rechter), Brandenburg (een rechter) en Beieren (een officier).

In Frankrijk schijnt de rechtenstudie niet erg in trek te zijn bij studenten met een Noord-Afrikaanse of Afrikaanse achtergrond. Enkele respondenten opperden als verklaring dat de democratisering van het hoger onderwijs aan rechtenfaculteiten minder heeft doorgezet dan bij de meeste andere studies. Jongeren uit de elite in de voormalige koloniën komen wel in Frankrijk rechten studeren – een traditie die in de koloniale tijd begon – maar de meesten van hen keren na hun studie naar hun land van herkomst terug. Desalniettemin lijkt het aantal advocaten van Noord-Afrikaanse en Afrikaanse afkomst snel toe te nemen. Op een lijst met advocaten die bij de balie van Parijs staan ingeschreven²⁰ (18.205 in totaal) telden we ruim 600 advocaten met zowel een niet-Europese voor- als achternaam. Noord-Afrikaans ogende namen kwamen het meest voor, maar we vonden ook enkele tientallen namen uit overig Afrika, eveneens enkele tientallen Chinese en Vietnamese namen en kleinere aantallen Turkse, Perzische en Japanse namen. Het aantal van 600 zou neerkomen op ruim drie procent van alle Parijse advocaten. Dat is twee keer zo laag als het aandeel van personen van Afrikaanse afkomst in de totale Franse bevolking. Gezien het opleidingsniveau van met name de Noord-Afrikaanse eerste generatie is het echter niet buitengewoon laag.

De advocatuur vormt in Frankrijk overigens nauwelijks een toegangsrout tot de rechterlijke macht. Jaarlijks stroomt slechts een handvol advocaten in de rechterlijke macht in. De meeste

¹⁸ Rechtsanwaltskammer Köln, Anwaltsverzeichnis, www.rak-koeln.de, geraadpleegd op 28 april 2005.

¹⁹ Deutscher Richterbund 2004.

²⁰ Conseil National des Barreaux, <http://www.cnb.avocat.fr/>, geraadpleegd op 13 juni 2005.

van onze respondenten meenden dat de Franse rechterlijke macht nog slechts weinig leden van (Noord-)Afrikaanse afkomst telt.

3.3 Nederland

Ook in Nederland zijn over de vertegenwoordiging van minderheden in de rechterlijke macht en de advocatuur geen cijfers beschikbaar. Wel zijn gegevens beschikbaar over rechtenstudenten en rechterlijk ambtenaren in opleiding (raio's).

Instroom in de rechtenstudie

De rechtenstudie oefent een grote aantrekkingskracht uit op jongeren van 'niet-westers allochtone' afkomst (zie tabel 3.2). In de jaren 1997-2001 begonnen 427 jongeren van Surinaamse afkomst, 336 van Turkse, 259 van Marokkaanse en 154 van Antilliaanse afkomst aan de rechtenstudie. Zij maakten samen ruim acht procent van de totale instroom in de rechtenstudie uit. Dat was bijna twee keer zo hoog als het aandeel van eerstejaars uit deze vier groepen in de totale instroom in universitaire studies (4,3 procent). Hun aandeel in de instroom in de rechtenstudie was ook relatief hoog in vergelijking met het aandeel van de vier groepen in de totale Nederlandse bevolking, dat in 2000 6,2 procent bedroeg.

Tabel 3.2 Aandeel van de vier grootste minderheidsgroepen in de instroom in de rechtenstudie (1997-2001), in de totale instroom in het wetenschappelijk onderwijs (1997-2001), en in de totale Nederlands bevolking (2000)

	Aantal rechtenstudenten	Percentage instroom in rechtenstudie	Percentage instroom in universitaire studies	Percentage Nederlandse bevolking
Surinaams	427	3,0 %	1,7 %	1,9 %
Turks	336	2,3 %	1,0 %	1,9 %
Marokkaans	259	1,8 %	0,8 %	1,7 %
Antilliaans	154	1,1 %	0,7 %	0,7 %
Totaal vier groepen	1.176	8,2 %	4,3 %	6,2 %

Bron: Crul & Wolff 2002

Het aandeel van de rechtenstudie in de totale instroom van eerstejaars studenten bedroeg dertien procent. Bij de Turkse en Marokkaanse eerstejaars bedroeg het aandeel van de rechtenstudie 29 respectievelijk 28 procent, bij de Surinaamse eerstejaars 23 procent en bij de Antilliaanse eerstejaars 19 procent.²¹ De uitvalpercentages van allochtone studenten waren niet veel hoger dan die van autochtone studiegenoten; die van Turkse en Marokkaanse rechtenstudenten lagen zelfs onder het gemiddelde voor alle rechtenstudenten.²²

Instroom in de rechterlijke macht

In de periode oktober 2000 tot en met april 2005 solliciteerden 1.318 autochtone en 87 allochtone juristen naar een raio-plaats (zie tabel 3.3). Hiervan zijn er respectievelijk 267 en 11 tot de opleiding toegelaten. Allochtonen maakten ongeveer zes procent van de kandidaten en vier procent van de toegelaten kandidaten uit. In vergelijking met het aandeel van allochtone studenten in de instroom aan rechtenfaculteiten in voorgaande jaren (alleen de vier grootste groepen maakten acht procent van de totale instroom in de jaren 1997-2001 uit) waren deze percentages aan de lage kant. Uit tabel 3.3 blijkt dat de analytische test het grootste struikelblok is. Terwijl ruim de helft van de autochtone kandidaten door deze test kwam was dat voor nog niet een kwart van de allochtone kandidaten het geval.

Tabel 3.3 Instroom in de raio-opleiding, 2000-2005 (totale instroom en, tussen haakjes, de instroom van allochtonen)

Jaar ¹	Totaal aantal aanmeldingen	Geslaagd analytische test	Geslaagd voorgesprek	Geslaagd assessment	Naar de opleiding
2000 ²	127 (6)	60 (1)	49 (1)	40 (1)	26 (1)
2001	252 (14)	128 (3)	104 (2)	82 (1)	56 (2)
2002	232 (14)	118 (5)	94 (4)	79 (2)	52 (2)
2003	259 (12)	131 (4)	112 (4)	103 (3)	65 (4)
2004	357 (21)	195 (3)	139 (1)	106 (1)	55 (1)
2005 ³	178 (19)	99 (3)	75 (2)	46 (1)	24 (1)
Totaal	1405 (87)	731 (19)	573 (14)	456 (9)	278 (11)

¹ Uitgegaan is van de aantallen per opleiding. Per jaar starten 2 opleidingen: april en oktober.

² Betreft opleiding oktober 2000

³ Betreft opleiding april 2005

Bron: Raad voor de Rechtspraak

²¹ Crul & Wolff 2002.

²² Crul & Wolff 2002; Wolff & Crul 2003.

Een groot deel van de rechterlijke macht (72 procent) echter bestaat uit mensen die eerder als jurist een werkring hebben vervuld. Daardoor wordt de instroom in de rechterlijke macht mede bepaald door het aandeel van etnische minderheden in deze juridische beroepsgroepen. Volgens een schatting uit 2002 zouden ongeveer honderd allochtone juristen als advocaat werkzaam zijn – minder dan één procent van het totale aantal advocaten. Het merendeel zou bij middelgrote kantoren werken, een klein aantal zou een eigen kantoor zijn begonnen. Bij de tien grootste advocatenkantoren – samen goed voor 1.800 advocaten – zouden niet meer dan zestien allochtonen werken.²³ Om het aantal advocaten van Turkse afkomst te schatten zijn we zelf nagegaan hoeveel advocaten met een Turkse naam bij de balie staan ingeschreven. Begin 2004 telden we 43 advocaten met een Turkse naam. Dat komt neer op drie tot vier promille van alle advocaten. Het aandeel van personen van Turkse afkomst in de Nederlandse bevolking bedraagt bijna twee procent. De eerste van deze advocaten was al in 1987 ingeschreven. Een ruime meerderheid (26 van de 43) was in 2001 of later ingeschreven en dus nog stagiaire. Ongeveer tien advocaten met een Turkse naam hadden in 2004 zes jaar ervaring als advocaat en zouden dus in theorie in aanmerking kunnen komen voor de positie van rechter.

In geen van de vijf andere landen zijn etnische minderheden al evenredig (naar hun aandeel in de totale bevolking) in de rechterlijke macht vertegenwoordigd. Nederland vormt geen uitzondering op dit beeld. We deden bij zeven gerechten navraag naar de aanwezigheid van allochtone rechters. Vier gerechten (twee rechtbanken en twee hoven) meldden géén allochtone rechters te hebben. Eén rechtbank liet weten twee allochtone rechters te hebben, van wie één rechter van Antilliaanse herkomst. Een andere rechtbank meldde eveneens twee allochtone rechters, een van Chinese en een van Antilliaanse afkomst, te hebben. Een ander rechterlijk college meldde ook twee rechters met een minderheidsachtergrond te hebben. Uit deze gegevens kan worden geconcludeerd dat etnische minderheden nog zeer zwak in de Nederlandse rechterlijke macht vertegenwoordigd zijn. Het gaat om enkelingen.

3.4 Vergelijking met de instroom van vrouwen

In de *common law* landen blijft het aandeel van vrouwen in de rechterlijke macht achter bij het percentage vrouwelijke advocaten. In Engeland is het verschil het grootst. Ook bij de nieuwe benoemingen is het aandeel van vrouwen hier nog altijd lager dan hun aandeel in de beroepsgroep (zie tabel 2.3). In vergelijking met de trage vooruitgang geboekt door vrouwen, neemt het aandeel *minority judges* in de drie *common law* landen juist vrij snel toe. In Canada en de Verenigde Staten komt het aandeel van minderheden in de rechterlijke

23 'Blanke bastions', NRC Handelsblad, 29 januari 2003.

macht ongeveer overeen met hun aandeel in de beroepsgroep. In Engeland is de toename van het aantal en percentage rechters met een minderheidsachtergrond later op gang gekomen, maar het aandeel van minderheden in nieuwe benoemingen is de laatste jaren wel relatief hoog.

In Frankrijk, Nederland en Duitsland is het percentage vrouwelijke rechters – na een langzame start – sneller toegenomen dan in de drie *common law* landen. Het aandeel van vrouwen in de rechterlijke macht is hier ook sneller toegenomen dan hun aandeel in de advocatuur (zie tabel 2.3). Precieze cijfers over de instroom van minderheden zijn in deze landen niet beschikbaar. Vooralsnog lijkt er echter geen sprake van een snelle toename.

3.5 Vrouwen met een minderheidsachtergrond

In vergelijking met hun aandeel in de bevolking zijn etnische minderheden veelal ondervertegenwoordigd in de beroepsgroep en de rechterlijke macht. Ook vrouwen zijn veelal niet evenredig vertegenwoordigd. Dat roept de vraag op hoe het met de vertegenwoordiging van vrouwen met een minderheidsachtergrond is gesteld.

Uit tabel 3.4 valt af te lezen dat het percentage vrouwen onder rechters en juristen uit minderheidsgroepen veelal hoger is dan het gemiddelde. In Engeland bijvoorbeeld is een op de zes rechters vrouw, maar bij de rechters uit minderheidsgroepen blijkt een op de vier vrouw te zijn. Ook onder de *solicitors* uit etnische minderheden ligt het percentage vrouwen aanzienlijk boven het gemiddelde. In 2004 maakten vrouwen 41 procent van alle *solicitors* uit. Bij de *solicitors* met een *Asian* achtergrond bedroeg het percentage vrouwen 51 procent, bij de *solicitors* met een *African* achtergrond 54 procent, bij de *solicitors* met een Chinese achtergrond 61 procent en bij de *solicitors* met een *African-Caribbean* achtergrond 67 procent. Ook in de Verenigde Staten blijkt het percentage vrouwen onder rechters en juristen met een minderheidsachtergrond hoger te liggen dan het gemiddelde. In Canada blijkt dit het geval voor juristen.

Tabel 3.4 Aandeel vrouwen onder rechters/juristen uit minderheidsgroepen, rond 2000 (percentages)

	Aandeel vrouwen onder rechters/juristen uit minderheidsgroepen	Gemiddeld aandeel vrouwen onder rechters/juristen
Engeland: rechters	25% ¹	16%
Engeland: solicitors	51-67% ¹	41%
Canada (Ontario): juristen	49% ²	35%
Verenigde Staten: rechters	± 30% ³	± 20%
Verenigde Staten: juristen	44% ³	29%

1 Ethnic minorities

2 Aboriginal groepen en visible minorities

3 African Americans, Hispanic en Asian Americans

In Frankrijk, Duitsland en Nederland zijn dit soort cijfers niet beschikbaar, maar we vonden aanwijzingen dat ook hier het percentage vrouwen onder rechters en juristen uit minderheidsgroepen relatief hoog is. In Duitsland zijn vrouwen duidelijk in de meerderheid onder advocaten van Turkse afkomst. In Nederland zijn evenveel vrouwelijke als mannelijke advocaten van Turkse afkomst werkzaam. In Frankrijk schatten we het aandeel vrouwen bij de advocaten met een 'allochtone' naam op ruim veertig procent, wat ongeveer overeenkomt met het Franse gemiddelde (45 procent).

De instroom van minderheden in de beroepsgroep en de rechterlijke macht is een relatief recent verschijnsel. Waarschijnlijk heeft het relatief hoge aandeel van vrouwen daarmee te maken. In de periode waarin de meeste rechters en juristen uit minderheidsgroepen tot de beroepsgroep of de rechterlijke macht toetraden, traden ook steeds meer vrouwen toe.

4 Discussies en beleid

Een andere onderzoeksvraag was in hoeverre de samenstelling van de rechterlijke macht in de bestudeerde landen onderwerp van publieke en politieke discussie is geweest en of dit tot vormen van diversiteitsbeleid of positieve actie heeft geleid. Ook op dit punt bleken er verschillen te bestaan tussen de beide Angelsaksische landen en Canada enerzijds, en Duitsland en Frankrijk anderzijds. In Engeland, Canada en de Verenigde Staten bestaat al langere tijd aandacht voor de positie van minderheden binnen de beroepsgroep en – in mindere mate – binnen de rechterlijke macht. In Duitsland en Frankrijk vormt de etnische diversiteit van de rechterlijke macht of de juridische beroepen geen issue.

4.1 Engeland

Al in 1979 constateerde een commissie die moest adviseren over hervorming van de professie in Engeland dat barristers uit etnische minderheden minder kans hadden op een plaats in een *chamber*. De beroepsorganisatie van de barristers, de Bar Council, stelde daarop een commissie bestaande uit zeven witte en zeven zwarte barristers in om onderzoek te doen naar vormen van discriminatie binnen de Bar en aanbevelingen te doen voor de bestrijding ervan. In een in 1984 uitgebracht rapport toonde deze commissie zich vooral ook bezorgd over de segregatie van *chambers*. De meeste barristers uit etnische minderheden bleken werkzaam bij een klein aantal *chambers*. De commissie concludeerde dat "what is needed is to heighten the awareness of the Bar as a whole not only of the existence of the problem but also of the fact that the remedy lies in the hands of established white *chambers*".²⁴ Kort daarop nam de beroepsorganisatie een aantal resoluties aan waarin onder andere tot het 'monitoren' van de toekenning van beurzen, *pupillages* en *tenancies* aan zwarte studenten en juristen werd opgeroepen. De beroepsorganisatie van de solicitors, de Law Society, was destijds minder bereid om het voorkomen van discriminatie binnen de professie te erkennen. Uit het ontbreken van formele klachten maakte een werkgroep binnen deze organisatie op dat er geen aanwijzingen waren van rasdiscriminatie en dat maatregelen niet nodig waren.²⁵

Equality en *diversity* zijn onderwerpen die tegenwoordig op websites, in jaarverslagen, enz. van organisaties van de beroepsgroep uitgebreid aan de orde komen. Op de website van de Law Society valt bijvoorbeeld te lezen dat deze organisatie "is committed to playing a leading role in the elimination of discrimination and the promotion of equality of opportunity and diversity in all its activities as a regulator, a representative body and an employer."

24 Annual statement of the Four Inns of Court, zoals aangehaald in Goulbourne 1985, p. 11.

25 Goulbourne 1985, p. 13.

Registratie en het ‘monitoren’ van de etnische afkomst van leden, medewerkers, enz. lijken nu in brede kring geaccepteerd. Het lijkt ook vanzelfsprekend te worden gevonden dat leden van etnische minderheden binnen de beroepsgroep zich organiseren. Zo bestaan er een Society for Black Lawyers, een Society of Asian Lawyers en een Association of Muslim Lawyers.

De diversiteit – of het gebrek daaraan – van de rechterlijke macht vormt ook een belangrijk issue in de discussie over het benoemingssysteem. Vrijwel iedereen lijkt het erover eens dat de pool van potentiële kandidaten voor het rechterschap moet worden vergroot. De discussie gaat niet alleen over (diversiteit in) etnische afkomst, maar ook over sekse en handicap. Drie veelgenoemde argumenten voor een meer diverse rechterlijke macht zijn de legitimiteit van de rechtspraak, *equal opportunities* en de kwaliteit van de rechtspraak. Bij het eerste argument, de legitimiteit van de rechtspraak, wordt vaak gesteld dat het vertrouwen van het publiek in de rechterlijke macht gevaar loopt indien de rechterlijke macht eenzijdig is samengesteld. Soms wordt betoogd dat dit des te belangrijker is nu rechters, onder andere als gevolg van de Human Rights Act 1999, meer politiek gevoelige beslissingen moeten nemen. Een ander veelgenoemd – misschien zelfs het meest genoemde – argument in de Engelse discussie is *equality of opportunity*. Vaak wordt betoogd dat in de praktijk nu eisen worden gesteld die indirect discriminerend zijn. Een derde argument is dat de bestaande praktijk van werving velen uitsluit die over de kwaliteiten beschikken om een goede rechter te worden. Mede als gevolg van het gebrek aan diversiteit van de rechterlijke macht zou de kwaliteit van de rechterlijke besluitvorming op bepaalde gebieden, bijvoorbeeld discriminatiezaken, nu ook te wensen overlaten.

Sinds enkele jaren tracht de Lord Chancellor de diversiteit van de rechterlijke macht te bevorderen. Het beleid bestaat vooral uit het aanmoedigen van juristen uit etnische minderheden, vrouwelijke en gehandicapte juristen om te solliciteren. Daarnaast is bijvoorbeeld een *work shadowing scheme* opgezet. Juristen die geïnteresseerd zijn in een overstap naar de rechterlijke macht worden hierdoor in de gelegenheid gesteld om ‘mee te lopen’ met een Circuit Judge of een District Judge. Deze mogelijkheid is vooral ook onder de aandacht van (organisaties van) juristen uit etnische minderheden gebracht. Verder zijn leken nu sterker vertegenwoordigd in de commissies die de sollicitatiegesprekken met kandidaten voeren. Bovendien hebben deze *lay interviewers* vaker een minderheidsachtergrond. In de oude pool van *lay interviewers* bedroeg het aandeel van etnische minderheden slechts vijf procent; in de nieuwe, in 2003 geworven pool bedraagt het vijftien procent. Ten slotte is het de bedoeling dat barristers en solicitors die – na een relatief korte loopbaan in de advocatuur –

in de lagere echelons van de rechterlijke macht instromen, carrièreperspectieven binnen de rechterlijke macht geboden krijgen. Nu blijven rechters die op een bepaald niveau zijn ingestroomd, in de regel op dat niveau werkzaam.²⁶

4.2 Canada

De diversiteit van de rechterlijke macht en andere onderdelen van het rechtssysteem is ook in Canada al langere tijd een issue. Het federale ministerie van Justitie liet in 1994 een overzicht maken van alle (meer dan dertig) rapporten die in de jaren daarvoor over multiculturalisme en recht waren gepubliceerd. De auteur van het overzicht constateerde dat “recommendations to increase the representation of racial and ethnic minorities as justice system actors at every level are numerous.”²⁷ Evenals in andere landen werden zulke aanbevelingen het eerst met betrekking tot de politie gedaan, ter verbetering van de relatie met etnische minderheden. In de jaren tachtig kreeg de zaak van Donald Marshall Jr., een aboriginal die ten onrechte tot een levenslange gevangenisstraf voor moord werd veroordeeld, veel aandacht. Een van de aanbevelingen van de commissie die onderzocht wat er mis was gegaan, was om leden van aboriginal groepen en *visible minorities* tot rechter te benoemen.²⁸

In Canada bestaat een zeer uitgebreide infrastructuur voor het bevorderen van (*employment equity*) voor zowel etnische minderheden als vrouwen. Het federale ministerie van Justitie bijvoorbeeld heeft employment equity coordinators, een Employment Equity Steering Committee, employment equity champions en vier adviescommissies voor *equity* (één voor ieder van de vier doelgroepen van de Employment Equity Act). De Canadian Bar Association (CBA) heeft sinds 1993 een Standing Committee on Equity. Een van de taken van deze commissie is het bevorderen van de bewustwording van *equity issues* binnen de beroepsgroep. In 2000 werd bovendien een Racial Equality Implementation Committee ingesteld. De CBA nam in de jaren negentig diverse resoluties aan. Daarin werd onder meer gesteld dat de federale minister van Justitie en de regeringen van de provincies het voorbeeld van Ontario zouden moeten volgen en bij de benoeming van rechters een beleid van positieve actie zouden moeten hanteren.²⁹

In de provincie Ontario is sinds 1988 een benoemingscommissie, de Judicial Appointments Advisory Committee, actief. De diversiteit van de rechterlijke macht vormde een belangrijke reden voor de instelling van deze commissie. Een van de eerste acties van de commissie

26 Department for Constitutional Affairs 2005.

27 Etherington 1994, p. 11.

28 Ibid., p. 35. Het Report of the Royal Commission into the prosecution of Donald Marshall Jr. werd in 1988 gepubliceerd.

29 CBA, Resolution 95-06-A: *Equality*, www.cba.org/CBA/Equality/Pdf/95-06-A.PDF, geraadpleegd op 18 augustus 2005.

was een brief schrijven naar alle 1.200 senior vrouwelijke juristen in de provincie. De commissie vroeg hen om te overwegen of ze naar een post als rechter wilden solliciteren. De respons was zo groot dat tussen 1990 en 1992 meer dan veertig procent van de nieuw benoemde rechters vrouwen waren.³⁰ De commissie moedigt ook sollicitaties van andere ondervetegenwoordigde groepen aan. In elke advertentie voor een vacature worden leden van minderheidsgroepen speciaal opgeroepen om te solliciteren. Vacaturemeldingen worden naar een groot aantal organisaties verzonden, waaronder organisaties van *visible minority* juristen. Op uitnodiging bezoeken de leden van de commissie ook vergaderingen en bijeenkomsten van allerlei organisaties om informatie over het benoemingsproces te geven. Het *affirmative action* beleid van de commissie lijkt dus vooral uit aanmoedigen te bestaan. De commissie maakt geen gebruik van quota of streefcijfers. In British Columbia wordt een soortgelijk beleid gevoerd.

4.3 De Verenigde Staten

Ook in de Verenigde Staten besteedt de beroepsgroep al langere tijd aandacht aan onderwerpen die met de diversiteit van de professie te maken hebben. Ook hier is een uitgebreide infrastructuur voor de verbetering van de positie van leden met een *minority* achtergrond tot ontwikkeling gekomen. De American Bar Association (ABA), die tot 1943 zwarten uitsloot van het lidmaatschap, heeft zowel een Commission on Racial and Ethnic Diversity in the Profession als een Commission on Women in the Profession. De ABA laat veel onderzoek verrichten. Daarbij wordt ook de eigen organisatie onder de loep genomen.

Ook lokale beroepsorganisaties besteden aandacht aan de positie van *minority lawyers*. De Association of the Bar of the City of New York bijvoorbeeld kondigde in 2003 aan dat ze in samenwerking met een groot aantal advocatenkantoren een Office of Diversity ging instellen. Dit bureau zou gaan bijhouden hoeveel vooruitgang de deelnemende kantoren boeken bij het diversifiëren van hun staf.³¹ Overigens neemt in de Verenigde Staten ook de externe druk op advocatenkantoren toe om iets aan de positie van vrouwen en minderheden te doen. Steeds meer grote cliënten vragen hun advocatenkantoor om aan te geven hoeveel van de uren die zij in rekening brengen door *minority lawyers* zijn besteed.

Verder bestaan in de Verenigde Staten vele organisaties van minderheden binnen de beroepsgroep. Al in 1925 richtten zwarte advocaten de National Bar Association op. Tegenwoordig zijn er ook een Hispanic National Bar Association, een National Asian Pacific American Bar Association, een National Native American Bar Association, en

tientallen organisaties die binnen één staat actief zijn.³²

De aandacht van al deze commissies en organisaties is op de beroepsgroep als geheel gericht, niet speciaal op de rechterlijke macht. De diversiteit van de rechterlijke macht is vooral een issue in discussies over de voor- en nadelen van verschillende selectieprocedures. De voorstanders van *merit selection*, waaronder de ABA, claimen dat die procedure tot een grotere vertegenwoordiging van vrouwen en minderheden in de rechterlijke macht leidt dan verkiezingen. De voorstanders van verkiezingen claimen juist dat verkiezingen tot een grotere diversiteit van de rechterlijke macht leiden. Sommige *minority bar associations* geven ook de voorkeur aan verkiezingen.

Vooralsnog worden de meeste rechters in de Verenigde Staten in verkiezingen geselecteerd. Maatregelen om de diversiteit van de rechterlijke macht te vergroten zijn bij deze wijze van selectie minder goed denkbaar. Daar waar rechters worden benoemd door de gouverneur of – in het geval van federale rechters – de president, ligt het anders. President Carter (1977-1980) streefde naar diversificatie van de federale rechterlijke macht in termen van sekse en etnische afkomst. Clinton (1993-1999) deed hetzelfde. Beide presidenten benoemden relatief veel vrouwen en minderheden. Enkele gouverneurs voerden een soortgelijk beleid. Ook daar waar gebruik wordt gemaakt van een selectiecommissie, is het denkbaar dat naar vergroting van de diversiteit van de rechterlijke macht wordt gestreefd. De voorstanders van commissies claimen als gezegd dat deze procedure tot een grotere vertegenwoordiging van vrouwen en minderheden in de rechterlijke macht leidt. In ons onderzoek zijn we geen voorbeelden van commissies met een expliciet diversiteitsbeleid tegengekomen, maar waarschijnlijk is de diversiteit van de rechterlijke macht voor sommige commissies wel een punt van aandacht. Volgens de National Center for State Courts worden vooral daar waar de commissie zelf divers is samengesteld en de gouverneur voorstander is van een grotere diversiteit, meer vrouwen en leden van minderheden tot rechter benoemd.³³

4.4 Frankrijk en Duitsland

In Duitsland en Frankrijk is de etnische diversiteit van de rechterlijke macht geen issue. Met name in Frankrijk heeft dit te maken met het nationale integratiemodel. In beide landen bestaat wel al langer aandacht voor de positie van vrouwen binnen de rechterlijke macht. Dat heeft echter (nog) niet geleid tot aandacht voor de positie van andere ‘nieuwkomers’ in de juridische beroepen. Wel zijn in beide landen discussies gaande over de wenselijkheid van maatregelen om het aantal ambtenaren met een migratieachtergrond te vergroten.

30 Malleson 2004, p. 5.

31 Association of the Bar of the City of New York, www.abcnyc.org/Diversity/ geraadpleegd op 19 augustus 2005.

32 ABA, www.abanet.org/minorities/links/minoritybars.html, geraadpleegd op 18 augustus 2005.

33 National Center for State Courts, www.ncsconline.org/WC/FAQs/JudSelFAQ.htm, geraadpleegd op 11 augustus 2005.

Voorzover er in Frankrijk discussie is over de ‘etnische’ samenstelling van de rechterlijke macht, gaat die discussie over de rechtspraak in de overzeese departementen en gebiedsdelen, de zogenaamde DOM-TOM (*départements et territoires d’outre-mer*), niet over Europees Frankrijk. De Franse Raad voor de Rechtspraak (CSM) heeft de laatste jaren herhaaldelijk zijn bezorgdheid geuit over de rechtspraak in de DOM-TOM. De meeste rechters daar zijn afkomstig uit het Europese deel van Frankrijk. Dit komt de acceptatie van de rechtspraak door de bevolking niet ten goede. De CSM zou graag meer rechters die zelf van overzee afkomstig zijn in deze departementen en gebiedsdelen benoemen. In zijn jaarverslag over 2001 overwoog de Raad maatregelen als extra voorlichting aan rechtenstudenten in de DOM-TOM, het toekennen van beurzen en het openen van speciale centra voor de voorbereiding op de concoursen voor de rechtersopleiding.³⁴

Discussies in Duitsland lijken zich te beperken tot de lekenrechtspraak.³⁵ In Hessen werd in de jaren negentig een wetsontwerp voorbereid dat het nationaliteitsvereiste voor lekenrechters zou schrappen. Het belangrijkste doel was, immigranten die “seit langer Zeit ihren Lebensmittelpunkt in der Bundesrepublik gefunden haben” de mogelijkheid te bieden om ook aan de rechtspleging deel te nemen. Deze deelname zou bovendien een verrijking voor de rechtspleging vormen, omdat het lekenelement erdoor versterkt zou worden. De inbreng van specifieke ervaringen van immigranten in het rechterlijke besluitvormingsproces zou ook het belang van een “bürgernahen, gegenwartsbezogenen und sozialstaatlichen Rechtsfindung” dienen.³⁶ Het betreffende *Referenten-Entwurf* werd echter nooit ingediend omdat veel verzet tegen het idee rees. Ook lekenrechters nemen deel aan de uitoefening van het *Staatsgewalt* en dat zou aan Duitsers voorbehouden moeten blijven. De regering van Rijnland-Pfalz diende onlangs een wetsontwerp in dat het mogelijk moet maken om personen die het Duits onvoldoende beheersen, uit te sluiten van het ambt van *Schöffe*.³⁷ Aanleiding vormde een probleem met een *Aussiedler* uit Roemenië die door loting op de lijst van *Schöffen* terecht was gekomen maar de Duitse taal onvoldoende bleek te beheersen.

In Frankrijk wordt sinds kort openlijk gedebatteerd over vormen van positieve actie om de integratie van Noord-Afrikaanse of islamitische immigranten en hun nakomelingen te

bevorderen. Het debat gaat vooral over het toegankelijker maken van overheidsbanen. Onlangs verscheen bijvoorbeeld een rapport waarin voor speciale wervingscampagnes voor de politie werd gepleit.³⁸ In een ander rapport werden de mogelijkheden om het aandeel van Fransen met een migratieachtergrond in overheidsfuncties te vergroten op behoedzame wijze verkend.³⁹ Mogelijk wordt dit debat de komende jaren uitgebreid tot de rechterlijke macht. Vooralsnog is daar echter geen sprake van.

In sommige Duitse deelstaten wordt al langere tijd beleid gevoerd om meer politieagenten van buitenlandse afkomst aan te trekken. Belangrijkste argument is dat de politie behoefte heeft aan medewerkers die de taal, cultuur en omgangsvormen van etnische minderheden kennen. Enkele van onze respondenten in Duitsland konden zich voorstellen dat een migratie-achtergrond ook in selectieprocedures voor rechters positief zou kunnen meewegen. Het zou goed zijn, meenden deze respondenten, als er bij rechters meer kennis aanwezig was over culturele achtergronden van immigranten.

4.5 Nederland

Overwegingen met betrekking tot diversiteit hebben vanaf begin negentiende eeuw al een rol gespeeld bij de benoemingen van de leden van het hoogste rechtscollege van ons land. Daarbij ging het aanvankelijk om regionale herkomst, later om levensbeschouwelijke achtergronden en beroepsmatige herkomst van rechters.

Hoewel er dus al lange tijd wordt gesproken over een evenredige samenstelling van de rechterlijke macht, aanvankelijk naar achtereenvolgens regio, religie, beroepsmatige herkomst, sociale afkomst, politieke kleur en naar geslacht, is er pas recent expliciete aandacht voor de etnische herkomst van rechters. In de debatten, literatuur, enquêtes en onderzoeken van de jaren negentig werd hieraan nog geen aandacht geschonken.⁴⁰ Evenals veel andere werkgevers, voerde de rechterlijke macht als geheel de door de Wet Samen voorgeschreven registratie van de herkomst van de werknemers niet uit. Sommige rechterlijke colleges leverden wel registratiecijfers.

Omstreeks 2000 veranderde deze houding. In de arbeidsvoorwaardenovereenkomst 2000/’01 van de rechterlijke macht is afzonderlijke aandacht besteed aan minderheidsgroepen. Daarin werd het volgende opgenomen: “De NVvR [Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak] en de Minister van Justitie achten het van groot belang dat ook de Sector Rechterlijke Macht een bijdrage levert aan het wegnemen van achterstandsposities van gehandicapten, allochtonen

34 Conseil Supérieur de la Magistrature 2002.

35 In Duitsland zijn naast beroepsrechters ook leken betrokken bij onder andere de strafrechtspraak. Alleen in Noordrijn-Westfalen zijn ongeveer 23.000 lekenrechters actief, van wie 12.500 lekenrechters in strafzaken (*Schöffen*). Iedere Duitser tussen de 25 en 70 jaar kan als *Schöffe* worden aangewezen. De manier waarop *Schöffen* worden geselecteerd verschilt per gemeente. Zie Tak & Fiselier 2002: 75.

36 Uit de toelichting van de Hessische minister van Justitie bij het Entwurf eines Gesetzes über die Zulassung von nichtdeutschen Bürgern als ehrenamtliche Richter. We kregen de tekst van een respondent die destijds, in 1996, als ambtenaar op het Hessische ministerie van Justitie werkzaam was en het wetsontwerp had voorbereid.

37 *Schöffen* zijn lekenrechters die ingeschakeld worden bij de strafrechtspraak. Het wetsontwerp zou op 17 juni 2005 bij de Bundesrat worden ingediend. Zie “Schöffen sollen Deutsch können. Gesetzesentwurf”, Spiegel On-line, 1 juni 2005, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,358435,00.html>, geraadpleegd op 8 augustus 2005.

38 Begag 2004.

39 Calvès 2005, p. 17.

40 Vrij Nederland Enquête 1991; De Groot-van Leeuwen 1991; De Groot-van Leeuwen, Van Rossum & Schuyt 1996.

en vrouwen. A. gehandicapten. [...] B. Allochtonen. De instroom van Nederlanders van allochtone afkomst in de rechterlijke macht is gering. Partijen willen voorwaarden scheppen om de toetreding van deze groep in de rechterlijke macht te bevorderen. In dit kader zal een actiever wervingsbeleid moeten plaatsvinden. C. Vrouwen [...].”

De voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak sprak de afgelopen jaren herhaaldelijk zijn zorgen uit over het geringe aantal rechters van allochtone herkomst. Zo stelde hij in 2001 dat de toegankelijkheid van de rechterlijke macht voor allochtonen moet worden vergroot omdat “een van de onvolkomenheden van de rechterlijke macht de eenzijdige samenstelling is.” De rechterlijke macht zou zijns inzien een afspiegeling van de samenleving moeten zijn.⁴¹ In de strategische agenda 2002-2005 voor de rechtspraak werd de ‘multiculturele samenleving’ opgenomen als een van de thema’s die onderwerp moeten zijn van een brede discussie en gedachtevorming. Een woordvoerder van de Raad voor de Rechtspraak meldde in NRC Handelsblad dat er de komende jaren gericht zal worden gezocht naar gekwalificeerde allochtonen voor de rechterlijke macht.⁴²

De zorg over het geringe aantal collega’s van allochtone herkomst lijkt binnen de rechterlijke macht breed te worden gedeeld. Een groot deel van de rechters acht het wenselijk dat er meer allochtone rechters komen. In een recente enquête onder rechters zei 57 procent het eens te zijn met de stelling ‘er moeten meer rechters komen van allochtone afkomst’. Ook alle door ons geïnterviewden (raio’s, studenten, juristen en rechters) vonden dat de rechterlijke macht zoveel mogelijk een afspiegeling van de samenleving dient te zijn.

De Raad voor de Rechtspraak heeft de afgelopen jaren al enkele maatregelen genomen. Kandidaten voor de raio-opleiding die een andere taal dan het Nederlands als moedertaal hebben krijgen de mogelijkheid aangeboden om een aangepaste test af te leggen. In de selectiecommissies zijn de laatste jaren verschillende leden met een minderheidsachtergrond benoemd. Daarnaast laat de Raad onderzoek doen, waaronder het onderhavige, naar de toegankelijkheid van de rechterlijke macht voor allochtonen.

41 Van Delden in *Het Parool*, 27 juni 2001.

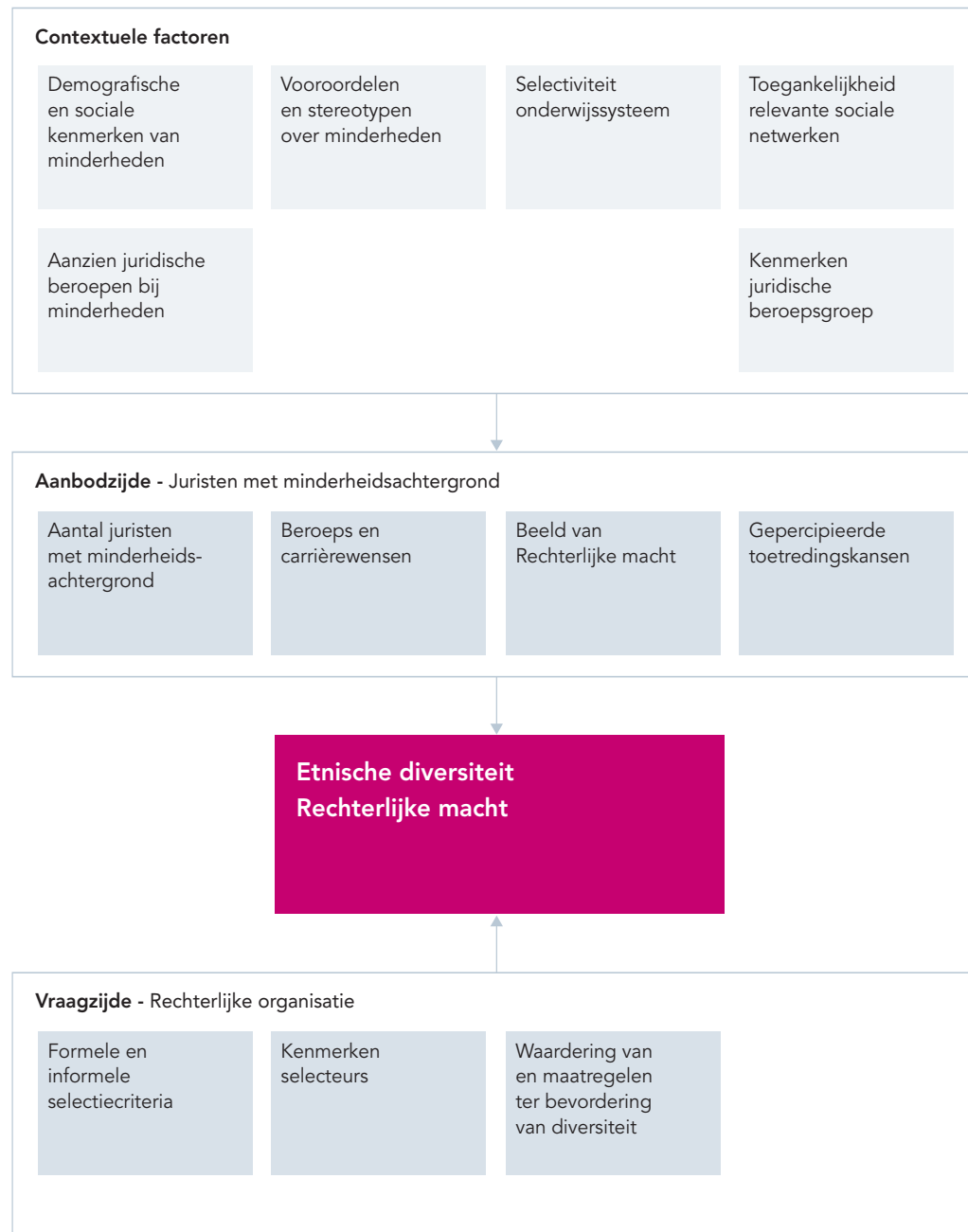
42 *NRC Handelsblad* ‘Blanke bastions’, 11^e jrg. Nr. 6: 5, 29 januari 2003.

5 Factoren die belemmeren of stimuleren

Het aandeel van minderheden in de rechterlijke macht is de uitkomst van een samenspel van vele factoren. Allerlei factoren belemmeren of stimuleren de toetreding van ‘nieuwkomers’ tot de rechterlijke macht. Figuur 1 geeft een overzicht van de factoren die in ons onderzoek naar voren kwamen. Ze kunnen in drie groepen worden ingedeeld: factoren aan de vraagzijde, factoren aan de aanbodzijde en contextuele factoren. De eerste groep omvat factoren die te maken hebben met de selectieprocedures voor de rechterlijke macht. De tweede groep omvat factoren aan de kant van juristen uit de betreffende immigranten- of minderheids-groepen zelf. Contextuele factoren beïnvloeden de instroom van nieuwkomers in de rechterlijke macht op meer indirecte wijze. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het opleidingsniveau van de immigranten- of minderhedenbevolking, de beeldvorming over de betreffende bevolkingsgroepen en het aanzien van de juridische beroepen binnen deze groepen.

Het onderscheid tussen de drie groepen factoren is vooral analytisch van aard. In de praktijk zal sprake zijn van allerlei wisselwerkingen. Uit de literatuur over vrouwen in de juridische beroepen is bijvoorbeeld bekend dat de beroeps- en carrièrewensen van vrouwelijke juristen mede afhangen van de kansen die hen vanuit de professie worden geboden. Veranderingen in factoren aan de vraagzijde kunnen dus tot veranderingen aan de aanbodzijde leiden.

Figuur 1 Factoren die toetreding tot Rechterlijke macht belemmeren of stimuleren



5.1 Factoren aan de vraagzijde

In de literatuur over vrouwen in de juridische beroepen wordt vaak op het verschil tussen landen met een *common law* en landen met een *civil law* traditie gewezen. In *common law* landen worden rechters gerekruteerd uit een beperkte groep van ervaren advocaten of juristen. Dat werkt in het nadeel van vrouwen, die minder goed vertegenwoordigd zijn in die *recruitment pool*. In Engeland leidde het systeem van coöptatie ertoe dat ook vrouwen die al lang in de advocatuur werkzaam waren, minder kans maakten op een uitnodiging om te solliciteren of, als ze zelf konden solliciteren, om door de selectieprocedure te komen. In landen met een *civil law* traditie bestaat de rechterlijke macht meestal uit carrièrerechters. Bij de selectie van kandidaten zijn studie- of testresultaten vaak van doorslaggevend belang. In Frankrijk bijvoorbeeld worden de meeste kandidaten voor de rechtersopleiding in concoursen geselecteerd. Vrouwen behalen in deze concoursen hoge scores. Dat die scores doorslaggevend zijn, werkt dus in het voordeel van vrouwen. De instroom van vrouwen in de Franse rechterlijke macht is de afgelopen decennia snel toegenomen. “Women have found it easiest to enter those branches of the legal profession for which the selection process is based on academic merit. [...] Couched in more general terms: it is the outsiders, those who have neither the personal contacts nor the capital traditionally needed to enter a particular profession, who have something to gain from this mode of recruitment.”⁴³ In Nederland behalen vrouwelijke kandidaten eveneens goede resultaten in de selectie voor de rechtersopleiding.

In Engeland werkt het benoemingssysteem duidelijk ook in het nadeel van juristen met een minderheidsachtergrond. Het percentage *minority* rechters ligt hier ver onder het aandeel van minderheden in de beroepsgroep. In Canada en de Verenigde Staten lijkt het systeem minder in het nadeel van minderheden te werken. Het percentage rechters met een *minority* achtergrond komt hier ongeveer overeen met het aandeel van minderheden in de beroepsgroep. In de Verenigde Staten bestaan wel grote verschillen tussen staten. In sommige staten zijn minderheden relatief goed vertegenwoordigd in de rechterlijke macht, in andere relatief slecht. Welke rol de verschillende selectieprocedures voor de rechterlijke macht hierbij spelen, is niet geheel duidelijk.

In Frankrijk en Duitsland lijkt de sterke nadruk op examenresultaten – anders dan voor vrouwen – eerder in het nadeel dan in het voordeel van allochtone kandidaten te werken. Ook in Nederland scoren kandidaten met een minderheidsachtergrond relatief slecht in de toelatingstests voor de raio-opleiding. Dat kandidaten met een minderheidsachtergrond

43 Boigeol 2003, pp. 405-406.

slechtere resultaten behalen is mogelijk deels terug te voeren op *cultural bias* in de gebruikte tests. De meeste rechters in Nederland worden echter via de ‘buitenstaanders’-route gerekruteerd. Ook dit vormt een factor in de tot nu toe geringe instroom van juristen uit minderheidsgroepen in de Nederlandse rechterlijke macht. De meeste van deze juristen voldoen namelijk nog niet aan het vereiste van zes jaar ervaring in een juridisch beroep. In vergelijking met de andere onderzochte landen lijken de omstandigheden in Nederland niettemin relatief gunstig. In de andere landen kunnen juristen niet zoals in Nederland kiezen uit verschillende toetredingsroutes. In de *common law* landen, waar alleen de ‘buitenstaanders’-route bestaat, wordt bovendien een veel groter aantal jaren ervaring vereist.

In alle drie de *common law* landen zijn of worden wel pogingen ondernomen om de diversiteit van de rechterlijke macht te vergroten. Cijfers over benoemingen van federale rechters in de Verenigde Staten laten zien dat het een groot verschil maakt of een president zich gecommitteerd heeft aan het streven naar een meer diverse rechterlijke macht. In de Canadese provincie Ontario bleek het aantreden van een benoemingscommissie die juristen uit ondervertegenwoordigde groepen aanmoedigde om te solliciteren eveneens een groot verschil te maken. Hetzelfde zien we nu in Engeland. In alle drie de landen is de instroom van ‘nieuwkomers’ dankzij betrekkelijk eenvoudige maatregelen vergroot.

5.2 Factoren aan de aanbodzijde

In de literatuur over vrouwen in de juridische beroepen wordt vaak op de beroeps- en carrièrewensen van vrouwen gewezen. Het hoge percentage vrouwelijke rechters in landen als Frankrijk, Duitsland en Nederland zou onder andere daarmee te maken hebben. Vrouwelijke juristen worden aangetrokken door de arbeidsvoorwaarden die de rechterlijke macht als (overheids)werkgever biedt. De mogelijkheid om in deeltijd te werken, het recht op ouderschapsverlof en andere arbeidsvoorwaarden maken het mogelijk gezin en werk te combineren. De advocatuur biedt hiertoe minder goede mogelijkheden. Vrouwelijke juristen lijken in het algemeen minder belang te hechten aan de hoogte van de beloning. Dit wordt soms als verklaring voor het hoge percentage vrouwelijke rechters in Frankrijk aangevoerd (Franse rechters verdienen relatief weinig).

In hoeverre ook bij juristen uit minderheidsgroepen sprake is van ‘specifieke’ beroeps- en carrièrewensen, is niet geheel duidelijk. In de meeste onderzochte landen lijken juristen met een minderheidsachtergrond eerder de voorkeur te geven aan een loopbaan in de advocatuur dan in de rechterlijke macht. Voor blanke of ‘autochtone’ juristen geldt echter hetzelfde.

De advocatuur oefent aantrekkingskracht uit op een breder spectrum van juristen dan de rechterlijke macht. Als slechts weinig juristen uit minderheidsgroepen een loopbaan in de rechterlijke macht ambiëren is dat overigens hoe dan ook een factor die de instroom belemmert.

Mogelijk hebben juristen uit minderheidsgroepen soms een extra sterke voorkeur voor de advocatuur, of extra motieven voor die voorkeur. Juristen van Turkse afkomst in Duitsland bijvoorbeeld zouden weinig belangstelling hebben voor een loopbaan in de rechterlijke macht en liever de advocatuur ingaan. Daarbij zouden niet alleen de grotere zelfstandigheid en de hogere inkomens in de advocatuur – motieven die ook voor autochtone juristen belangrijk zijn – een rol spelen. Onze respondenten wezen ook op het hoge aanzien dat het beroep van advocaat in Turkse kringen geniet. Een respondente, zelf advocate en van Turkse afkomst, kon zich bovendien voorstellen dat Turkse jongeren minder voor een loopbaan in de rechterlijke macht voelen omdat ze zich wat minder met de Duitse staat identificeren. Verschillende andere respondenten merkten op dat veel Turkse jongeren in Duitsland hun Turkse nationaliteit willen behouden. Voor de toegang tot het rechterschap is echter de Duitse nationaliteit vereist. De advocatuur staat ook voor niet-Duitsers open.

In Frankrijk schijnen rechtenstudenten uit de DOM-TOM na hun afstuderen de voorkeur te geven aan de advocatuur boven de rechterlijke macht. Daarom hebben maatregelen om meer juristen uit de DOM-TOM voor de rechterlijke macht te werven tot nu toe weinig effect gesorteerd. Een respondent gaf als verklaring voor de voorkeur van overzeese rechtenstudenten voor de advocatuur dat zij vaak zeer gehecht zijn aan hun familie en vrienden: “[L]es magistrats sont [...] obligés de faire preuve de mobilité dans leur carrière. Les étudiants d’outre-mer, souvent très attachés à leur région, ne souhaitent pas être nommé dans le nord de la France durant plusieurs années, avant de pouvoir retourner dans la ville où ils ont leur famille et leurs amis.” Mogelijk speelt dat dit laatste motief ook bij de beroepskeuze van rechtenstudenten van Noord-Afrikaanse afkomst een rol.

Behalve beroeps- en carrièrewensen zijn ook de gepercipieerde toetredingskansen van belang. In Engeland bestaat in ieder geval de vrees dat goede potentiële kandidaten hun kansen te laag inschatten. Uit een recent onderzoek bleek echter dat barristers en solicitors uit etnische minderheden even vaak als hun witte collega’s naar functies in de rechterlijke macht solliciteren. Solicitors uit etnische minderheden solliciteren zelfs relatief vaker. Vrouwelijke barristers en solicitors bleken wel relatief weinig te solliciteren. Zij leken meer geneigd hun kansen te onderschatten dan juristen met een minderheidsachtergrond.⁴⁴

44 Malleson & Banda 2000.

Voor Nederland beschikken we over gegevens uit een beperkt aantal interviews met rechtenstudenten en jonge juristen van allochtone afkomst. Het nationaliteitsvereiste lijkt de keuze voor het rechterschap hier niet of nauwelijks in de weg te staan. De meeste respondenten bleken zelf al Nederlander te zijn en velen hadden de indruk dat dit ook voor vrijwel alle jongeren in hun omgeving gold. Enkele respondenten die waren genaturaliseerd met behoud van hun oorspronkelijke nationaliteit vertelden dat ze het wel moeilijk zouden hebben gevonden om afstand te doen van die oorspronkelijke nationaliteit: “Het is ook iets emotioneels. Als de regel zou gelden van je mag maar één nationaliteit, dan had ik daar wel langer over moeten nadenken. Maar uiteindelijk zou ik het wel hebben gedaan.”

Belangrijker lijkt het beeld dat men van de rechterlijke macht heeft. Enkele associaties van respondenten:

- “Een formele organisatie, maar dat kan waarschijnlijk ook niet anders.”
- “Ik heb de indruk dat je toch nogal in een keurslijf zit. Ik heb niet het idee dat er heel veel ruimte is voor een individuele lijn bij het oplossen van juridische vraagstukken.”
- “Het beroep van advocaat wordt meer met succes, met geld verdienen geassocieerd. De rechterlijke macht heeft een stoffiger imago.”
- “De rechterlijke macht lijkt me leuk, maar je moet er wel geestelijk aan toe zijn. Het is een heel ander soort praktijk [dan de advocatuur]. Wij maken eigen zaken. Wij creëren eigen zaken. Een rechter functioneert toch heel anders volgens mij. Die is toch afhankelijk van wat door partijen wordt aangeleverd.”

In een groepsinterview met enkele raio's van allochtone afkomst werd opgemerkt dat allochtone rechtenstudenten mogelijk ook worden afgeschrikt door het gebrek aan (etnische) diversiteit van de rechterlijke macht: “De stap om te solliciteren is voor allochtonen misschien groter. [...] Je komt terecht in een rechtbankcultuur waarin de grote meerderheid autochtoon is. Het is anders dan wat je gewend was in je studententijd, wat je gewend bent in je familie, je vriendenkring, enzovoorts. Dat is eng.” Volgens deze respondenten gaan veel allochtone rechtenstudenten daarom gemakkelijker de advocatuur in. Alleen voor de grote advocatenkantoren geldt hetzelfde bezwaar als voor de rechterlijke macht. In dit groepsinterview kwam bovendien naar voren dat een stage buiten de Randstad een zware kluit kan zijn voor allochtone raio's die een meer multiculturele omgeving gewend zijn.

Waarschijnlijk spelen ook de (gepercipieerde) toetredingskansen een rol. Uit de interviews bleek dat allochtone rechtenstudenten en juristen hun kansen op toelating tot de raio-opleiding veelal laag inschatten. Een jurist vertelde dat als hij rechter wil worden, hij dat

daarom waarschijnlijk vanuit de praktijk zou doen. Een juriste herinnerde zich dat bij studenten het beeld bestond “dat je supergoede cijfers moest hebben om geselecteerd te worden, heel gemotiveerd moest zijn, heel veel tijd in de studie en in relevante bezigheden ernaast moest steken om door de selectie voor de raio-opleiding te komen.” Een studente zei eveneens gehoord te hebben dat de selectieprocedure heel zwaar is. “Dat het een sollicitatieprocedure is van drie maanden geloof ik, waarbij je een IQ-test ondergaat en een psychologische test en een analytische test. Ik ken ook andere mensen die het gedaan hebben, althans ze hebben gesolliciteerd, maar die zijn afgewezen. Mensen waarvan ik weet dat ze hogere cijfers dan mij hebben gehaald en ook meer werkervaring hebben. Dus dat verbaasde me wel. [...] In vergelijking met hen schat ik m'n eigen kansen laag in.”

Misschien zijn allochtone studenten eerder geneigd hun kansen te onderschatten omdat ze in vergelijking met autochtone studenten minder vaak mensen kennen die al in de rechterlijke macht werkzaam zijn. Een studente vertelde dat ze pas na aanmoediging door een docent die ook rechter was had besloten om naar een raio-plaats te solliciteren. “Ik dacht altijd, als ik zou willen, dan zou ik toch niet... Het is misschien een beetje hoog gegrepen, zal misschien niet kunnen. Maar laatst heb ik met een rechter gesproken. Hij stimuleerde mij om dat te gaan doen. Hij zei, je bent van allochtone afkomst, er is ook diversiteit in de rechterlijke macht, waarom zou je het niet kunnen?”

Overigens zeiden sommige van de geïnterviewde juristen eventueel op latere leeftijd wel naar de rechterlijke macht te willen overstappen. Enkele citaten:

- “Het werken bij de rechterlijke macht is wel iets wat ik zou willen doen, maar nu nog niet. Ik merk dat hoe meer je je specialiseert en hoe meer je jezelf verdiept in de stof, hoe meer de behoefte ontstaat om zaken niet eenzijdig te bekijken, maar daar als rechter naar te kijken en vervolgens pas een keuze te maken.”
- “Een rechter moet levenservaring hebben. [...] Je moet niet te snel rechter worden. Het is niet niks. Je beslist over mensen.”

5.3 Contextuele factoren

In de literatuur over vrouwen in de juridische beroepen wordt vaak op de – meer of minder subtiele – voordelen gewezen waarmee vrouwelijke juristen in hun professionele loopbaan te maken krijgen. “A longstanding obstacle to equal opportunity involves the mismatch between characteristics associated with women and those associated with professional success, such as assertiveness and competitiveness,” aldus een Amerikaanse overzichtsstudie.⁴⁵

⁴⁵ Rhode 2003, p. 11.

Een andere – vooral in de Angelsaksische literatuur genoemde – factor is het gebrek aan toegang tot informele netwerken. Vrouwelijke juristen worden daardoor belemmerd in hun carrière: “They aren’t given enough challenging, high visibility assignments. They aren’t included in social events that yield professional opportunities. And they aren’t helped to acquire the legal and marketing skills that are central to advancement.”⁴⁶ Een derde veelgenoemde factor is de ‘cultuur’ die op advocatenkantoren heerst. Lange werkdagen en weerstanden tegen flexibele werktijden en werken in deeltijd maken het met name voor vrouwen moeilijk om werk en gezin te combineren. “The result is that those with the greatest family commitments rarely achieve positions with the greatest influence over workplace policies. By contrast, many lawyers who do reach those positions have made substantial personal sacrifices and resist accommodating colleagues with different priorities. [...] If women want to be ‘players’, the message is that they have to play by the existing rules.”⁴⁷

Juristen met een minderheidsachtergrond – eveneens ‘nieuwkomers’ in de beroepsgroep – krijgen met soortgelijke belemmeringen te maken. Ook voor hen geldt dat ze niet “the same presumption of competence as their male white colleagues” genieten. “For some racial minorities, longstanding myths of intellectual inferiority, coupled with lower average grades and test scores, make these stereotypes particularly difficult to remove”, aldus een Amerikaanse studie.⁴⁸ Dergelijke subtiele mechanismen zijn moeilijker herkenbaar voor degenen die er geen nadeel van ondervinden en worden minder als reëel erkend. Volgens de Amerikaanse en Engelse literatuur belemmert ook het belang van sociaal kapitaal juristen met een minderheidsachtergrond in hun carrière. Als nieuwkomers in de professie hebben ze niet de netwerken geërfd die een carrière kunnen helpen bespoedigen. Voor advocaten uit minderheidsgroepen blijkt het bijvoorbeeld moeilijk te zijn om relaties met blanke cliënten op te bouwen en toegang tot mentoren en training binnen het kantoor te verkrijgen. “I think they like mentoring people who look like them. It’s not intentional. In the elevators you can always get greeted, but as to whether you truly get looked after... [that] is a totally different question”, aldus een respondent in een onderzoek onder advocaten met een minderheidsachtergrond in de Verenigde Staten.⁴⁹ In de Engelse literatuur wordt het belang van sociaal kapitaal in de selectieprocedure voor de rechterlijke macht als een belangrijke belemmering voor de toetreding van juristen met minderheidsachtergrond gezien.

In de interviews met allochtone juristen en rechtenstudenten in Nederland kwamen deze factoren eveneens naar voren. Verschillende respondenten wezen op ‘cultuurverschillen’. De meest genoemde voorbeelden waren de humor tijdens de lunch en de borrelcultuur.

46 Ibid., p. 11.

47 Ibid., p. 18.

48 Ibid., p. 11.

49 Aangehaald in Chambliss 2004, p. 84.

Een citaat: “Je conformeert je misschien niet helemaal aan het sociaal-wenselijke gedrag. [...] Laat ik een concreet voorbeeld geven: het borrelen. Daar houd ik niet zo van. Ik ga wel mee, maar ik ben moslim en geheelonthouder. Ik voel me er daarom niet prettig bij. Dat wordt niet gewaardeerd. Betekent dat dat ik minder geschikt ben? Dit moet beter onderkend worden.” Vrijwel geen van de geïnterviewde juristen en rechtenstudenten kende al iemand die binnen de rechterlijke macht werkzaam is. De geïnterviewde juristen hadden veelal uitsluitend autochtone collega’s. Veel respondenten merkten al gedurende hun studie dat autochtone studiegenoten vaak juristen binnen de familie hadden bij wie ze voor advies konden aankloppen; zijzelf hadden die mogelijkheid niet. Overigens probeerden sommige respondenten nu zelf als rolmodel of wegbereider voor jongeren in hun omgeving te fungeren.

Al deze factoren – het bestaan van cultuurverschillen, vooroordelen en stereotypen en het belang van sociaal kapitaal – zijn niet specifiek voor de rechterlijke macht of de juridische beroepen. Ze belemmeren de instroom van vrouwen en minderheden in hogere functies in het algemeen.

In het geval van minderheden kunnen nog enkele andere structurele factoren de instroom in het hoger onderwijs (waaronder de rechtenstudie) en hogere functies (waaronder de juridische beroepen) belemmeren. Kenmerken van de minderheidsbevolking vormen een eerste factor. Hierbij valt bijvoorbeeld aan het aandeel eerste-generatie immigranten te denken. Voor immigranten die elders geboren en getogen zijn zullen het hoger onderwijs en hogere beroepen in het immigratieland over het algemeen minder toegankelijk zijn dan voor hun in het immigratieland geboren en getogen nakomelingen. Voor immigranten met een andere moedertaal zal dit nog sterker het geval zijn. Ook het opleidingsniveau van de minderheids- of immigrantenbevolking is van belang. Alhoewel er verschillen zijn tussen de onderzochte landen en, binnen ieder land, tussen etnische groepen, is het gemiddelde opleidingsniveau van de minderheids- of ‘allochtone’ bevolking veelal lager dan dat van de blanke of ‘autochtone’ bevolking. Canada, waar het aandeel hoger opgeleiden onder *visible minorities* hoger ligt dan onder blanke Canadezen, vormt een uitzondering. Voor ‘niet-westerse allochtonen’ in Nederland geldt dat het om relatief recent geïmmigreerde groepen gaat (met een hoog aandeel eerste-generatie immigranten), die bovendien een gemiddeld laag opleidingsniveau hebben. De uitgangspositie van de Surinaamse en Antilliaanse groep is wel gunstiger (vaker Nederlands als moedertaal, de traditie dat jongeren uit de elites in Nederland kwamen studeren) dan die van andere groepen.

Een tweede factor is de selectiviteit van het onderwijssysteem. In veel landen blijken kinderen met laag opgeleide ouders minder goede onderwijsresultaten te behalen dan kinderen van hoogopgeleiden. Onderwijsachterstanden van eerste-generatie immigranten worden dan ook vaak gereproduceerd. In Duitsland zijn kinderen van immigranten ondervertegenwoordigd in onderwijsstromen die toegang bieden tot universitaire studies. In Frankrijk behalen kinderen van Noord-Afrikaanse immigranten vaak wel het *bac*, maar opleidingen die toegang bieden tot hoge overheidsfuncties blijven min of meer gesloten. In de Verenigde Staten blijven *African American* en *Hispanic* jongeren ondervertegenwoordigd in het hoger onderwijs. Ook in Nederland is de tweede generatie ‘niet-westerse allochtonen’ ondervertegenwoordigd in het vwo en het hoger onderwijs. Dit geldt met name voor jongeren met een Turkse en Marokkaanse achtergrond. In de interviews met allochtone rechtenstudenten en juristen bleek ook dat een aantal van hen aan het eind van de basisschool een te laag advies (mavo of havo) had gekregen. Allemaal hadden ze uiteindelijk het vwo met succes doorlopen, maar in sommige gevallen wel via een lange omweg.

Een derde factor, die meer specifiek de toetreding tot de juridische beroepen belemmert, is het ‘lokale’ karakter van de juridische beroepen. In Canada en de Verenigde Staten zijn minderheden slechter vertegenwoordigd in de juridische beroepsgroep dan in andere professies. In een rapport van de beroepsorganisatie in Ontario wordt als verklaring geopperd dat “the legal profession is more ‘local’ than, say, medicine, engineering or university teaching. Potential immigrants who are already lawyers, especially from countries with dissimilar legal structures, might be deterred by barriers to accreditation.” Ook voor immigranten (en hun nakomelingen) die hun hele schoolcarrière in Canada hebben doorlopen zou de professie minder toegankelijk zijn, omdat “having less familiarity with Canada may be a liability in occupations, such as the law, that are closely connected to national culture.”⁵⁰ In de Verenigde Staten blijken echter ook *African Americans*, die sinds vele generaties in het land wonen, in de juridische beroepsgroep minder vertegenwoordigd te zijn dan in andere professies. Naast het ‘lokale’ karakter van de professie zijn er kennelijk nog andere factoren in het spel. Voor Nederland en de Europese landen in ons onderzoek beschikken we niet over dergelijke cijfers. Voor eerste-generatie immigranten die hun opleiding in het buitenland hebben genoten is de juridische professie hier waarschijnlijk ook minder toegankelijk dan andere professies. Of dit ook voor de tweede generatie geldt is niet duidelijk.

Juist in Canada en de Verenigde Staten, en ook in Engeland, bestaat binnen de beroepsgroep overigens wel veel aandacht voor de positie van minderheden in de professie. De beroepsorganisaties in alle drie de landen lieten onderzoek doen naar het voorkomen van discriminatie

binnen de beroepsgroep, namen resoluties aan waarin tot bestrijding van discriminatie werd opgeroepen en namen zelf ook – meer en minder concrete – maatregelen om discriminatie te bestrijden. Dit lijkt een gunstige factor – al zijn vertegenwoordigers van minderheden binnen de professie vaak sceptisch over het feitelijke resultaat. In Frankrijk, Duitsland en ook in Nederland vormt de positie van minderheden geen punt van zorg of aandacht voor de beroepsorganisaties. Alleen binnen de rechterlijke macht in Nederland valt het begin van een discussie te ontwaren.

Ondanks het ‘lokale’ karakter van de juridische beroepen blijkt de rechtenstudie in verschillende landen relatief populair te zijn bij jongeren met een minderheids- of migratie-achtergrond. Dit is een gunstige factor. In Engeland bijvoorbeeld heeft de stijging van het aantal rechtenstudenten uit *ethnic minorities* zich vrij snel vertaald in een stijgend aantal advocaten met een *ethnic minority* achtergrond. In Duitsland leveren de rechtenfaculteiten steeds meer juristen van Turkse afkomst af. Dat de rechtenstudie relatief populair is, is overigens geen wet van Meden en Perzen. In Frankrijk lijkt de rechtenstudie juist minder in trek te zijn bij studenten met een Noord-Afrikaanse of Afrikaanse achtergrond. In andere landen bestaan soms opmerkelijke verschillen tussen groepen. In Engeland bijvoorbeeld kiezen studenten van Chinese afkomst relatief vaker voor andere studies. In Canada (Ontario) zijn studenten van zowel Arabische als Chinese afkomst juist wel extra sterk vertegenwoordigd aan rechtenfaculteiten. Het is dus niet zo dat ‘dezelfde’ minderheid overal dezelfde voorkeur aan de dag legt. Ook waarom de rechtenstudie in trek is, is niet altijd duidelijk. In Duitsland gaven respondenten verschillende verklaringen voor de populariteit van deze studie bij *türkischstämmige* rechtenstudenten: de rechtenstudie is een algemene studie; ze geniet de roep dat men er vele beroepen mee kan uitoefenen die een goed inkomen bieden en hoog maatschappelijk aanzien genieten; en voor rechten geldt, anders dan voor medicijnen, geen *numerus clausus*. Waarschijnlijk doen dezelfde motieven ook veel autochtoon-Duitse studenten voor de rechtenstudie kiezen. Voor studenten van Turkse afkomst – en speciaal voor jonge Turkse vrouwen – zou echter ook van belang zijn dat ze voor deze studie niet hoeven te verhuizen. Ze kunnen bij hun familie blijven wonen. Zo worden ook de kosten laag gehouden. Mede daarom zouden vooral in steden als Keulen en Duisburg, waar ook veel Turken wonen, veel jongeren rechten studeren.

Ook in Nederland leveren de rechtenfaculteiten steeds meer juristen met een minderheids-achtergrond af. Vooral jongeren met een Turkse, Marokkaanse of Surinaamse achtergrond kiezen relatief vaak voor de rechtenstudie. Uit de interviews met rechtenstudenten en jonge juristen bleek dat zij daarin vaak gestimuleerd worden door hun ouders, bij wie de juridische

50 Ornstein 2004, pp. 14-18.

beroepen in hoog aanzien staan. Enkele citaten:

- “Bij ons gaat het zo, de dochter of zoon moet of medicijnen studeren of rechten.”
- “In de optiek van Turken zijn er eigenlijk maar twee beroepen met echt aanzien: je bent arts, of je bent advocaat, rechter of officier. [...] Het zijn de twee meest essentiële dingen in het leven: gezondheid en recht!”
- “De rechtenstudie heeft een hoog aanzien. Ook onder ongeletterden. Ze hebben er allemaal wel eens mee te maken gehad, velen hebben een juridische procedure doorlopen, een advocaat in de arm genomen, bijvoorbeeld om een verblijfsvergunning te krijgen. Daarom wordt rechten als nuttig gezien.”

6 Lessen voor Nederland

6.1 Vooruitzichten op grond van de ervaringen elders

Alleen in de drie *common law* landen bleken cijfers over de ontwikkeling van het aandeel van ‘nieuwkomers’ in de rechterlijke macht beschikbaar. De ontwikkeling van de instroom in Engeland heeft misschien nog de meeste voorspellende waarde voor ons land, omdat de relatieve omvang van de minderheidsbevolking daar ongeveer even groot is als in Nederland (negen of tien procent van de totale bevolking). In de Verenigde Staten en Canada maken etnische minderheden een veel groter deel van de bevolking uit. Op andere punten verschilt de situatie in Engeland echter van die in Nederland. Zo telt de Engelse rechterlijke macht relatief minder leden dan de Nederlandse. Bovendien zijn minderheden in Engeland – in vergelijking met hun aandeel in de totale bevolking – meer dan evenredig vertegenwoordigd onder juristen. In Nederland is dit nog lang niet het geval. Een en ander betekent dat het in Nederland waarschijnlijk meer tijd zal kosten dan in Engeland voordat etnische minderheden evenredig vertegenwoordigd zullen zijn in de rechterlijke macht.⁵¹

Gunstig is wel dat ook in Nederland steeds meer jongeren uit minderheidsgroepen rechten studeren. In Engeland heeft de toename van het aantal juristen met een *ethnic minority* achtergrond zich vrij snel vertaald in een stijging van het aantal *ethnic minority* advocaten. De instroom van de betreffende juristen in de Engelse rechterlijke macht is echter veel later op gang gekomen. Dat is vooral aan het Engelse selectiesysteem toe te schrijven. In Nederland zijn de omstandigheden op dit punt gunstiger. Wie niet direct na het voltooien van de rechtenstudie op een plaats in de raio-opleiding wil solliciteren, kan al na zes jaar ervaring in een ander juridisch beroep alsnog voor het rechterschap kiezen. Momenteel zijn er nog maar weinig allochtone juristen met ten minste zes jaar ervaring. De komende jaren zal hun aantal echter snel toenemen.

Voor een antwoord op de vraag of diversiteit een kwestie van tijd of (mede) van beleid is, kan wederom het beste naar de ervaringen in de drie *common law* landen – waar het meeste cijfermateriaal beschikbaar is – worden gekeken. In alle drie de landen kwam de instroom van ‘nieuwkomers’ in de rechterlijke macht niet geheel ‘vanzelf’ op gang. In Engeland, waar lange tijd werd aangenomen dat een meer diverse rechterlijke macht “just a matter of time” was, is de instroom van vrouwen en minderheden pas de laatste jaren zichtbaar vergroot.

⁵¹ In Engeland zijn ruim 9.000 solicitors en barristers met een *ethnic minority* achtergrond werkzaam, terwijl al bij 300 (full-time en part-time) rechters met een dergelijke achtergrond sprake zou zijn van evenredige vertegenwoordiging. In Nederland zou bij ruim 200 rechters evenredige vertegenwoordiging bereikt zijn. Het aantal afgestudeerde juristen met een ‘niet-westers allochtone’ achtergrond bedraagt hier echter hooguit een paar duizend. Hoeveel van hen in een juridisch beroep werkzaam zijn is niet bekend.

Ook in Canada en de Verenigde Staten leidde de toename van het aantal juristen met een minderheidsachtergrond niet automatisch tot een meer diverse rechterlijke macht. Kennelijk zijn de barrières die nieuwkomers op hun weg vinden daarvoor te groot.

6.2 Aanknopingspunten voor beleid

De diversiteit van de rechterlijke macht in een land is de uitkomst van een samenspel van factoren (zie figuur 1). Het precieze gewicht van iedere factor (of groep van factoren) is op grond van ons onderzoek niet vast te stellen. Wel is duidelijk dat kenmerken van de minderheidsbevolking in Nederland een belangrijke factor vormen in de bestaande ondervertegenwoordiging van de betreffende groepen in de rechterlijke macht hier te lande. Het feit dat het om relatief recent geïmmigreerde groepen gaat, die bovendien een gemiddeld laag opleidingsniveau hebben, betekent dat deze groepen relatief weinig juristen tellen. Deze contextuele factor oefent nu nog meer invloed uit dan kenmerken van deze juristen uit minderheidsgroepen (bijvoorbeeld hun beroeps- en carrièrewensen) enerzijds en kenmerken van de selectieprocedures voor de rechterlijke macht (bijvoorbeeld vormen van *cultural bias* in psychologische tests) anderzijds. De laatste jaren nemen de aantallen rechtenstudenten en afgestudeerde juristen met een minderheidsachtergrond echter snel toe. Als deze ontwikkeling doorzet, zullen factoren aan de vraag- en aanbodzijde de komende jaren steeds meer aan belang winnen.

Factoren kunnen meer of minder invloedrijk zijn. Beleidsmakers zullen echter vooral geïnteresseerd zijn in factoren die door beleid te beïnvloeden zijn. De sociaal-economische achterstanden van minderheden zijn niet één twee drie weg te nemen. Ook aan de selectiviteit van het onderwijssysteem of de algemene beeldvorming over minderheden kunnen beleidsmakers binnen de rechterlijke organisatie weinig veranderen. Aanknopingspunten voor beleid kunnen vooral gevonden worden in de eigen selectieprocedures.

Indien men werkelijk ‘meer van minder’ in de rechterlijke macht wil opnemen, werkelijk een diverse rechterlijke macht tot stand wil brengen, is het bijvoorbeeld van belang dat de leden van de Commissie Aantrekken Leden Rechterlijke Macht (CALRM) alsmede degenen die verantwoordelijk zijn voor carrière en promotie, bijvoorbeeld de presidenten van de gerechten, zich committeren aan het streven naar een grotere diversiteit. Zij dienen attent te worden gemaakt op de algemene geneigdheid tot onderschatting van de bekwaamheid van juristen uit minderheidsgroepen; zijzelf zullen hierop geen uitzondering vormen. Het is ook van belang dat zij actief uitkijken naar potentiële kandidaten uit minderheidsgroepen voor alle drie de toetredingsroutes.

Juristen uit minderheidsgroepen kunnen worden aangemoedigd om te solliciteren. In Engeland worden daartoe bijvoorbeeld lezingen gehouden bij organisaties van *ethnic minority* juristen. In Nederland zouden organisaties van allochtone (rechten)studenten benaderd kunnen worden. Minstens zo belangrijk is echter dat vertegenwoordigers van de rechterlijke organisatie bij alle voorlichtings- en wervingsactiviteiten bewust ook allochtone juristen en rechtenstudenten proberen aan te spreken. Wellicht kan ook inspiratie worden geput uit een andere Engelse maatregel. Juristen die geïnteresseerd zijn in een overstap naar de rechterlijke macht worden in Engeland in de gelegenheid gesteld om ‘mee te lopen’ met een ervaren rechter. Juristen uit etnische minderheden – die veelal nog geen contacten hebben binnen de rechterlijke macht – blijken relatief vaak gebruik te maken van deze mogelijkheid.

Om subtiele mechanismen van vooroordeel en uitsluiting te helpen doorbreken is het verder van belang dat minderheidsgroepen goed in de CALRM vertegenwoordigd zijn. Hetzelfde positieve effect zal overigens uitgaan van rechters met een minderheidsachtergrond die hogere posities binnen de rechterlijke macht bekleden, die lid zijn van commissies of redacties of op andere wijzen veelvuldig naar buiten treden. Hun aanwezigheid in dergelijke zichtbare posities zal het beeld helpen doorbreken dat een positie binnen de rechterlijke macht niet bereikbaar is voor juristen uit minderheidsgroepen.

Om een effectief diversiteitsbeleid te kunnen voeren is waarschijnlijk ook een vorm van registratie van de etnische achtergronden van personeelsleden nodig. Alleen zo kan inzicht worden verkregen in de mate van (onder)vertegenwoordiging van etnische minderheden op verschillende niveaus binnen de rechterlijke organisatie. Alleen zo kan ook worden bijgehouden hoe de instroom van minderheden zich ontwikkelt, of personeelsleden met een minderheids- of migratieachtergrond binnen de organisatie doorstromen naar hogere functies, en hoe het met hun uitstroom is gesteld. Diversiteit dient niet alleen een expliciet punt van aandacht te zijn bij de benoeming, maar ook tijdens het verdere carrièreverloop.

De ervaringen met dergelijke, betrekkelijk eenvoudige maatregelen elders zijn hoopgevend. In alle drie de *common law* landen nam de instroom van ondervertegenwoordigde groepen toe zodra de diversiteit van de rechterlijke macht een punt van aandacht in de benoemingsprocedure was geworden. Het beleid bestond vooral uit het doorlichten van de eigen selectieprocedures, het aanmoedigen van juristen uit minderheidsgroepen om te solliciteren, het gericht zoeken naar potentiële kandidaten, zorgen dat minderheidsgroepen goed vertegenwoordigd zijn onder degenen die de selectie verrichten, en zorgen dat potentiële kandidaten desgewenst in contact kunnen komen met ervaren rechters. In Engeland hebben dit soort maatregelen de afgelopen paar jaar tot een relatief groot aantal benoemingen van

rechters met een minderheidsachtergrond geleid. Ongetwijfeld is daarbij ook van belang geweest dat er in dat land een brede consensus was gegroeid over de noodzaak van een meer divers samengestelde rechterlijke macht. Juristen uit de doelgroepen zullen hierdoor zijn aangemoedigd om te solliciteren en zich niet bij voorbaat kansloos te achten. Leden van selectiecommissies zullen er steeds meer van doordrongen zijn geraakt dat het van belang is om – naast andere belangrijke overwegingen – rekening te houden met de diversiteit van de rechterlijke macht. Als een dergelijk proces eenmaal op gang is gekomen en levend wordt gehouden, zijn meer ingrijpende maatregelen – waarvoor minder draagvlak te vinden is – wellicht niet nodig.

Uit ons onderzoek vallen geen conclusies te trekken over het bestaan of ontstaan van een dergelijke consensus in Nederland. Wel bleken alle voor dit onderzoek geïnterviewden (studenten, juristen, raio's en rechters) van mening dat de rechterlijke macht zoveel mogelijk een afspiegeling van de samenleving dient te zijn. Veel respondenten legden zelf onmiddellijk de relatie met het vertrouwen in de rechtspraak. Een jurist zei dat hij het wenselijk zou vinden dat de rechterlijke macht meer dan nu het geval is een afspiegeling van de samenleving vormt “omdat de rechterlijke macht een onderdeel van de samenleving is. Het gevaar dreigt dat de samenleving zich op den duur minder verbonden zal voelen met en minder vertrouwen zal hebben in de rechterlijke macht.” Een studente zei: “De wetgevende macht en de uitvoerende macht worden gekozen, maar de rechterlijke macht niet. Die moet ook zo dichtbij mogelijk bij het volk zijn.” Een studente van Turkse afkomst zei: “Ja, het zou goed zijn als onze mensen daar zitten. Dat haalt meteen een beeld weg bij mensen die geen vertrouwen in de rechterlijke macht hebben: onze mensen zitten er ook, dus zo slecht zal het wel niet zijn.” Een raio zei: “De samenleving verandert van samenstelling. Dat hoor je terug te vinden in alle overheidsorganen, ook de rechtspraak. Men hoort zich aan de wet te houden. Maar dan moet men zich ook kunnen herkennen in de rechtbank. Het mag niet zo zijn dat je in de rechtszaal alleen mensen ziet met wie je verder nooit te maken krijgt.” Een president van een rechtbank ten slotte zei: “Ik acht het wel van belang dat er meer allochtone rechters komen. Het gezicht van de rechtspraak wordt er door bepaald. We moeten bewust ons best doen om de drempel te verlagen, dat lijkt mij goed.”

Sommige respondenten stelden dat een grotere diversiteit niet tot een andere rechtspleging zal leiden, maar vooral voor het beeld van justitiabelen van belang zou zijn. Anderen merkten op dat een grotere diversiteit het risico van een eenzijdige kijk op de samenleving en daaruit voortkomende rechterlijke beslissingen zou reduceren, of dat een grotere diversiteit de kwaliteit van de rechtspleging ten goede zou kunnen komen: “Soms weet ik vanuit mijn achtergrond dat het niet klopt wat mensen zeggen. Je brengt andere kennis mee, die soms

nuttig kan zijn. [...] Ik zie vooral de meerwaarde. Het is niet beslissend voor zaken, maar het kan soms wel handig zijn.”

Het argument van gelijke kansen – veel genoemd in Engeland – werd door onze respondenten niet genoemd. Geen van onze respondenten was ook voor positieve discriminatie als middel om een grotere diversiteit te bewerkstelligen. Men maakte een uitzondering voor het aangemoedigen van allochtone juristen om te solliciteren. Een raio zei: “De stap om te solliciteren is voor allochtonen misschien groter. Zodra je in de procedure zit moet je echter geen voorrangpositie meer hebben.” Een andere respondent vond dat rechtbanken meer actief zouden kunnen werven onder allochtone juristen die ze al in dienst hebben: “Kijk eerst eens wat je binnen je organisatie aan mensen hebt, mensen in juridische functies, met de capaciteiten om rechter te worden.”

6.3 Slotopmerkingen

Een vraag waaraan we nog geen aandacht hebben besteed, is wanneer eigenlijk sprake is van (voldoende) diversiteit naar etnische herkomst. Waarop zou een eventueel streven naar een grotere diversiteit gericht dienen te zijn? Tot nu toe zijn we er stilzwijgend vanuit gegaan dat minderheden idealiter evenredig vertegenwoordigd dienen te zijn in de rechterlijke macht. Dezelfde maatstaf wordt ook in het emancipatiebeleid voor vrouwen gehanteerd. In 2004 werd als een van de concrete doelen voor 2010 geformuleerd dat vrouwen dan vijftig procent van kabinet, parlement, Europarlement en Provinciale Staten, en van de magistratuur uitmaken. Voor andere leidinggevende en besluitvormende posities in de private en publieke sector werden streefpercentages tussen 20 en 45 procent vastgelegd.⁵² Etnische minderheden of ‘niet-westerse allochtonen’ maken echter een veel kleiner deel van de bevolking uit dan vrouwen. Momenteel bedraagt hun aandeel in de Nederlandse bevolking tien procent. Dat roept de vraag op hoe ‘zichtbaar’ de diversiteit naar etnische herkomst van de rechterlijke macht zelfs bij een evenredige vertegenwoordiging van deze bevolkingscategorie zou zijn.

Zouden justitiabelen en het publiek een ander beeld van de rechterlijke macht krijgen als tien procent van de magistraten een ‘niet-westerse allochtone’ achtergrond zou hebben? Kansberekening leert ons dat dit heel goed het geval zou kunnen zijn. We nemen de strafrechtspraak als voorbeeld. Vooral met betrekking tot de strafrechtspraak bestaat immers de vrees dat een gebrek aan diversiteit uiteindelijk ten koste zal gaan van het vertrouwen van het publiek en (dus) van de legitimiteit van de rechtspraak. In het geval van unusrechtspraak zien justitiabelen twee leden van de rechterlijke macht: één rechter en één officier van justitie.

52 Tweede Kamer, 2003-2004, 27061, nr. 30.

De kans dat ten minste een van beiden een minderheidsachtergrond heeft is dan bijna een op vijf. In het geval van een meervoudige kamer ziet de justitiabele vier leden van de rechterlijke macht: drie rechters en één officier van justitie. De kans dat ten minste een van deze vier een minderheidsachtergrond heeft neemt dan toe tot ruim een op drie. Bij deze berekeningen is ervan uitgegaan dat etnische minderheden tien procent van de zittende zowel als de staande magistratuur uitmaken – een situatie die nog lang niet is bereikt. Bij een aandeel van vijf procent bedraagt de kans dat een justitiabele een rechter en/of officier met een minderheidsachtergrond treft tien respectievelijk negentien procent.

Ter vergelijking: bij het huidige percentage vrouwen in de rechterlijke macht (47 procent) bedraagt de kans dat een justitiabele een vrouwelijke rechter en/of officier van justitie treft ruim zeventig procent bij unusrechtspraak en ruim negentig procent in het geval van een meervoudige kamer.

Een heel andere vraag is, of een rechterlijke macht waarin etnische minderheden beter vertegenwoordigd zijn ook in andere opzichten meer heterogeen zou zijn. Volgens sommige auteurs zal dit nauwelijks het geval zijn, omdat bij de selectie van nieuwe leden voor elites een voorkeur voor ‘culturele klonen’ bestaat.⁵³ Om zich temidden van gevestigde leden te handhaven zullen nieuwkomers bovendien conformiteit en loyaliteit moeten tonen. Een beperkte mate van etnische (of gender) diversificatie zal daarom de culturele homogeniteit niet of nauwelijks aantasten. Waarschijnlijk hebben deze auteurs gelijk. Illustratief is dat de meeste door ons geïnterviewde allochtone juristen en rechtenstudenten vonden dat van een rechter gevraagd mag worden dat ze haar hoofddoek aflegt. Enkele citaten:

- “In veel posities maakt het niet uit, maar bij rechters moet ik het gevoel hebben dat ze echt onafhankelijk, neutraal, onpartijdig zijn, een rechter zou geen hoofddoek moeten willen dragen. Een goede rechter zou dat ook kunnen, ze zou haar hoofddoek tijdens zittingen afdoen.”
- “Ik ben van mening dat rechters geen hoofddoek mogen, net zoals een keppeltje of een kruisje dat boven de kleding te zien is. [...] Ik denk ook dat als je de keuze maakt om rechter te worden, dat je dan ook gewoon aan bepaalde voorwaarden moet voldoen. Er wordt iets van jou geëist en jij moet daar iets voor opofferen.”
- “Ik vind: dat soort kenmerken horen niet in een rechtszaal thuis. Met name niet omdat de rechtsstaat staat voor onafhankelijke rechtspraak, onpartijdige rechtspraak, en op het moment dat je op die manier zo duidelijk laat zien dat godsdienst zo’n prominente plaats inneemt, dan laat je daarmee ook weten, vind ik, dat het zo belangrijk is, dat het eventueel ook een rol kan spelen in de manier waarop jij die zaak behandelt, en dat mag niet. Het wekt de schijn van partijdigheid en dat moet je juist niet hebben in de rechtspraak.”

53 Het begrip ‘culturele kloon’ is afkomstig van Essed. Zij paste het onder meer toe op artsen (Essed 2005) en professoren (Essed 2004).

Bij dit gelijk van de auteurs die op het fenomeen van ‘kloning’ wijzen zouden wij echter twee kanttekeningen willen maken. De eerste kanttekening is dat nieuwkomers uit ondervertegenwoordigde groepen wel deels andere kennis en ervaring mee zullen brengen. Daarbij valt niet alleen aan kennis van of ervaring met de taal, cultuur, religie en omgangsvormen binnen etnische minderheden te denken. Juristen met een ‘niet-westers allochtone’ achtergrond zijn bijvoorbeeld ook vaker uit lagere milieus afkomstig dan autochtone juristen. Dit soort kennis en ervaring zullen – zoals onze respondenten ook opmerkten – zelden tot een andere beslissing in een zaak leiden. Het is ook niet wenselijk dat van rechters met een minderheidsachtergrond wordt verwacht dat ze over specifieke kennis van de betreffende minderheid beschikken. Desalniettemin zou de diversiteit aan kennis en ervaring die ‘nieuwkomers’ meebrengen een verrijking voor de rechterlijke macht en voor de rechtspleging betekenen.

De tweede kanttekening is dat ook als het voor de feitelijke rechtspleging geen verschil maakt, de vertegenwoordiging van minderheden in de rechterlijke macht toch van symbolische betekenis kan zijn. Zeggen dat iets (louter) symbolisch is houdt vaak een geringschatting in. De term symbolisch kan echter ook een positieve betekenis hebben. Pitkin maakte in *The Concept of Representation*, dat als het standaardwerk over vertegenwoordiging geldt, onderscheid tussen vier betekenissen of dimensies van het begrip representatie.⁵⁴ Onder formele vertegenwoordiging verstond ze de institutionele regels en procedures met behulp waarvan vertegenwoordigers worden gekozen. Descriptieve vertegenwoordiging (*standing for*) houdt in dat de vertegenwoordigers een afspiegeling vormen van de vertegenwoordigden, de bevolking. Substantiële representatie (*acting for*) betekent dat de handelingen van vertegenwoordigers in overeenstemming zijn met de belangen van hun achterban. Onder symbolische representatie, ten slotte, verstond Pitkin dat de vertegenwoordigden het gevoel hebben dat ze fair en adequaat gerepresenteerd worden. Voor de wetgevende macht (waar Pitkin over schreef) zijn alle vier de dimensies, en (in de visie van Pitkin) bovenal die van substantiële representatie van belang. Voor de rechterlijke macht zal vooral symbolische representatie als nastrevenswaardig worden gezien.⁵⁵ Waarschijnlijk is daarvoor echter een zekere mate van descriptieve vertegenwoordiging vereist. De verschillende dimensies staan niet los van elkaar. Uit een recent gepubliceerd onderzoek naar de representatie van vrouwen in de wetgevende macht bleek dat indien sprake is van descriptieve representatie (dus als vrouwen min of meer evenredig vertegenwoordigd zijn in de wetgevende macht), ook de kans op symbolische vertegenwoordiging toeneemt. Opmerkelijk is dat niet alleen vrouwen, maar ook mannen meer vertrouwen in de wetgevende macht bleken te hebben bij een min of meer evenredige vertegenwoordiging van vrouwen.⁵⁶

54 Pitkin 1967; zie ook Sloot 2004.

55 Vergelijk Kenney 2002 over vrouwen in de rechterlijke macht.

56 Schwindt-Bayer & Mishler 2005. De onderzoekers baseerden zich op gegevens over 31 landen.

De aanwezigheid van minderheden binnen de rechterlijke macht is belangrijk om waar ze in symbolische zin voor staan: dat de rechtspraak niet het prerogatief van een bepaalde etnische groep is. Voor de feitelijke rechtspleging zal dit als gezegd weinig verschil maken, voor het vertrouwen van de bevolking in de rechtspraak des te meer.

Literatuur

Abel, R.L. (1995). 'England and Wales: A comparison of the professional projects of barristers and solicitors'. In R.L. Abel & P.S.C. Lewis, Red., *Lawyers in society. An overview*. Berkeley and Los Angeles, University of California Press: 39-91.

Begag, A. (2004). *La République à ciel ouvert. Rapport pour Monsieur le ministre de l'Intérieur, de la sécurité et des libertés locales*. Paris, CNRS.

Boigeol, A. (2003). 'Male strategies in the face of feminisation of a profession: the case of the French judiciary'. In U. Schultz & G. Shaw, Red., *Women in the world's legal professions*. Oxford/Portland Oregon, Hart: 401-418.

Calvès, G. (2005). *Renouvellement démographique de la fonction publique de l'État: vers une intégration prioritaire des Français issus de l'immigration?* Paris, La Documentation française.

Chambliss, E. (2004). *Miles to go 2004: Progress of minorities in the legal profession*. ABA Commission on Racial and Ethnic Diversity in the Legal Profession.

Conseil Supérieur de la Magistrature (2002). *Rapport annuel 2001*. Paris, Conseil Supérieur de la Magistrature.

Crul, M. & R. Wolff (2002). *Talent gewonnen. Talent verspild? Een kwantitatief onderzoek naar de instroom en doorstroom van allochtone studenten in het Nederlands Hoger Onderwijs 1997-2001*. Utrecht, ECHO.

Department for Constitutional Affairs (2004). *Judicial Appointments Annual Report 2002-2003*. London, Department for Constitutional Affairs.

Department for Constitutional Affairs (2005). *Judicial appointments in England and Wales. Policies and procedures*. London, Department for Constitutional Affairs.

Deutscher Richterbund, Red. (2004). *Handbuch der Justiz 2004. Die Träger und Organe der rechtssprechenden Gewalt in der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg, R. v. Decker's Verlag.

Essed, P. (2004). 'Cloning amongst professors: normativities and imagined homogeneities'. *NORA* 12(2): 113-122.

Essed, P. (2005). 'Gendered preferences in racialized spaces: Cloning the physician'. In K. Murji & J. Solomos, Red., *Racialization. Studies in theory and practice*. Oxford: Oxford University Press: 227-247.

Etherington, B. (1994). *Review of multiculturalism and justice issues: A framework for addressing reform. Working document*. Ottawa, Department of Justice Canada.

Goulbourne, S. (1985). *Minority entry to the legal profession: A discussion paper*. Coventry, Centre for Research in Ethnic Relations.

Groot-van Leeuwen, L.E. de (1991). *De rechterlijke macht in Nederland, Samenstelling en denkbeelden van de zittende en staande magistratuur*. Arnhem, Gouda Quint.

Groot-van Leeuwen, L.E. de, S.U. van Rossum & C.J.M. Schuyt (1996). 'De aanloop tot de rechterlijke macht, verslag van een enquête onder raio's'. *Trema* 19(5a): 107-124.

Judicial Appointments Advisory Committee (2004). *Annual Report for the Period from 1 January 2003 to 31 December 2003*. Toronto, Judicial Appointments Advisory Committee.

Kenney, J.L. (2002). 'Breaking the silence: Gender mainstreaming and the European judiciary'. *Feminist Legal Studies* 10(3): 257-270.

King, A.J.C., W.K. Warren & S.R. Miklas (2004). *Study of accessibility to Ontario law schools*. Kingston, Ontario, Social Program Evaluation Group Queen's University.

Malleson, K. (2004). Creating a judicial appointments commission in England and Wales: Which model works best? Paper for Conference on The selection of judges and judicial activism: Critical perspectives from around the world, London, London School of Economics, January 29-30.

Malleson, K. & F. Banda (2000). *Factors affecting the decision to apply for silk and judicial office, Lord Chancellor's Department*. London, Lord Chancellor's Department.

Ornstein, M. (2004). *The changing face of the Ontario legal profession, 1971-2001. A report to the Law Society of Upper Canada*. Toronto, The Law Society of Upper Canada.

Pitkin, H.F. (1967). *The concept of representation*. Berkeley, University of California Press.

Rhode, D. (2003). 'Gender and the profession: an American perspective'. In U. Schultz & G. Shaw, Red., *Women in the world's legal professions*. Oxford/Portland Oregon, Hart: 3-22.

Schwindt-Bayer, L.A. & W. Mishler (2005). An integrated model of women's representation. *The Journal of Politics* 67(2): 407-428.

Schultz, U. (2003). 'Introduction'. In U. Schultz & G. Shaw, Red., *Women in the world's legal professions*. Oxford/Portland Oregon, Hart: xxv-lxii.

Sloot, B.P. (2004). 'Moeten rechters lijken op de Nederlandse bevolking? Over de wenselijkheid van descriptieve representatie door de rechterlijke macht'. *Trema* 27(2): 49-62.

Tak, P.J.P. & J.P.S. Fiselier (2002). *Duitsland – Nederland en de afdoening van strafzaken*. Nijmegen, Wolf Legal Publishers.

Wolff, R. & M. Crul, (2003). *Blijvers en uitvallers in het hoger onderwijs, Een kwalitatief onderzoek naar de sociale en academische integratie van allochtone studenten*. Utrecht, Echo.

