

Positieve discriminatie

Het Hof van Justitie van de EG heeft in oktober jl. een arrest gewezen, over een voorkeursbehandeling van vrouwen bij aanstelling in de openbare dienst, waar van allerlei kanten al commentaar op is geleverd (arrest-Kalanke, tekst in SEW 1995 p. 792-797 en in JAR 1995 no. 234). Ik zal niet deelnemen aan het daaruit voortgevloeide debat; daarvoor verwijs ik graag naar de noot van Mok bij het arrest (SEW 1995 p. 797-800). Dit debat levert echter een geschikte aanleiding op om eens kort stil te staan bij het verschijnsel positieve discriminatie in het algemeen.

De gedachte om een voorkeursbehandeling te verschaffen aan groepen die maatschappelijk gezien in een situatie van achterstand verkeren stamt uit de administratieve praktijk en de rechtspraak in de Verenigde Staten. Nadat op ras gefundeerde maatstaven door de Amerikaanse rechter in de ban waren gedaan, waardoor met name een eind werd gemaakt aan de officiële segregatie in de Zuidelijke staten, rees de vraag of zulke maatstaven niet toch gebezigd konden worden indien zij louter 'for benign purposes' werden toegepast, d.w.z. ten faveure van de gediscrimineerde groep zelf. Eén van de eerste toepassingen was een quotaregeling voor 'black students' bij de toelating tot het universitaire onderwijs. Zwarte studenten plachten bij de examens laag te scoren; er is toen wel betoogd dat de toelatingseisen zozeer op de gedachtenwereld van de blanke middengroepen waren toegesneden dat er een 'cultural bias' in stak. Wat geschiedde was echter niet dat die eisen werden heroverwogen, maar dat een bepaald percentage van de beschikbare plaatsen voor zwarte studenten werd gereserveerd. Als een voorkeursbehandeling eenmaal bestaat pleegt zij zich verder te ontwikkelen. In de V.S. breidde zij zich eerst uit tot andere terreinen dan onderwijs, bv. overheidsopdrachten en toegang tot de gesubsidieerde huisvesting. Vervolgens verlangen en verkrijgen andere groepen, die zich eveneens in een achterstandspositie geplaatst voelen, ook een voorkeursbehandeling: eerst Spaanssprekenden, Aziaten, Indianen en Eskimo's, later ook anderen.

Sociaal-wetenschappelijk onderzoek, altijd nogal 'prolific' in Amerika, laat zien dat niet alle groepen baat hebben bij de voorkeursbehandeling. Op het terrein van de overheidscontracten profiteren vooral Mexicanen en andere Spaanssprekenden, op dat van het onderwijs de Aziaten. Er is één groep die niet aanwijsbaar baat heeft bij de voorkeursbehandeling, nl. de groep waar het aanvankelijk allemaal om begonnen was, de Amerikaanse zwarten ('African Americans' in politiek correct taalgebruik). Daar schuilt iets verdrietigs in, omdat er in de V.S. geen

enkele andere groep is aan te wijzen die zozeer, in een traditie van verschillende eeuwen, door vooroordeel, brutalisering en geweld onder de duim gehouden is. Het is, maatschappelijk gezien, ook niet ongevaarlijk, omdat de woede in de zwarte armoewijken in steden als New York en Los Angeles zich vooral blijkt te richten tegen degenen die wél van de voorkeursbehandeling schijnen te profiteren (bv. de Koreaanse winkelier en zijn familie).

Uit deze gegevens valt af te leiden dat voorkeursbehandeling slechts een beperkt effect heeft bij het opheffen van maatschappelijke achterstanden. Misschien werkt zij het beste wanneer zij slechts ten voordele van één groep strekt; maar dat is in pluralistisch samengestelde samenlevingen vrijwel onmogelijk. De Reede heeft in zijn artikel over positieve discriminatie in India in dit tijdschrift (1994 p. 153) laten zien hoe het invoeren van een voorkeursbehandeling voor enkele groepen (bv. de 'onaanraakbaren') ertoe leidt dat andere groepen er aanspraak op gaan maken (bv. lagere kasten), met op zichzelf niet ongeloofwaardige argumenten over de behandeling waaraan zij in het recente verleden hebben blootgestaan. Weer andere groepen trekken zich daar weer aan op (bv. etnische en religieuze minderheden), met het gevolg dat in een zeer pluriform land als India de voorkeursbehandeling eerder regel wordt dan uitzondering. Dat heeft twee gevolgen. Het eerste is dat dan de onderlinge rangorde van de verschillende voorkeuren moet worden vastgesteld, en dat kan spanningen oproepen: hoe zou men bv. in Nederland, voor een functie als schooldirecteur, een Surinamer tegen een vrouw moeten afwegen? Het tweede gevolg, dat zich in een land als India duidelijk doet gevoelen, is dat de groepen die een zekere ervaring en traditie hebben in de aanpak van maatschappelijke problemen, en in het beheer van de economie, langzamerhand worden gemarginaliseerd.

Er is nog een ander element dat in de overweging moet worden betrokken: het psychologisch effect. Vooral quotastelsels worden slecht verdragen door degenen aan wie kansen voorbijgaan hoewel zij, naar de geldende eisen, beter gekwalificeerd waren. Nu kan men denken: alle, zij behoorden voordien tot een, maatschappelijk gezien, bevoorrechte groep, en zij moeten er maar aan wennen dat dit hen niet meer helpt. Dat tegenargument is echter niet afdoende. In de eerste plaats niet omdat maatschappelijk ressentiment, of het nu gerechtvaardigd is of niet, zijn uitweg zoekt in irrationeel gedrag (bv. bij de stembus). In de tweede plaats niet, omdat de uitgesloten helemaal niet behoeven te behoren tot

een bevoorrechte groep: het enige wat vaststaat is dat zij niet tot een identificeerbare bevolkingsgroep behoren die als zodanig een achterstandssituatie kan claimen. De eerste die in de V.S. zijn bezwaar tegen het quotastelsel in het onderwijs voor het federale hooggerichtshof wist te brengen (overigens zonder succes) was een Joodse student, De Funis. Hij behoorde dus tot een groep die, zacht gezegd, ook wel enige weet heeft van achterstelling en discriminatie. Maar de uitgeslotene had natuurlijk ook een jongen van het platteland kunnen zijn die in een volstrekt kansarme omgeving is opgegroeid al behoort hij niet tot de groepen die van voorkeursbehandeling profiteren, bv. omdat hij 'white, Anglo-Saxon, protestant' is (wat hij ook niet helpen kan). Dat zou er, in een land als Nederland, voor kunnen pleiten de rechter de mogelijkheid te geven de voorkeursbehandeling te doorbreken op gronden van redelijkheid en billijkheid; maar als men dat eenmaal doet loopt men de kans het hele stelsel te ontworsten. Dat stelsel heeft nl. alleen maar een rechtvaardiging als gedacht wordt in termen van bevoorrechte en achtergestelde groepen; het kan, naar zijn aard, niet leiden tot rechtvaardigheid in het individuele geval.

Echte quotastelsels hebben het nadeel dat zij zich als het ware inslijpen. De groepen die ervan denken te profiteren beschouwen het als een verkregen recht. Tegen afschaffing kunnen zij inbrengen dat hun erkende maatschappelijke achterstand daardoor wordt gecontinueerd. Met andere woorden: zowel handhaving als afschaffing kunnen spanningen oproepen. Er lijkt mij maar één methode mogelijk om die spanningen te verminderen: bij de invoering van elke voorkeursbehandeling dient te worden vastgesteld hoe lang zij zal gelden. Zij strekt er immers toe de maatschappelijke achterstand op te heffen of te

verminderen, en als na verloop van tijd blijkt dat zij daar niet toe bijdraagt moet zij verdwijnen. Gelijke behandeling is, tenslotte, de regel.

In Nederland ligt de achterstand van de verschillende groepen die voor voorkeursbehandeling in aanmerking zouden kunnen komen, niet op hetzelfde terrein. Het probleem van de allochtone werknemer is niet vergelijkbaar met dat van de (autochtone vrouw). Tot nu toe is op nationaal niveau niet veel gebeurd, al is er een belachelijk wetje (Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen) dat, ter wille van de werkgelegenheid van allochtonen, o.a. leden van het parket van de Hoge Raad verplicht om aan één of andere bureaucraat te melden waar hun ouders geboren zijn (nog niet: wat de godsdienst was van hun groothouders, zoals in 1940). Toen de Commissie gelijke behandeling werd geïnstalleerd heeft de voorzitter, prof. Goldschmidt, op voorzichtigheid bij het invoeren van voorkeursmaatregelen aangedrongen. Als het maatschappelijk effect van die maatregelen gering is, aldus haar betoog, maar als wel de indruk ontstaat dat sommigen meer kansen krijgen dan anderen, moet men zich afvragen of het wel een goede strategie is.

In elk geval zal de invoering van elk stukje voorkeursbehandeling voorafgegaan moeten worden door een degelijk debat over de mogelijke maatschappelijke gevolgen, zowel in het algemeen als op het desbetreffende terrein. De inzet is ernaar. Als men de spanningen tussen bevolkingsgroepen doet toenemen kan men in de tweede helft van de 20e eeuw weten dat men, bijna letterlijk, met vuur speelt. Ook in dat opzicht stemmen de Amerikaanse ervaringen niet optimistisch.

T.K.