



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Positieve Discriminatie in India: bestuurlijke en politieke dilemma's
Zwart, F. de

Citation

Zwart, F. de. (2011). Positieve Discriminatie in India: bestuurlijke en politieke dilemma's. *Bestuurskundige Berichten*, 26(3), 16-17. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3212045>

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3212045>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Positieve Discriminatie in India:

bestuurlijke en politieke dilemma's

door Frank de Zwart

Beleid van positieve discriminatie dwingt de overheid tot het erkennen en administratief vastleggen van een sociale structuur. Dit proces is minder eenvoudig en onschuldig dan het lijkt. Categorieën zoals ras, etniciteit of kaste worden tegenwoordig algemeen als sociale constructies (in plaats van primordiale gegevens) beschouwd, en overheden zijn zich meer bewust geworden van hun belangrijke rol in het vestigen of ontmoedigen van dergelijke constructies. De geschiedenis van positieve discriminatie in India biedt een interessante illustratie van het bestuurlijke en politieke dilemma dat hieruit voortkomt.

Groepsongelijkheid en de Liberale Rechtstaat

Bijna allesamenlevingen met een cultureel, etnisch, of raciaal diverse bevolking worden gekenmerkt door sociaal economische ongelijkheid tussen de diverse bevolkingsgroepen. Voor overheden vormt dit een serieus probleem. Ongelijkheid is een getolereerde en zelfs wenselijke uitkomst van het economisch proces. Gelijke kansen (zoals de grondwet die garandeert) leiden niet noodzakelijk tot gelijke uitkomsten. Maar als ongelijke uitkomsten overlappen met groepskenmerken zoals huidskleur, etniciteit, gender of kaste, is er iets mis. In dat geval is het onwaarschijnlijk dat verschillen in merites en talent de ongelijke uitkomst kunnen verklaren, en wordt eerder gedacht dat er iets hapert aan het uitgangspunt 'gelijke kansen voor individuen'.

"Gelijke kansen [...] leiden niet noodzakelijk tot gelijke uitkomsten."

Bovenstaande is een enigszins geabstraheerde weergave van het achterliggende motief—in liberale rechtstaten—om antidiscriminatiebeleid te voeren. Iedere moderne grondwet kent artikelen die gelijke kansen garanderen door onderscheid op basis van ras, geloof, etniciteit, gender, en kaste verbieden. Maar dat verbod is notoir moeilijk te handhaven, en bovendien kunnen de gevolgen van discriminatie die in het verleden plaatsvond zeer lang doorwerken. Vandaar dat de meeste staten naast standaard antidiscriminatie wetgeving allerlei extra maatregelen nemen ter compensatie van discriminatie in het verleden. Positieve discriminatie is daarvan een in het oog springend voorbeeld. Niet toevallig vind je de grootste en langdurigste positieve discriminatie programma's in landen met een verleden waarin onderscheid naar ras, etniciteit of kaste gangbaar

of zelfs legaal was: India, De Verenigde Staten en Zuid Afrika. In de VS was rassenscheiding wettelijk voorgeschreven tot de *Civil Rights Movement* dat definitief veranderde in de vroege jaren 60. In Zuid Afrika gold hetzelfde tot het einde van Apartheid in 1994.

Kaste en Quota in India

In India is onderscheid tussen groepen vooral verbonden met het kastensysteem. Kaste discriminatie is nooit een wettelijk gesanctioneerd systeem geweest (zoals rassenscheiding in de VS en Zuid-Afrika) maar het is vanouds een prominent onderdeel van India's sociale structuur. Lagere kasten waren vroeger bijvoorbeeld vrijwel uitgesloten van onderwijs met als gevolg dat hoge kasten lange tijd een monopolie hadden op posities in de publieke sector. Dat monopolie is inmiddels verleden tijd maar er is nog steeds een sterke oververtegenwoordiging van hoge kasten in de midden en hoge kaders in de publieke sector. Bedenk daarbij dat de staat tot laat in de 20ste eeuw de enige substantiële werkgever was in India, en dat bovendien ambtelijke posities, veel meer nog dan in Nederland, in India ook machtsposities zijn. Het monopolie van de hoge kasten op deze posities was één van de cruciale problemen waarmee de eerste onafhankelijke regering van India (vanaf 1947) worstelde.

Met het vertrek van de Britten in 1947, werd India een democratische liberale rechtstaat, gebaseerd op een moderne grondwet. De makers van die grondwet (en met hen de politieke elite in die periode) stelden zich nadrukkelijk ten doel om de extreme ongelijkheid tussen groepen— als gevolg van het kastensysteem—te bestrijden. De Indiase grondwet legt veel nadruk op gelijkheid en in dat kader vind je ook een aantal grondwetsartikelen dat positieve discriminatie voor achtergestelde groepen sanctioneert. Bij het ontwerpen en uitvoeren van beleid echter diende zich de vraag aan wie nu precies de begunstigden moesten zijn. Gezien de idee dat India's groepsongelijkheid primair een gevolg is van het kastensysteem, lag het voor de hand dat de begunstigden een selectie van de lage kasten zouden zijn. Maar daarbij deed zich een moeilijk oplosbaar dilemma voor.

Om bepaalde kasten de begunstigden te maken vereiste registratie, administratie en formele erkenning van kasten. Maar dat was precies



wat de politieke elite en de makers van de grondwet wilden vermijden. Het kastensysteem met zijn inherente groepsongelijkheid op basis van geboorte is onverenigbaar met individuele gelijkheid voor de wet. Bovendien gaat het hier niet alleen om erkenning en registratie van kasten, maar ook om het koppelen van een 'premie' (in de vorm van quota in overheidsbanen en toegang tot universiteiten en hogescholen) aan kaste-identiteit. Het risico bestaat dat positieve discriminatie het kastensysteem nieuw leven inblaast in plaats van het te bestrijden. De makers van India's grondwet waren zich van dit risico terdege bewust en hebben geprobeerd het dilemma op te lossen door een bestuurlijke handigheid: zij hebben een nieuwe categorie in het leven geroepen—de *backward classes*—en deze in de grondwet verankerd als begunstigde van positieve discriminatie.

Hiermee hoopten zij de noodzaak om kaste officieel te erkennen en te registreren te omzeilen, zonder het noodzakelijk geachte beleid van positieve discriminatie te hoeven opgeven. Zogenaamde *backward class commissions* kregen de opdracht criteria te ontwikkelen en op basis daarvan lijsten te maken van de doelgroepen van positieve discriminatie. Maar *backward classes* was (en is) een bestuurlijke constructie, niet een geleefde sociale categorie. Voor de bevolking van India is kaste een reële en belangrijke categorie, of de staat dat nu wil erkennen of niet. Als mensen aan ongelijkheid denken, en aan het recht op compensatie voor discriminatie, dan denken zij aan kasten, niet aan *backward classes*.

De *backward class commissions* werden hard met de sociale werkelijkheid geconfronteerd. Verschillende serieuze en langdurige pogingen om lijsten van India's *backward classes* op te stellen

zijn mislukt. Politieke partijen, kaste-organisaties, sociale bewegingen, en een veelheid van lokale vertegenwoordigers van specifieke kaste-belangen hebben de commissies in feite gedwongen kasten op te nemen in hun lijst. India's *backward classes* (zo heten ze nog steeds) zijn uiteindelijk niet meer dan een grote verzameling lage kasten geworden. De laatste nationale *backward class commission* (die rapporteerde in 1980) heeft meer dan 4200 kasten op de lijst. Opgeteld vormen deze ongeveer 47 procent van de bevolking.

Sinds 1990 heeft de centrale regering 27 procent van alle banen in de publieke sector en alle plaatsen voor studenten aan universiteiten en hogescholen exclusief gereserveerd voor de *backward classes*. Dit beleid is zeer controversieel, onder andere omdat het kastensysteem erdoor is opgebloeid eerder dan verminderd, maar de belangen erbij zijn groot en zozeer verweven met electorale politiek (vele politieke partijen mobiliseren hun kiezers op basis van hun commitment aan dit beleid) dat een verandering erin onwaarschijnlijk is.

Mislukking, of toch niet?

De vrees van de makers van de grondwet is waarheid geworden. Positieve discriminatie heeft in India het kastensysteem nieuw leven ingeblazen. De laatste stap in dit proces, dat al bijna 60 jaar gaande is, is het herinvoeren (na 80 jaar) van kaste identiteit in de nationale volkstelling (dit jaar gehouden). Doel hiervan is om een einde te maken aan de eindeloze discussie en conflicten over de precieze status van kasten en daarmee over de samenstelling van de lijsten met begunstigten van positieve discriminatie.

Je zou dus kunnen zeggen dat het positieve discriminatie beleid in India is mislukt. Het heeft kaste bewustzijn en kaste onderscheidingen bevorderd in plaats van deze te ondermijnen. Daar staat echter tegenover dat dankzij dit beleid het aandeel van lage kasten in het openbaar bestuur aanzienlijk is vergroot, en daarmee is ook de macht en invloed van dit deel van de bevolking groter geworden. Bovendien is het belang van kaste identiteit gebleken in een bottom-up proces en

zoals sommige politici en wetenschappers in India stellen: als mensen kaste zo belangrijk vinden geeft het geen pas voor de staat om daar top-down 'overheen te walsen', zelfs niet met de goede bedoeling om gelijkheid te bevorderen. ■

"Het risico bestaat dat positieve discriminatie het kastensysteem nieuw leven inblaast in plaats van het te bestrijden."