

Het voorkeursbeleid van de Nederlandse overheid.

Enkele opmerkingen ten aanzien van het evenredigheidsbeginsel¹

Albert Beekes, Karin Sanders en Piet Hermkens

Albert Beekes was tot april 1995 universitair docent bij de vakgroep Sociologie Universiteit Utrecht; sindsdien is hij coördinator onderzoeksprogramma aidspreventie in Mutolere, Uganda.

Karin Sanders en Piet Hermkens zijn universitair hoofddocent bij de vakgroep Sociologie van resp. de RUG en de UU. Adres: Karin Sanders, RUG, vakgroep Sociologie, Grote Rozenstraat 31, 9712 TG Groningen. tel: 050-3636212.

Samenvatting

De Nederlandse overheid voert ten aanzien van vrouwen voor de aanstelling in bepaalde overheidsfuncties een voorkeursbeleid. Voor het vaststellen van de mate van achterstand van vrouwen ten opzichte van mannen wordt het evenredigheidsbeginsel gehanteerd. In de nota 'Voorkeursbeleid bij aanstelling in overheidsfuncties' (Tweede Kamer 23 022) wordt voorgesteld de mate van (on)evenredigheid te berekenen aan de hand van een vergelijking tussen het percentage vrouwen in een functie enerzijds en het percentage gekwalificeerde vrouwen anderzijds. In dit artikel wordt betoogd dat door de mate van (on)evenredigheid op de voorgestelde wijze te meten (a) de factor 'tijd' wordt genegeerd en (b) geen rekening wordt gehouden met beeldvorming en zelfselectie van vrouwen. Aan de hand van onder meer een simulatie op basis van data van personeel aan de Nederlandse universiteiten tussen 1968 en 1991, wordt geconcludeerd dat de voorgestelde berekening leidt tot een overschatting van de mate van (on)evenredigheid. Onbedoeld effect van het voorkeursbeleid is dat er onrealistische verwachtingen worden gewekt. In de slotparagraaf wordt als alternatief beleidsinstrument voorgesteld de jaarlijkse instroom-, doorstroom- en uitstroomcijfers te gebruiken als onderdeel van personeels- en loopbaanbeleid om zodoende voor vrouwen de toegankelijkheid tot aantrekkelijke banen in een organisatie te vergroten.

1. Inleiding

'Bij gelijke geschiktheid wordt de voorkeur gegeven aan een vrouw', 'In eerste instantie wordt alleen gewonnen onder vrouwen'. Deze zinsneden zijn in toenemende mate in personeelsadvertenties te vinden. Ze verwijzen naar het gebruik van het voorkeursbeleid ten aanzien van vrouwen, ook wel positieve actieprogramma's genoemd. Het voorkeursbeleid, zo-

als weergegeven in de nota van het ministerie van Binnenlandse Zaken 'Voorkeursbeleid bij aanstelling in overheidsfuncties' (Tweede Kamer, 23 022)² bevat een samenhangend geheel van maatregelen, waarbij het enerzijds gaat om maatregelen die gericht zijn op een toename van de in- en doorstroom van vrouwen en anderzijds om maatregelen die gericht zijn op de afname van de uitstroom van vrouwen. De motivatie voor dit voorkeursbeleid is gelegen in een achterstandssituatie van vrouwen op de arbeidsmarkt. Deze achterstandspositie wordt onrechtvaardig geacht en dient, gezien de nota, zodanig te veranderen dat vrouwen en mannen evenredig over functies en beroepen zijn verdeeld.

In de nota (p. 21) wordt de mate van (on)evenredigheid afgeleid uit een vergelijking van twee situaties. Aan de ene kant de situatie zoals die binnen de arbeidsorganisaties is – bijvoorbeeld het percentage vrouwelijke hoogleraren binnen een universiteit – en aan de andere kant de situatie die men als maatstaf voor de vergelijking neemt. Voor deze laatste situatie bestaan drie mogelijkheden. Allereerst het *demografisch criterium*: hierbij wordt de samenstelling van de bevolking als maatstaf genomen. Als vrouwen 52 procent van de Nederlandse bevolking uit zouden maken, zou bij twee procent vrouwelijke hoogleraren duidelijk sprake zijn van een (on)evenredige vertegenwoordiging van vrouwen over Nederlandse leerstoelen. Het *opleidingscriterium* wordt veelal als tweede mogelijkheid genoemd om als maatstaf te functioneren. Het gaat hierbij om het aandeel van de leden van achterstandsgroep, in dit geval vrouwen, die wat opleiding betreft gekwalificeerd zijn. Bij dit criterium zou in ons geval een vergelijking worden gemaakt tussen het percentage gepromoveerde vrouwen – in principe gekwalificeerd om hoogleraar te worden – en het percentage vrou-

welijke hoogleraren. Ten slotte wordt het criterium van het *gekwatificeerd aanbod* genoemd: het aandeel van de leden van de achterstandsgroep die voor een bepaalde functiesoort en -niveau zijn gekwatificeerd en die zich bovendien beschikbaar stellen voor de arbeidsmarkt. In dit laatste geval zou gekken kunnen worden naar het percentage vrouwen onder de werkzame universitaire hoofddocenten.

In 'Voorkeursbeleid bij aanstelling in overheidsfuncties' wordt een voorkeur uitgesproken voor het derde criterium – het gekwatificeerd aanbod – als referentiekader. In de nota wordt vervolgens de mate van (on)evenredigheid gehanteerd als maatstaf voor de mate van achterstand. Een groot verschil tussen het percentage vrouwelijke hoogleraren en het percentage voor deze functie gekwatificeerde vrouwen wijst dus op een onevenredige vertegenwoordiging van vrouwen. Afhankelijk van de mate van onevenredigheid kunnen de volgende maatregelen, geordend van licht naar zwaar, worden gehanteerd: (1) een oproep in de betreffende advertentie aan vrouwen om te solliciteren, (2) voorkeur voor vrouwen bij gelijke geschiktheid, (3) voorkeur voor vrouwen bij voldoende geschiktheid, (4) in de eerste plaats uitsluitend werven onder vrouwen en (5) gedurende een bepaalde tijd en tot een bepaald aandeel vrouwen is bereikt, uitsluitend selectie onder vrouwen. Dit laatste betekent dat voor een bepaalde periode de vacatures worden gereserveerd.

Op het eerste gezicht lijkt het hanteren van het concept 'evenredigheid' een helder beleidsinstrument voor het wegwerken van de achterstand van vrouwen. Daar waar een onevenredige vertegenwoordiging van vrouwen wordt geconstateerd, wordt afhankelijk van de mate van onevenredigheid een bepaalde variant van het voorkeursbeleid voorgesteld. Op het gebruik van het begrip evenredigheid is echter al meerdere malen en van verschillende kanten kritiek geleverd. Entzinger (1984) wees op de afwezigheid van definiëring, omschrijving of zelfs maar invulling van het begrip. Van Praag (1984) en daarna Bovenkerk (1986) wezen op terminologische onduidelijkheden. Bovenkerk attendeerde in dat verband op het tweeledig gebruik van het begrip onevenredigheid. Enerzijds als maatstaf voor achterstand, anderzijds als maatstaf voor toegankelijkheid. Het spreekt voor zich dat onduidelijkheden over centrale

begrippen aanleiding kunnen vormen tot moeilijkheden 'bij de feitelijke uitvoering en toepassing van het beleid, onder meer omdat het onvoorziene of onbedoelde gevolgen kan hebben' (De Jong en Verkuyten 1990).

In dit artikel zetten we eveneens vraagtekens bij het evenredigheids criterium als maatstaf voor de achterstand van vrouwen en richten ons daarbij met name op het hanteren van het *gekwatificeerd aanbod* als criterium. Zo wordt in de nota een aantal veronderstellingen over de achterliggende processen van de achterstandpositie van vrouwen voor verschillende functies en beroepen impliciet gelaten. Aangenomen kan worden dat een onevenredige vertegenwoordiging niet alleen door systematische achterstelling wordt veroorzaakt, maar ook door andere factoren. Door het expliciteren van deze achterliggende (cognitieve) processen is het mogelijk het effect hiervan op de mate van (on)evenredigheid aan te geven. Wat zijn die achterliggende processen? In dit artikel beperken we ons tot twee processen. In de eerste plaats wordt in paragraaf 2 ingegaan op het verwaarlozen van de tijdsfactor in het voorgestelde beleid. Aan de hand van een simulatie op basis van data van personeel aan Nederlandse universiteiten van 1968 tot en met 1991³ wordt het effect op de mate van (on)evenredigheid duidelijk gemaakt. In de tweede plaats wordt in paragraaf 3 ingegaan op het verschijnsel van zelfselectie door vrouwen, dat in de nota wordt genegeerd. In het voorkeursbeleid wordt impliciet verondersteld dat mannen en vrouwen dezelfde 'beelden' hebben van een ideale levensloop. In werkelijkheid maken mannen en vrouwen echter gedurende hun levensloop verschillende keuzen. Aangenomen kan worden dat de verschillen in keuzen voor examenvakken, vervolgoopleidingen, type baan, aanstellingsomvang enz. leiden tot allerlei vormen van onevenredigheid. In paragraaf 4, ten slotte, trekken we enkele conclusies en bediscussieren we de bedoelde en onbedoelde effecten van het hanteren van het evenredigheidsbeginsel. Vervolgens wordt een voorstel gedaan voor een betere operationalisatie van de mate van (on)evenredige vertegenwoordiging.

2. Tijdsfactor

Vrouwen hebben in de laatste tien jaar in opleidings-

niveau een enorme sprong voorwaarts gemaakt (o.a. Sanders 1993). Het percentage vrouwen onder de beschikbare kandidaten voor verschillende functies is enorm gestegen. Dat geldt met name voor de functies waarvoor een hoger opleidingsniveau is vereist. Het lijkt dan ook plausibel dat de ondervertegenwoordiging van vrouwen onder in het verleden aangestelde werknemers althans gedeeltelijk is veroorzaakt door een gebrek aan gekwalificeerd aanbod. Met andere woorden: bij het meten van ondervertegenwoordiging dient de factor tijd een belangrijke rol te spelen. Ook Churchill en Shank (1976) geven aan dat een één-momentopname als basis voor streefcijfers tot grote vertekeningen kan leiden. Hoofdoorzaak daarvan zou zijn dat er geen rekening gehouden wordt met de benodigde doorstroomtijd om van beginnende tot ervaren werknemer te groeien.

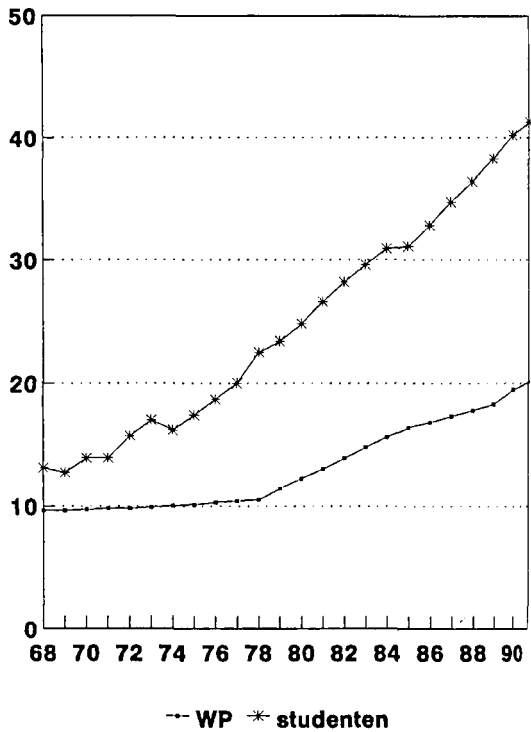
Hieronder wordt aan de hand van een eenvoudige simulatie het effect van de jaarlijkse vergelijking van het gekwalificeerde aanbod en het concrete aandeel van vrouwen in een bepaalde functie geïllustreerd. Voor deze simulatie gebruiken we gegevens over de sekseverdeling onder studenten en onder het wetenschappelijk personeel aan Nederlandse universiteiten in de periode 1968-1991. Hierbij wordt geen verschil gemaakt tussen start- en hogere wetenschappelijke functies en wordt dus niet ingegaan op doorstroomtijd van beginnende naar ervaren wetenschappers, zoals aangegeven door Churchill en Shank (1976).

Op basis van het evenredigheids criterium zou het percentage vrouwen onder het wetenschappelijk personeel (het concrete aandeel) gelijk moeten zijn aan het percentage vrouwen onder de afgestudeerden (het gekwalificeerde aanbod). Het maken van een vergelijking tussen het concrete en het gekwalificeerde aanbod zoals voorgesteld in de nota veronderstelt dat het wetenschappelijk personeel elk jaar volledig opnieuw wordt samengesteld op basis van de afgestudeerden in het laatste jaar. Dit lijkt een weinig realistische assumptie. In het navolgende wordt getracht deze assumptie stap voor stap te vervangen door meer realistische aannames. Daarbij beperken we ons tot twee factoren: de groei van een organisatie en de selectiviteit van de uitrede.

In figuur 1 wordt voor de periode 1968-1991 het percentage vrouwen onder de afgestudeerden en het

percentage vrouwen onder het wetenschappelijk personeel aan de Nederlandse universiteiten weer gegeven. In tabel 1 (aan het eind van dit artikel) worden de exacte percentages vermeld.

Percentage vrouwen



Figuur 1: Percentage vrouwen onder het wetenschappelijk personeel en onder de studenten, 1968-1991.

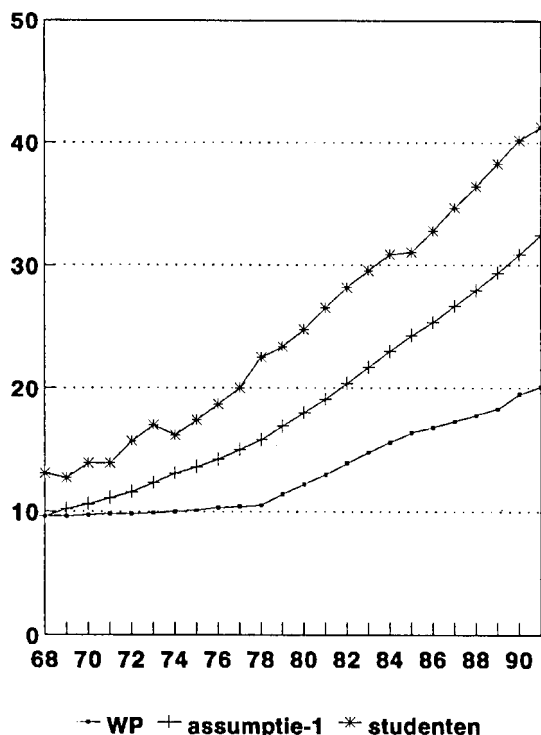
Zowel het percentage vrouwen onder de afgestudeerden als het percentage vrouwen onder het wetenschappelijk personeel is gestegen in de periode 1968-1991. Het percentage vrouwelijke afgestudeerden is gestegen van 13 naar 41. In 1968 is iets meer dan één op de tien afgestudeerden vrouw, in 1991 is bijna de helft van de afgestudeerden vrouw. Het percentage vrouwen onder het wetenschappelijk personeel is in dezelfde periode gestegen van 10 naar 20 procent. Terwijl in 1968 ongeveer één op de tien medewerkers vrouw is, geldt dat in 1991 voor één op de vijf medewerkers. Voor 1991 wordt een onevenredige vertegenwoordiging van vrouwen ge-

constateerd: het concrete aandeel vrouwen onder het wetenschappelijk personeel (20 procent) is lager dan het gekwalificeerde aanbod (percentage vrouwen onder afgestudeerden: 41 procent). Volgens 'Voorkeursbeleid bij aanstelling in overheidsfuncties' zou op grond van deze onevenredige vertegenwoordiging een achterstelling van vrouwen bij wetenschappelijke functies worden geconstateerd en voorkeursbeleid worden voorgesteld.

Assumptie 1: groei van de organisatie – In de bepaling van de mate van achterstand zoals voorgesteld in de nota wordt geen rekening gehouden met de groei van de organisaties. Aangenomen kan worden dat de krimp en groei van een organisatie, in dit geval de Nederlandse universiteiten als geheel, invloed heeft op het aantal nieuwe aanstellingen per jaar en daarmee op het percentage vrouwen onder het wetenschappelijk personeel. Er kan worden verwacht dat naarmate er relatief, ten opzichte van de uittrekders en ten opzichte van het zittende personeel, veel nieuwe aanstellingen plaatsvinden, de kenmerken van de net afgestudeerden sneller worden overgenomen door het zittende personeel. Dit betekent dat we kunnen aannemen dat bij een groeiende organisatie en een groeiend percentage vrouwen onder de afgestudeerden een sterkere stijging van het percentage vrouwen onder het wetenschappelijk personeel plaatsvindt. In de simulatie wordt uitgegaan van een jaarlijkse groei van 2 procent, als gevolg van een wat hogere intrede dan uitrede, respectievelijk 17 en 15 procent van het zittende personeel. De toevoeging van de groei van de organisatie (figuur 2) laat zien dat de schatting van de veronderstelde achterstelling van vrouwen in wetenschappelijke functies ongeveer halveert.

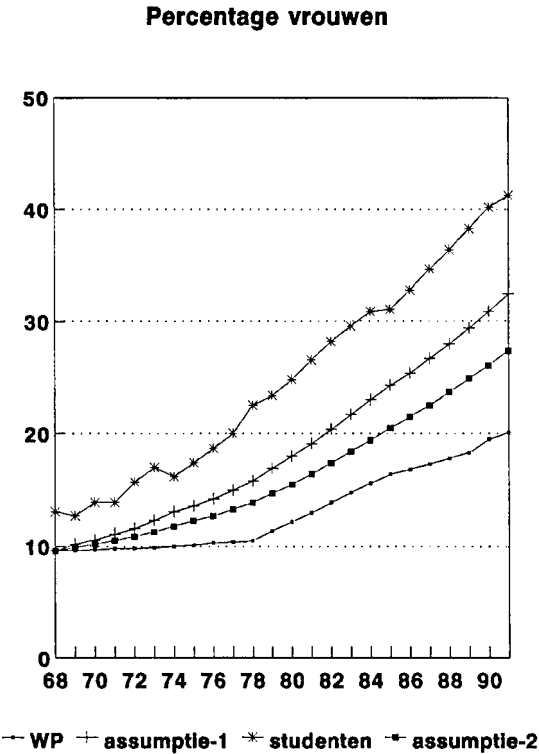
Assumptie 2: selectiviteit van de uitrede – In de nota wordt tevens aangenomen dat de groep uittrekders geen overlap vertoont met de groep intreders. Dit lijkt eveneens een weinig realistische assumptie. In het geval de uitrede volledig plaatsvindt onder het al langer zittende personeel ten opzichte van de nieuw aangestelde wetenschappers, kan worden verwacht dat de kenmerken van de afgestudeerden eerder door het zittende personeel worden overgenomen: het percentage vrouwen onder het wetenschappelijk personeel zal dan sterk stijgen. Bekend

Percentage vrouwen



Figuur 2: Percentage vrouwen onder de studenten en onder het wetenschappelijk personeel, in werkelijkheid en op basis van veronderstellingen over intrede en uitrede (zie tekst).

is echter dat aan de Nederlandse universiteiten relatief veel nieuwe arbeidscontracten (intreders) van tijdelijke aard zijn. Dit betekent dat een deel van de intrede na korte tijd weer verdwijnt en dat vervanging vooral plaatsvindt onder het recent aangestelde personeel. Dit betekent dat het zittende personeel veel minder vlug de kenmerken van de afgestudeerden zal overnemen en dat het percentage vrouwen onder het wetenschappelijke personeel trager zal stijgen. Voor de simulatie wordt verondersteld dat de helft van de uittrekders bestaat uit personeel dat nog maar korte tijd in dienst was. Hierdoor wordt de op grond van de vergelijking tussen het concrete en het gekwalificeerde aanbod geschatte achterstelling nog kleiner (zie figuur 3).



Figuur 3: Percentage vrouwen onder de studenten en het wetenschappelijk personeel, in werkelijkheid en op basis van veronderstellingen over intrede en uitrede (zie tekst).

Het voorgaande overziend kan worden gesteld dat het verwaarlozen van de tijdsfactor leidt tot een *overschatting* van de mate van achterstand van vrouwen in wetenschappelijke functies. De mate van overschatting lijkt op grond van de vermelde simulatie aanzienlijk. Aangenomen kan worden dat het effect van het verwaarlozen van de tijdsfactor het grootst is bij een stijgend percentage vrouwen onder de afgestudeerden. Door de simulatie wordt duidelijk gemaakt dat een cohortgewijze vervanging van een populatie een langdurige aangelegenheid is. En dat, in het gunstigste geval, de vervanging in elk willekeurig jaar gebaseerd is op de stand van zaken tot dan toe.

3. Beeldvorming en zelfselectie

Het achterliggende idee bij het hanteren van het evenredigheidsbeginsel is dat bij selectie door selectiecommissies iemands geslacht niet relevant zou moeten zijn. Deze invulling van evenredigheid is een juridische invulling en een goed vertrekpunt voor beleid. Maar voor individuen is veelal zelfselectie het uitgangspunt. Uit een oogpunt van rechtvaardigheid hebben vrouwen weliswaar hetzelfde recht op bepaalde posities, maar dat zegt nog niet dat ze ook dezelfde voorkeuren en vaardigheden hebben. Dat vrouwen en mannen dezelfde rechten hebben, is niet hetzelfde als dat hun levens inhoudelijk gelijk verlopen. Bezien vanuit een cumulatieperspectief, waarin de achterstand van vrouwen wordt beschouwd als resultaat van een levenslang proces, ontstaat onevenredigheid niet alleen door ongelijke behandeling en ongelijke kwalificaties, maar met name door ongelijke keuzes van de betrokken vrouwelijke en mannelijke kandidaten zelf gedurende de gehele levensloop (Sanders en Beekes 1993). Een vrouw en een man kunnen weliswaar dezelfde opleiding hebben afgerond en zelfs dezelfde leeftijd, ervaring enz. hebben, maar dat zegt nog niet dat ze hetzelfde type baan ambiëren.

Uitgaande van de sociologische theorie van levenslange socialisatie (Jacobs 1989), met aandacht voor biologische en psychologische verschillen, in een historische en economische context, kan worden gesteld dat verschillen tussen vrouwen en mannen van jongs af aan worden aangeleerd. De ervaringen tijdens de opvoeding worden bevestigd en versterkt tijdens de schoolperiode door de docenten, maar ook door vriendjes, vriendinnetjes, televisie, jeugdbladen en op sportclubs. De boodschappen betreffende het gewenste gedrag van vrouwen en mannen zijn betrekkelijk consistent door de jaren en wijzen op een traditioneel rollenpatroon. De continue blootstelling aan deze beeldvorming heeft een verschil in voorkeuren, verwachtingen en capaciteiten ten aanzien van vrouwen en mannen tot gevolg. Deze wordt duidelijk in sollicitatiecommissies, bij werkgevers, bij collegae, maar ook bij kandidaten zelf.

Alles bij elkaar leidt dit ertoe dat vrouwen en mannen andere keuzes maken, andere levens leiden en ongelijk verdeeld raken over beroepen en taken.

Met andere woorden: onevenredig vertegenwoordigd zijn op verschillende plaatsen in de samenleving. Veranderingen in die verdeling kunnen worden verwacht als er veranderingen in de beeldvorming plaatsvinden. Natuurlijk kan worden gesteld dat de verdeling zelf ook onderdeel is van de beeldvorming, maar ook niet meer dan dat. Het is overigens de vraag of maatregelen van welke aard dan ook ooit zullen leiden tot een algehele evenredigheid. Het is bovendien de vraag of dit wenselijk is. Een ideale situatie zou veel meer een situatie moeten zijn waarin vrouwen en mannen in principe een zelfde toegang hebben tot relevante sociale goederen, zoals posities op de arbeidsmarkt. Toegankelijkheid is in deze benadering dan ook veel meer het kernwoord dan evenredigheid. Een keuze voor een bepaalde baan op de arbeidsmarkt zou voor vrouwen en mannen gelijke kosten en baten op sociaal en economisch terrein moeten inhouden. Momenteel is dit niet het geval. Waar het gaat om gelijke toegang, is er nog steeds veel te wensen over. Een zelfde verdeling van deze goederen over vrouwen en mannen is echter een volledige andere eis.

Door nu de hierboven beschreven zelfselectie te negeren en dus het potentiële aanbod als basis te nemen leidt het criterium van de evenredigheid wederom tot een *overschatting* van de achterstelling, dat wil zeggen van de 'oneerlijkheid' van de achterstand (Beekes 1991). Voor zover onevenredige vertegenwoordiging het gevolg is van dit verschil in keuzes, is het bewerkstelligen van evenredigheid geen geschikt beleidsinstrument voor het opheffen van achterstand. Het achterliggende probleem van de 'traditionele beeldvorming in termen van mannelijkheid en vrouwelijkheid' wordt niet aangepakt door de voorkeursbehandeling op basis van evenredigheid. Het beïnvloeden van de achterliggende cognitieve processen is veel relevanter, hoewel niet zo effectief op de korte termijn.

Onder 'ontoegankelijkheid' van bepaalde posities op de arbeidsmarkt wordt hier dan ook verstaan dat individuen die dat wensen en daarvoor gekwalificeerd zijn, in meer of mindere mate uitgesloten zijn van bepaalde posities als gevolg van een bepaald sociaal klimaat en/of bijbehorende regelingen. Veranderingen in het sociale klimaat van organisaties en van bijbehorende regelingen zouden waarschijnlijk,

zeker op lange termijn, meer zoden aan de dijk zetten dan het huidige voorkeursbeleid. Om te achterhalen hoe en in welke richting het sociale klimaat van organisaties zou moeten veranderen, zouden we de kenmerken van organisaties waarin vrouwen goed functioneren moeten vergelijken met organisaties waarin vrouwen minder goed functioneren. Op deze wijze kunnen we achterhalen welke organisatiekenmerken relevant zijn voor het functioneren van vrouwen, en daarmee voor de mate van toegankelijkheid. In een recente literatuurstudie naar de verschillen in arbeidsbeleving van vrouwen en mannen hebben Watzel en Schuurman (1993) zich deze vraag gesteld. Hierbij wordt een relatie verondersteld tussen arbeidsbeleving en de mate van (on)toegankelijkheid: naarmate de arbeidsbeleving van vrouwen in een organisatie met bepaalde kenmerken positiever is, wordt aangenomen dat de organisatie toegankelijker is. Het belangrijkste resultaat van deze studie is een overzicht van vijf kenmerken, waarmee de mate van toegankelijkheid van organisaties voor vrouwen kan worden aangegeven.

Competitie-coöperatie. Organisaties zijn minder toegankelijk voor vrouwen naarmate het accent meer ligt op belangentegenstellingen (competitie) in plaats van op de onderliggende afstemming van elkaars belangen (coöperatie). Daarnaast sluit een controlerende en delegerende stijl van leidinggeven over het algemeen beter aan bij mannen, terwijl een ondersteunende en stimulerende stijl van leidinggeven over het algemeen de toegankelijkheid voor vrouwen verhoogt.

Beschikbaarheid-afstemming. Naarmate werknemers sterker worden gezien als 'volledig beschikbaar', is de organisatie minder toegankelijk voor vrouwen. Omdat vrouwen vaker dan mannen twee banen hebben – de verantwoordelijkheid voor huis houden en/of kinderen als baan gerekend – hebben zij vaker te maken met conflicterende verantwoordelijkheden. Goede kinderopvang en flexibele werktijden zijn dus noodzakelijk om afstemming mogelijk te maken. Daarnaast geldt dat zolang de privé-belangen als ondergeschikt worden beschouwd, vrouwen genoodzaakt c.q. geneigd zullen zijn de conflicterende belangen ten koste van zichzelf op te lossen. Een uitgangspunt van optimale afstemming van beide belangen vergroot de toegankelijkheid van een organisatie voor vrouwen.

Loopbaanontwikkeling. Organisaties waarin loopbaankansen afhangen van netwerkvaardigheden en strategisch gedrag in plaats van een geleide ontwikkeling op basis van ontwikkeling van kwaliteiten, zijn over het algemeen minder toegankelijk voor vrouwen. De voortdurende onderlinge competitie sluit veel meer aan bij de vaardigheden van mannen dan bij die van vrouwen.

Waarden en normen. Naarmate in de organisatie de houding ten aanzien van allerlei groepen sterker gesloten is, dat wil zeggen meer gebaseerd is op groepstyperingen in plaats van op respect voor de eigenheid en eigen waarde van individuen, is de organisatie minder toegankelijk voor vrouwen.

Waardering en beloning. Waar prestaties vooral worden gewaardeerd en/of beloond op basis van iemands status en positie, is de toegang voor vrouwen lager. Daarentegen is een organisatie juist toegankelijker voor vrouwen als prestaties sterker inhoudelijk op kwaliteiten worden beoordeeld.

In het kort komt het bovenstaande er op neer dat inhoudelijke veranderingen binnen organisaties de sleutel, zeker op langere termijn, vormen voor verandering in de kansen van vrouwen op de arbeidsmarkt. In dit verband is het onderscheid van Brickman et al. (1981) in micro- en macrorechtvaardigheid van belang. Microrechtvaardigheid betreft de legitimatie van de toewijzing van posities aan individuen: op basis van persoonlijke kenmerken (opleiding, kwaliteiten) wordt beslist over de rechtvaardigheid van toewijzing van bijvoorbeeld een baan. Macrorechtvaardigheid daarentegen betreft de legitimatie van verdeling van posities als zodanig, los van kenmerken van concrete individuen. Er worden daarbij uitspraken gedaan over de vorm van de verdeling, bij voorbeeld de scheve verdeling van posities over mannen en vrouwen. De legitimatie van het voorkeurbeleid ligt uiteraard op het terrein van de macrorechtvaardigheid. Clayton en Tangri (1989, 187) wijzen er op dat door de aandacht te richten op macroniveau, men voorkomt dat ten onrechte het probleem op het bordje van individuen gelegd wordt:

'the focus on the micro level erroneously personalizes the issue. Not only does it frame the situation in terms of the effects on individuals; it encourages the belief in individuals as causes, villains who maliciously perpetuate discrimination because of their own prejudices against outgroup members'.

De legitimatie op macroniveau houdt in dat het de verantwoordelijkheid van de werkgever is om achterstandssituaties binnen de organisatie weg te werken. Het toegankelijk maken van posities voor zowel mannen als vrouwen kan daarbij niet beperkt blijven tot procedurele richtlijnen. Door enkel nadruk te leggen op de procedure worden de achterliggende mechanismen ongemoeid gelaten. Zonder verwijzing naar inhoudelijke argumenten – die alle liggen op het macroniveau – waarbij gewezen wordt op de bestaande ongelijkheden, blijkt er minder bereidheid te zijn om mee te werken en wordt soms onbegrip en vijandigheid opgeroepen (Lind en Tyler 1988). Door de nadruk te leggen op toegankelijkheid wordt niet alleen de aandacht gericht op de vorm van de verdeling, maar moet tevens aandacht geschonken worden aan de hierboven beschreven organisatiekenmerken, die de toegankelijkheid van organisaties voor vrouwen vergemakkelijken.

4. Discussie

In 'Voorkeursbeleid bij aanstelling in overheidsfuncties' wordt gekozen voor het evenredigheidsbeginsel als beleidsinstrument om de achterstand van vrouwen op de arbeidsmarkt op te heffen. In het voorgaande hebben we aangegeven dat aan het begrip 'evenredigheid' nogal wat haken en ogen zitten. Het vergelijken van het percentage in de functie werkzame vrouwen en het percentage gekwalificeerde vrouwen lijkt geen rekening te houden met mechanismen die bewerkstelligen dat zo weinig vrouwen in bepaalde functies werkzaam zijn.

Uit de weergegeven simulatie blijkt dat verwaarlozing van de tijdsfactor ertoe leidt dat onrealistische verwachtingen worden gewekt. Zo is de tijd die nodig is om een qua sekseverdeling meer evenredige personeelssamenstelling te krijgen aanzienlijk. In paragraaf 2 is aangegeven dat de samenstelling van het personeel in een organisatie de resultante is van in-, door- en uitstroomontwikkelingen gedurende een langere periode, terwijl het bij het gekwalificeerde aanbod om een één-momentopname gaat. In de simulatie werd een onderscheid gemaakt tussen vrouwen naar de periode van hun intrede op de arbeidsmarkt. Het zou dan ook, gezien de uitkomsten van de simulatie, realistischer zijn om 'achterstand' niet te definiëren in termen van historische scheef-

groei, maar in termen van actuele interventies. De groep vrouwen die achterstelling ondervond, bestaat uit vrouwen die ergens in de periode 1968-1991 zijn ingetreden. Door nu in de komende periode – zeg: 1995-2000 – voorkeursbeleid te gaan voeren om het percentage vrouwen ‘meer op peil’ te brengen, wordt de voorkeursbehandeling toegepast op vrouwen die nu intreden. Dit is echter niet de groep die slachtoffer is van de besproken achterstelling.

Het gevolg van de in dit artikel besproken overschatting is dat steeds meer het beeld ontstaat dat het inhalen van die achterstand schier onbegonnen werk is vanwege de omvang van het probleem en de traagheid van de ontwikkelingen. Keer op keer wordt tenslotte aangetoond hoe weinig van de achterstand al is ingelopen. Als op basis hiervan moedeloosheid ontstaat wordt de achterstand een *self-fulfilling prophecy*. Een deel van de onbedoelde effecten zou kunnen worden tegengegaan door bij het opstellen van de streefcijfers uit te gaan van een realistische definitie van evenredigheid, waarbij rekening wordt gehouden met de tijd die nodig is om door middel van de vervulling van vacatures veranderingen te bewerkstelligen.

In deze lijn redenerend is een alternatief beschikbaar voor het vaststellen van achterstand, waarbij zowel rekening wordt gehouden met de tijdsfactor als met de zelfselectie van vrouwen. Dit alternatief bestaat allereerst uit een vergelijking tussen *het in dit jaar aangestelde percentage vrouwelijke wetenschappers* en *het in dit jaar geschikte en beschikbare aandeel voor die functies*. Deze laatste groep is mogelijk af te lezen uit het percentage vrouwen onder de sollicitanten. Een (on)evenredige vertegenwoordiging wordt in dit geval geconstateerd als het aandeel vrouwelijke sollicitanten systematisch afwijkt van het in dat jaar aangestelde percentage vrouwen, uitgesplitst naar functie. Uit onderzoek zou moeten blijken in hoeverre er met de voorgestelde vergelijking sprake is van achterstand van vrouwen in wetenschappelijke functies. Daarnaast kan op de tweede plaats worden gedacht aan vergelijkingen waarbij niet alleen sollicitanten het referentiepunt zijn, maar ook de doorstroombmogelijkheden van het zittende personeel en de uitkomsten van bezuinigingsbeleid. Ook aan de uittredeskant van de arbeidsmarkt zijn mechanismen die in het nadeel van vrouwen werken. Doordat vrouwen relatief nieuwkomers

zijn op de arbeidsmarkt en door de Nederlandse ontslagbescherming, tot uiting komend in het principe ‘*last in, first out*’, moeten bij bezuiningsrondes veelal vrouwen wijken. Ook moeten vrouwen veelal wijken omdat tijdelijke banen in perioden van tekorten op de begroting niet of nauwelijks worden verlengd. Gegeven deze mechanismen kan het voorkeursbeleid ten aanzien van vrouwen bij het aanstellen in overheidsfuncties vergeleken worden met het scheppen van water in een lekke emmer. Er zal meer moeten gebeuren wil het percentage vrouwelijke wetenschappers, en het percentage vrouwen bij overheidsinstellingen in het algemeen, toenemen. Het hanteren van voorkeursbeleid bij doorstroming en bezuinigingen vormt daarbij een mogelijkheid.

Churchill en Shank (1976) pleiten voor een ‘*flow approach*’ om tot realistische streefcijfers te komen. Hun benadering komt er op neer dat op basis van gegevens over de jaarlijkse in-, door- en uitstroom per functieniveau wordt aangegeven welke ontwikkelingen redelijkerwijs zouden kunnen worden verwacht, afhankelijk van het gevoerde personeelsbeleid. Dit betekent dat rekening gehouden wordt met het vervangingstempo. Als er nauwelijks nieuwe personen worden aangesteld, kan er ook nauwelijks sprake zijn van groei in het percentage van een bepaalde groep. In deze ‘flow-approach’ is het – gegeven de doelstellingen van het voorkeursbeleid – belangrijk de nadruk te leggen op het bevorderen van doorstroom van vrouwen en het tegengaan dat vrouwen eerder uitstromen uit de universiteit. Het voorkeursbeleid moet dan mede vorm krijgen in personeels- en loopbaanbeleid, waarin speciale aandacht gegeven wordt aan vrouwen.

Dat een bepaalde verdeling een afspiegeling zou moeten zijn van de bevolking of een segment daarvan, lijkt een onschuldige claim op grond van rechtvaardigheid. De politieke crux zit hem echter in de toepassing van die claim. Zo wordt bij vrouwen gestreefd naar een evenredige verdeling over functies van allerlei niveaus. Bij allochtonen gaat het ‘slechts’ om een evenredige toegang tot de arbeidsmarkt (zie de recente Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen). Voor dit verschil tussen vrouwen en minderheden wat betreft de behandeling van het voorkeursbeleid wordt een aantal oorzaken genoemd (EmancipatieRaad 1990, Linde-

lauff 1993, Essed en Helwig 1992). Zo blijkt het percentage werkloze allochtonen in verhouding tot het percentage werkloze vrouwen hoger te zijn. Het binnentreden op de arbeidsmarkt blijkt voor minderheden dus een groter en belangrijker probleem te zijn dan voor vrouwen. Verder blijken werkgevers het lage percentage allochtonen in hun personeelsbestand nauwelijks te problematiseren, en blijkt er, ten slotte, nauwelijks interesse te bestaan vanuit de politiek om deze situatie te veranderen. Het voorkeursbeleid ten aanzien van vrouwen kan dan ook verder gevorderd worden genoemd in vergelijking met het voorkeursbeleid ten aanzien van minderheden.

Nog beter dan het streven naar evenredigheid is het creëren van omstandigheden waaronder een evenredige vertegenwoordiging bereikt zou kunnen worden, dat wil zeggen het vergroten van de toegankelijkheid van de organisatie en de verschillende lagen daarbinnen. Deze grotere toegankelijkheid vraagt om een cultuuromslag. In paragraaf 3 is aangegeven welke elementen van de organisatie van de arbeid daarin een sleutelrol kunnen vervullen. In het kort gaat het daarbij om de wijze van onderlinge samenwerking, de mogelijkheid tot afstemming van privé en werk, regelingen rondom de loopbaanontwikkeling, de gangbare waarden en normen in een organisatie en de basis waarop waardering en beloning worden gegeven. Uit het evaluatieonderzoek van het emancipatiebeleid aan de Universiteit Utrecht (Dekker en Beekes 1995) blijkt dat hier nog een lange weg te gaan is. Dekker en Beekes (p. 193) stellen dat de huidige organisatiecultuur van de Nederlandse universiteiten te veel is afgestemd op één type werknemer, namelijk de volwassen, gezonde, autochtone man die zich met overgave stort op zijn werk; een klimaat dat weinig stimulerend is voor een emancipatiebeleid. Waar de universiteiten de komende jaren moeten bezuinigen, kunnen zij bij hun emancipatiebeleid voordeel doen uit de bevindingen van Noordenbos (1995) in haar onderzoek naar effecten van fusies en reorganisaties in het basis- en voortgezet onderwijs: de meeste emancipatieactiviteiten zijn volgens haar verricht nadat de plannen voor reorganisaties grotendeels klaar waren en de nieuwe functies omschreven waren. Waar tot nu geen of slechts stapvoets resultaten zijn bereikt in de man/vrouw-verdeling van functies, houdt zij een pleidooi om tevoren een inschatting te maken van

mogelijke consequenties van reorganisaties voor de positie van vrouwen (Noordenbos 1995, 71). Door een dergelijk preventief beleid kan geanticipeerd worden op mogelijke knelpunten en kan een draagvlak gecreëerd worden voor een emancipatiebeleid.

De kern van ons pleidooi luidt daarmee dat de achterstand begrepen moet worden als uitkomst van een proces, en dat dus moet worden geprobeerd wat aan het proces te doen. Het huidige beleid is gericht op het wegnemen van 'de' achterstand van 'vrouwen', en vandaaruit op het verhogen van het percentage vrouwen. Het stellen van evenredigheid als uitgangspunt, zoals de nota doet, leidt ertoe dat een moeilijk en slechts op de lange termijn te realiseren doel nagestreefd wordt. Engbersen en Van der Veen (1992) spreken van 'overcommitment' en constateren dat dan sprake is van geringe effectiviteit van beleid. De verwachtingen over het realiseren van evenredigheid hebben het onbedoelde gevolg van frustratie en teleurstelling: ook als verhoudingsgewijze veel vrouwen gerekruteerd worden bij het vervullen van vacatures, dan nog zullen door normale processen van de arbeidsmarkt vrouwen laag vertegenwoordigd blijven.

Tabel 1: Percentage vrouwen onder de afgestudeerden en onder het wetenschappelijk personeel aan de Nederlandse universiteiten.

Jaar	Afgestudeerden	Wet. personeel*
1968	13,1	9,6
1969	12,7	9,6
1970	13,9	9,7
1971	13,9	9,8
1972	15,7	9,8
1973	17,0	9,9
1974	16,2	10,0
1975	17,4	10,1
1976	18,7	10,3
1977	20,0	10,4
1978	22,5	10,5
1979	23,4	11,4
1980	24,8	12,2
1981	26,6	13,0
1982	28,2	13,9
1983	29,6	14,8
1984	30,9	15,6
1985	31,1	16,4
1986	32,8	16,8

Jaar	Afgestudeerden	Wet. personeel*
1987	34,7	17,3
1988	36,4	17,8
1989	38,3	18,3
1990	40,2	19,5
1991	41,3	20,1

* Een deel van de reeks van percentages vrouwen onder het wetenschappelijk personeel is verkregen via interpolatie: de percentages van 1968, 1973, 1978, 1985, 1989, 1990 en 1991 waren bekend.

Bronnen: CBS, Onderwijsstatistieken; Beekes (1991); Portegijs (1993).

Noten

1. Dit artikel is een verdere uitwerking van een deel van het artikel 'Niet evenredigheid, maar evenredige selectie' (Beekes en Sanders, 1993). De auteurs willen de redactie van *Beleid & Maatschappij* bedanken voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

2. Deze nota is opgesteld naar aanleiding van een kamervraag van Groenman (D66). Met name met betrekking tot de zware variant van het voorkeursbeleid waarin in de eerste ronde enkel onder vrouwen wordt geselecteerd, werd gevraagd in hoeverre het is toegestaan om bepaalde bevolkingsgroepen, in dit geval mannen, openlijk te discrimineren.

3. De keuze voor een simulatie aan de hand van de Nederlandse universiteiten komt in de eerste plaats voort uit de beschikbaarheid van de data. Er kan echter worden aangenomen dat de universiteit als overheidsinstelling niet systematisch afwijkt wat betreft het percentage vrouwelijke werknemers.

Literatuur

- Beekes, A.M.G., 1991, *De hordenloop: Ontwikkelingen in de achterstand van vrouwelijke op mannelijke academici aan Nederlandse universiteiten in de periode 1960-1985*, Utrecht, ISOR (diss.).
- Beekes, A., en K. Sanders, 1993, 'Niet evenredigheid, maar evenredige selectie', in: P. Hermkens, A. Beekes en K. Sanders, 1993, *Sturen tussen sociologie en beleid. Verkenningen ter gelegenheid van het 25 jarig jubileum van Prof. dr. Henk A. Becker*, Amsterdam.
- Bovenkerk, F., 1986, *Een eerlijke kans*, Den Haag, Min. van Binnenlandse Zaken.
- Brickman, P., R. Folger, E. Goode en Y. Schul, 1981, 'Micro-justice and macrojustice', in: M.J. Lerner en S.C. Lerner (eds.), *The justice motive in social behavior*, New York, chapter 9.
- Churchill, N.C., en J.K. Shank, 1976, 'Affirmative action and guilt-edged goals', *Harvard Business Review*, 2.
- Clayton, S.D., en S.S. Tangri, 1986, 'The justice of affirmative action', in: F.A. Blanchard en F.J. Crosby (eds.), *Affirmative action in perspective*, New York, Chapter 15.
- Dekker, R. en A. Beekes (1995). *Stapvoets: een evaluatieonderzoek naar het emancipatiebeleid van de Universiteit Utrecht*, Utrecht, Bestuurscommissie Emancipatiebeleid.
- Dioringer, P., en M.J. Piore (1971). *Internal labor markets and manpower analyses*. Lexington (Mass.).
- Dooime-Huiskes, J. van, 1991, 'Positieve actie ten behoeve van vrouwen: Interventie door selectie?', in: W.E. Bakker en P.B. Lehning, *Kiezen en verdelen. Selectie van burgers als interventiestrategie* (jaarboek Beleid en Maatschappij 1990), Meppel.
- EmancipatieRaad (1990). *Naar een geëmancipeerd arbeidsmarktbeleid. Advies over het arbeidsmarktbeleid in de jaren '90* (adv. nr. III/13/90). Den Haag: EmancipatieRaad.
- Engbersen, G., en R. van der Veen, 1992, 'De onbedoelde effecten van sociaal beleid', *Beleid & Maatschappij*, 5, p. 214-226.
- Entzinger, H.B., 1984, *Het minderhedenbeleid*, Meppel.
- Essed, P., en L. Helwig (1993). *Bij voorbeeld. Multicultureel beleid in de praktijk*. Een FNV-publicatie in het kader van het project een 'kleurrijk personeelsbeleid', Amsterdam.
- Jacobs, J.A., 1989, *Revolving doors: sex segregation and women's careers*, Stanford University Press.
- Jong, W. de, en M. Verkuyten, 1990, *De smalle marges van positieve actie; positieve actie voor etnische minderheden bij de gemeente Rotterdam*, Zeist.
- Lindelauff, H., 1993, *Het veen brandt onder onze voeten*, Verslag van de bijeenkomst 'Werk voor minderheden' op 21 januari 1993 in de Rode Hoed, Amsterdam.
- Lind, E.A., en T.R. Tyler, 1988, *The social psychology of procedural justice: Critical issues in social justice*, New York.
- Noordenbos, G., 1995, 'Het effect van reorganisaties voor de positie van vrouwen in het onderwijs', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 11, 60-72.
- Portegijs, W., 1993, *Jammer dat u gaat. Het snelle vertrek van vrouwelijke wetenschappers: een lek in het emancipatiebeleid*, Utrecht.
- Praag, C. van, 1984, *Evenredigheid en Toegankelijkheid*, Rijswijk, SCP, stukwerk 29.
- Sanders, K., 1993, 'Ongelijkheid in onderwijs en op de arbeidsmarkt', in: K. Sanders en A. Beekes. *Tussen Socialisatie en keuze. Vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt*. Groningen, p. 20-48.
- Sanders, K., en A. Beekes, 1993, *Tussen socialisatie en keuze. Vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt*, Groningen.
- Tweede Kamer, *Minderhedennota*, 1983, zittingsjaar 1982/1983, 16 102, nr.21.
- Tweede Kamer. *Voorkeursbeleid bij aanstelling in overheidsfuncties*, 1993, 23 022.
- Wattez, C., en P. Schuurman, 1993, *Arbeidssatisfactie: een kwestie van overeenstemming; een literatuuronderzoek naar verklaringen voor verschillen in arbeidsbeleving tussen mannen en vrouwen*, Universiteit Utrecht.