

Hoe om te gaan met quota in de politiek en intersectionaliteit¹

Laure Michon²

1. Inleiding

Tijdens de Nederlandse kabinetsformatie in het najaar van 2012 discussieerden zes mannen over de toekomstige regering van Nederland. Geen enkele vrouw was daarbij direct betrokken. Informateurs Henk Kamp en Wouter Bos voerden de gesprekken met de lijsttrekkers van de VVD, Mark Rutte, en van de PvdA, Diederik Samsom. Rutte werd hierbij begeleid door Stef Blok en Bos door Jeroen Dijsselbloem. Zij waren respectievelijk nummer 3 en nummer 5 op de kandidatenlijst van hun partij. De eerste vrouwen op de lijst, Edith Schippers en Jetta Klijnsma (allebei nummer 2), kregen geen rol in de formatie. Bovendien was de koningin kort daarvoor buitenspel gezet in het formatieproces, waardoor het een exclusief parlementaire aangelegenheid werd. Zo werd de beoogde stabiele regering geheel het werk van zes (blanke) mannen, die met hun coalitieakkoord als doel hadden om 'bruggen te slaan' (VVD-PvdA, 2012).

Dat vrouwen niet deelnamen aan de formatie bleef niet onopgemerkt (Meerhof, 2012), maar was niet of nauwelijks onderwerp van discussie. Dit onderstreept (nog eens) hoezeer de positie van vrou-

wen in de politiek verre van vanzelfsprekend is. Het illustreert in mijn ogen ook de noodzaak voor genderquota. Quota zijn echter omstreden en roepen sterke reacties op. Voorstanders zijn vaak zodanig doordrongen van de noodzaak ervan, dat zij de nadelen van quota erbij nemen. Andersom zijn tegenstanders meestal zo principieel, dat zij aanvaarden dat bevolkingsgroepen ondervertegenwoordigd blijven.

In dit essay zal ik geen pleidooi houden voor quota, dat hebben anderen eerder en beter gedaan (zie hiervoor bijvoorbeeld Krook, 2010). Wel wil ik hier verkennen welke groepen behalve vrouwen mogelijk een beroep kunnen doen op correctiemechanismen om hun ondervertegenwoordiging te doorbreken. Daarbij rijst de vraag hoe om te gaan met de aanspraak van diverse groepen op quota, zeker gezien subgroepen in verschillende categorieën kunnen vallen. Ik laat zien dat het lastig is om diverse groepen op eenzelfde manier te garanderen dat zij evenredig vertegenwoordigd worden in de politiek. Het idee om quota voor meerdere groepen in te voeren, roept zoveel praktische problemen op dat het instrument zelf ter discussie kan komen. Toch blijven quota in mijn

ogen noodzakelijk. Daarom concludeer ik dat quota er slechts voor één groep tegelijk kunnen zijn.

2. Waarom quota voor vrouwen in de politiek noodzakelijk zijn

Zelfs wanneer wettelijke quota worden ingevoerd, is er bijna altijd controverse over dit instrument. Of het nu de ondervertegenwoordiging van vrouwen in de politiek, in de media of in het bedrijfsleven betreft, de argumenten voor en tegen quota blijven verrassend stabiel. Wat zeggen de tegenstanders? Niet doen, want quota stigmatiseren en vrouwen zullen er wel op eigen kracht komen. Maar hoe moet dat gebeuren? En hoe lang zijn we bereid hierop te wachten? Voorstanders benadrukken dat de ondervertegenwoordiging van vrouwen niet vanzelf wordt doorbroken en dat het tijd is voor actie (zie voor een overzicht van argumenten pro en contra bij Dahlerup, 2005; Dahlerup & Freidenvall, 2010). Maar hoe gaan we dan om met het hardnekkige vooroordeel dat een vrouw, die dankzij quota op een bepaalde plek terecht komt, een 'excuustruus' zou zijn?

Een compromis is niet mogelijk: niet inhoudelijk (Dahlerup & Freidenvall, 2010) maar ook niet procedureel. Dat ligt aan de aard van de maatregel: of men introduceert een quotum, of niet. Als er een wettelijk quotum bestaat dat alle partijen verplicht om (minimaal) een bepaald aandeel vrouwen op de lijst te plaatsen, dan is dat een harde ondergrens. Met andere woorden: een beetje quotum bestaat niet. Zelfs als voorstanders teleurgesteld een laag quotum zouden accepteren, dan nog zullen de tegenstanders ontevreden zijn, meestal vanwege het loslaten van het gelijkheidsprincipe. Het alternatief dat tegenstanders noemen, het streefcijfer, is voor voorstanders van quota dan weer onaantrekkelijk, omdat het te vrijblijvend is.

Dat steeds dezelfde argumenten voor en tegen quota worden gebruikt, wijst op een van de belangrijke kenmerken van de discussie over quota: de controverse over de noodzaak ervan laait telkens weer op, omdat het probleem van ondervertegenwoordiging maar niet wordt opgelost. Het is nochtans urgent om de ondervertegenwoordiging van vrouwen in de politiek te doorbreken. Er is inmiddels lang genoeg gewacht op een spontane oplossing voor dit probleem. De cijfers laten duidelijk zien hoe noodzakelijk een ingrijpende

TABEL 1. Aandeel vrouwen in parlementen (procenten), overzicht per februari 2013.

	Tweede Kamer	Eerste Kamer/Senaat	Totaal
Scandinavische landen	42,0	–	–
Nederland	38,7	36,0	34,0
België	38,0	40,8	34,4
Europese (OSCE) landen	23,7	21,5	23,2
Wereld	20,8	18,2	20,4

Bron: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm> (2 mei 2013).

maatregel is. De discrepantie tussen de samenstelling van de bevolking en de verdeling naar sekse binnen parlementen en andere verkozen raden is schrijnend. Wereldwijd is slechts één op vijf parlementsleden vrouw (IPU, 2013). In Europese landen is dit aandeel nauwelijks hoger. Alleen in de Scandinavische landen worden substantieel meer vrouwen verkozen: daar is 42 procent van de parlementsleden vrouw (idem). Nederland en België doen het relatief goed: het aandeel vrouwen in de Eerste en Tweede Kamer ligt daar onder het niveau van de Scandinavische landen, op 34 procent, maar ruim boven het Europese gemiddelde van 23 procent (Tabel 1).

De verschillen in aanwezigheid van vrouwen in de politiek kunnen niet toegeschreven worden aan het bestaan van quota in de landen in kwestie. Zo is er in België wel een quotum voor vrouwen op partijlijsten voor alle verkiezingen, maar in Nederland en de Scandinavische landen niet. Sinds 2002 moet in België de helft van de kandidaten op de partijlijsten vrouw zijn en moeten de eerste plaatsen door kandidaten van een verschillend geslacht bekleed worden, op straffe van uitsluiting van de partijlijst van de landelijke verkiezingen (Meier, 2008). In Nederland en de Scandinavische landen zijn quota voor vrouwen in de politiek niet wettelijk verplicht, maar hebben sommige partijen zichzelf interne maatregelen opgelegd (www.quotaproject.org, 2 mei 2013). Als zij worden ingevoerd, zorgen wettelijke quota ervoor dat er een grote inhaalbeweging wordt gemaakt. Landen waar vrouwen voorheen zwaar ondervertegenwoordigd waren, zitten dankzij de invoering van quota in de top van de landen met

het een relatief hoog aandeel vrouwen in de politiek (Dahlerup, 2005).

In de praktijk bieden dergelijke interne regels veel minder waarborgen dan een wettelijk quotum, al hangt veel af van de sancties die eraan worden gekoppeld. Dat wordt duidelijk bij het lezen van de statuten en huishoudelijke reglementen van de twee Nederlandse politieke partijen die gelijke vertegenwoordiging van vrouwen nastreven. De PvdA schrijft in haar reglement dat “bij de samenstelling van de fractie wordt (...) gestreefd naar een gelijke vertegenwoordiging van vrouwen en mannen” (PvdA, 2012, Artikel 8.4). In de Statuten van GroenLinks staat: “Uitgangspunt is tevens een gelijke deelneming van vrouwen en mannen aan alle functies en vertegenwoordigingen van de Vereniging” (GroenLinks, 2012, Artikel 5). In beide gevallen committeert de partij zich tot een gelijke man-vrouwverdeling, niet alleen op de kieslijsten maar ook binnen de fracties. Maar het blijft bij een streven; er is met andere woorden ruimte om af te wijken van dit uitgangspunt. Het streven naar diversiteit wordt vaak opgeofferd onder het mom van de noodzaak om de kwaliteit van kandidaten te waarborgen.

3. Voor welke bevolkingsgroepen is ondervertegenwoordiging een probleem?

De beslissing om een quotum in te voeren is in de eerste plaats een maatschappelijke en politieke afweging. Het gaat om welke uitsluitingsmechanismen als opvallend en

oneerlijk worden ervaren. Soms neemt de samenleving het voortouw om dit aan de kaak te stellen, zoals feministen dat hebben gedaan. Op andere momenten eigent de politiek zich de discussie toe. Zo heeft het Nederlandse Parlement in 1983 besloten om buitenlanders stemrecht te geven bij lokale verkiezingen. Dit was destijds niet of nauwelijks een vraag van buitenlanders zelf, maar de politiek heeft besloten een einde te maken aan hun uitsluiting van het politieke proces.

Quota of andere corrigerende maatregelen (zoals gereserveerde zetels, zie Krook & O'Brien, 2010), mogen dan wel het resultaat van een politieke en maatschappelijke onderhandeling of zelfs strijd zijn, ze kunnen niet helemaal arbitrair tot stand komen. Er is echter geen consensus over criteria voor deze instrumenten, maar de onderbouwing van politiek filosofe Jane Mansbridge (1999) is aantrekkelijk vanwege de helderheid en toepasbaarheid van de door haar genoemde regels. Zij is van mening dat de descriptieve vertegenwoordiging van vrouwen in de politiek om allerlei redenen van belang is, waaronder de verwachting dat vrouwelijke vertegenwoordigers vrouwen meer en beter kunnen vertegenwoordigen. Descriptieve vertegenwoordiging verwijst naar de mate waarin vertegenwoordigers lijken op degenen die zij horen te vertegenwoordigen (Pitkin, 1972). Ook voor andere groepen zouden correctiemechanismen ingevoerd moeten worden om hun descriptieve ondervertegenwoordiging te doorbreken, zegt Mansbridge. Dat is geoorloofd, wanneer er vier voorwaarden vervuld zijn: wanneer het vertrouwen en de communicatie tussen een groep en de rest van

de samenleving geschonden is; wanneer de belangen van de groep in kwestie niet geheel vastliggen (of wanneer het niet om een belangengroep gaat); wanneer de groep in kwestie in het verleden ongeschikt werd bevonden om aan politiek te doen; en wanneer de betreffende groep ondervertegenwoordigd is (Mansbridge, 1999). In dergelijke omstandigheden wegen, aldus Mansbridge, de nadelen van descriptieve vertegenwoordiging minder zwaar door dan de winst die kan worden behaald.

Met deze criteria in het achterhoofd is het interessant om terug te grijpen naar de statuten van de PvdA en GroenLinks. Beide partijen streven namelijk niet alleen naar een evenwichtige vertegenwoordiging van vrouwen en mannen in politieke functies. De PvdA streeft ook naar "een evenwichtige spreiding qua leeftijd, regio en diversiteit" (PvdA 2012, Artikel 8.4), en GroenLinks heeft als uitgangspunt dat migranten moeten deelnemen aan alle functies van de partij.

De verwijzing naar de spreiding naar regio in het reglement van de PvdA is opmerkelijk. Nederland kent een lijstensysteem voor het hele land. Daarmee wijkt het af van veel West-Europese landen waarin het parlement per district wordt verkozen. Districtenstelsels zijn in feite wettelijke geografische quota. Met een districtenstelsel wordt gegarandeerd dat een of meerdere afgevaardigden uit een bepaald gebied komen. Niemand neemt echter het woord quota in de mond als het gaat om electorale kiesdistricten. Het is bekend dat vrouwen meer kans maken om verkozen te worden bij lijstverkiezingen dan bij verkiezingen met een distric-

tenstelsel waarbij slechts één afgevaardigde per district wordt verkozen (Farrell, 2001; Larserud & Taphorn, 2007). Nederland is in feite één district, maar de PvdA wil er zelf voor zorgen dat de verschillende regio's van het land vertegenwoordigd zijn op de lijst.

Kijken we naar de gehele opsomming van kenmerken op basis waarvan de PvdA en GroenLinks evenredige vertegenwoordiging nastreven (leeftijd, regio, diversiteit en migratie), dan lijkt deze arbitrair. Toch geeft het aan welke groepen volgens de twee partijen legitiem een aanspraak kunnen doen op gelijkwaardige vertegenwoordiging.

Noch de PvdA, noch GroenLinks spreken van quota. Dat neemt niet weg dat uit de statuten en reglementen blijkt dat beide partijen er een visie op vertegenwoordiging op nahouden waarin het er toe doet of een verkozene een man of een vrouw is, jong of oud, en wat zijn of haar herkomst is. Deze visie op vertegenwoordiging is niet vanzelfsprekend, al kan men zich vandaag niet langer voorstellen dat een parlement enkel door mannen zou worden bevolkt of dat alle raadsleden in een multiculturele stad blank en autochtoon zouden zijn. Intuïtief weet men aan dat een dergelijk verkozen orgaan de bevolking niet goed kan aanvoelen en dat de bevolking zich er niet in kan herkennen. Anders gezegd: descriptieve vertegenwoordiging is nodig – maar niet voldoende – voor legitimiteit.

Zo opgesomd en zonder verdere toelichting klinken de keuzes van de PvdA en GroenLinks redelijk arbitrair, zeker als we de criteria van Mansbridge doorlopen. Het spreekt niet voor zich dat

de vertegenwoordiging van verschillende leeftijdsgroepen een discrepantie vertoont met de samenstelling van de samenleving. Noch kunnen we onomwonden vaststellen dat er sprake is van geschonden vertrouwen tussen leeftijdsgroepen. Als het gaat om regionale verschillen geldt hetzelfde en kan moeilijk worden bewezen dat personen uit specifieke regio's in het verleden ongeschikt werden bevonden voor het politieke ambt. Het lijstje van groepen voelt ook arbitrair aan, omdat andere groepen ontbreken, zoals mensen met een lichamelijke beperking of lager opgeleiden. De eersten komen per definitie barrières tegen in de samenleving en zijn sterk ondervertegenwoordigd in de politiek. De ondervertegenwoordiging van lager opgeleiden in de politiek is wellicht zeker zo problematisch voor het functioneren van de democratie. Er zijn ongeveer net zo veel lager als hoger opgeleiden in Nederland, maar lager opgeleiden stemmen veel minder dan gemiddeld en zijn niet of nauwelijks vertegenwoordigd in de politiek (Bovens, 2012; SCP, 2012). De scheidslijn naar opleidingsniveau vertaalt zich ook in termen van politiek vertrouwen en opvattingen (Bovens, 2012): lager opgeleiden hebben niet of nauwelijks een stem in het politieke debat. Maar hoe langer de lijst met groepen die potentieel 'recht' hebben op quota, hoe groter het ongemak wordt. Zelfs als we de criteria van Mansbridge toepassen, kunnen veel groepen een legitieme aanspraak maken op correctiemechanismen. Kan dat voor alle groepen tegelijk? Of hebben sommige groepen daar meer recht op dan andere? En zo ja, welke?

4. Argumenten voor en tegen quota voor migranten in de politiek

Op basis van de criteria van Mansbridge zijn er redenen om te betogen dat migranten een goede kandidaat vormen voor quota in de politiek. Voor zover ik weet is dat in West-Europese landen voor hen nooit serieus overwogen. Wel groeit de aandacht voor de problematiek van de politieke vertegenwoordiging van deze groep (zie bijvoorbeeld Alba & Foner, 2009; Bird, Saalfeld & Wüst, 2011; Givens & Maxwell, 2012; Bloemraad & Schönwälder, 2013). Onderzoek toont steevast aan dat de vertegenwoordiging van migranten en etnische minderheden ver achterblijft. Dat blijkt onder andere uit het overzicht van Bloemraad (2013), waarin voor een aantal landen het aandeel migranten of minderheden in het parlement wordt afgezet tegen het aandeel in de bevolking. Het aandeel migranten of minderheden verschilt sterk per land maar, zoals uit tabel 2 blijkt, er is steeds een grote discrepantie tussen beide.

Nederland is hierop een uitzondering, en dat is al enkele jaren het geval. Sinds 1998 komt het aandeel eerste- en tweede-generatiemigranten van niet-westerse herkomst in het parlement redelijk overeen met het aandeel in de bevolking. Een combinatie van factoren vormt een gunstig kader voor de succesvolle politieke incorporatie van migranten in Nederland: een open en proportioneel electoraal systeem, een ideologisch klimaat met aandacht voor multiculturaliteit (ook al is daar op een gegeven moment een omslag in gekomen), de openheid van politieke partijen en de politieke mobilisatie van etnische groepen op lokaal niveau (Bloemraad, 2013; Michon, 2011; Michon & Vermeulen, 2013).

In West-Europa leven migranten veelal geconcentreerd in de grote steden. Ook daar zijn ze meestal sterk ondervertegenwoordigd in de lokale politiek en zien we dat vertegenwoordiging op lokaal en op nationaal niveau niet altijd samengaan. In Amsterdam zijn niet-westerse migranten minder goed vertegenwoordigd dan in de Nederlandse Tweede Kamer: in de gemeenteraad van de hoofdstad is

TABEL 2. Aandeel herkomst- of minderheidsgroepen in de bevolking en het parlement in een aantal landen.

Land	Verkiezingsjaar	Herkomst-/ minderheidsgroep	Aandeel in bevolking	Aandeel in Parlement
Nederland	2010	Niet-westers	11,2	10,0
Frankrijk	2012	Noord-Afrikaans	5,1*	0,1
Duitsland*	2009	Turks	3,1	0,8
UK*	2010	'Non-white'	12,1	4,2
VS*	2007	Latino	14,7	5,3
Canada*	2006	'visible minorities'	16,2	7,8

Bron: *Bloemraad, 2013 aangevuld met eigen cijfers.

13 procent van niet-westerse herkomst, terwijl 35 procent van de bevolking van niet-westerse komaf is (Michon, 2011; O+S, 2010). In Parijs daarentegen is 12 procent van de gemeenteraadsleden en 18 procent van de bevolking in het buitenland geboren. In die zin lijkt de vertegenwoordiging van migranten op lokaal niveau veel beter dan in de *Assemblée nationale* (zie ook Keslassy, 2009).

Dergelijke verschillen in aanwezigheid tussen steden en regio's maken wettelijke vaste quota voor migranten onmogelijk. Dit in tegenstelling tot genderquota, aangezien de man-vrouwverdeling in de samenleving nagenoeg stabiel en consequent gelijk is. Verschillen en variaties tussen landen en tussen steden maken bovendien duidelijk, dat er geen sprake is van een eenduidige groep waarvoor quota bedoeld zouden moeten zijn. In elk land worden niet alleen andere termen gebruikt ('*non white*' of niet-westers) maar wordt ook gekeken naar andere groepen (herkomstgroepen of eerstegeneratiemigranten). Dat roept niet alleen praktische maar ook inhoudelijke vragen op bij het idee van quota voor migranten. Voor welke migranten zouden zij moeten gelden? Niet alle migranten hebben immers te maken met barrières. En de ondervertegenwoordiging van bepaalde groepen migranten is niet altijd even relevant in politieke termen. Welke groepen zonder twijfel te maken hebben met een problematische ondervertegenwoordiging in de politiek vanuit maatschappelijk perspectief is inderdaad soms moeilijk te bepalen, zelfs op basis van de criteria van Mansbridge. Het kan bovendien sterk en snel fluctueren in de tijd. Waren migranten uit Surina-

me op een gegeven moment in Nederland vooral in beeld als een sociaaleconomisch achtergestelde groep, dan richt de maatschappelijke discussie zich nu vooral op migranten van Marokkaanse herkomst (Vermeulen, Michon & Tillie, 2014).

Het is ook vanuit een ander oogpunt interessant om naar de tijdsfactor te kijken. Een van de belangrijke argumenten voor quota voor vrouwen in de politiek is dat hun aanwezigheid in verkozen organen maar langzaam toeneemt (Dahlerup, 2005). In Nederland zien we dat de deelname van migranten aan de politiek weliswaar achterblijft in vergelijking tot hun aanwezigheid in de samenleving, maar vergeleken met vrouwen is de descriptieve vertegenwoordiging van deze groep snel gestegen. Dertien jaar nadat zij stemrecht hadden gekregen bij lokale verkiezingen (in 1985) waren migranten afkomstig uit niet-westerse landen proportioneel vertegenwoordigd in de Nederlandse Tweede Kamer: in 1998 was acht procent van de Tweede Kamerleden – of ten minste één van hun ouders – geboren in Marokko, Turkije, de Antillen, Suriname, de Molukken of Iran (Groenendijk *et al.*, 2010). Ter vergelijking: nadat vrouwen het kiesrecht kregen (in 1919) heeft het meer dan 70 jaar geduurd voordat een derde van de Tweede Kamer uit vrouwen bestond (Michon, 2012).

De relatief snelle incorporatie van migranten in de Nederlandse politiek pleit niet voor het invoeren van quota voor deze groep. Waarom zou dit instrument worden ingevoerd, terwijl de ondervertegenwoordiging van migranten niet heel groot is en hun incorporatie duidelijk soepel verloopt? Nederland is duidelijk een uitzondering door de mate waarin

migranten aanwezig zijn in de landelijke politiek. In andere landen zouden quota voor deze groep wellicht te rechtvaardigen zijn. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de groep migranten te divers en te dynamisch is om baat te hebben bij een vast quotum (van bijvoorbeeld 5 of 10 procent). Veeleer zouden er mechanismen ingevoerd kunnen worden om een minimale aanwezigheid te garanderen op verschillende niveaus, ook op politiek-bestuurlijk vlak, om daadwerkelijke macht en invloed mogelijk te maken.

Toch rijzen ook bij een dergelijk voorstel nog veel problemen. Een belangrijk vraagstuk is namelijk de opeenstapeling en de doorkruising van quota. Stel dat er zowel quota bestaan voor vrouwen als voor migranten (of sommige groepen migranten); worden migrantenvrouwen dan voor beide quota meegeteld? Verschillende studies laten zien dat migrantenvrouwen het in de politiek vaak relatief goed doen. In de gemeenteraden van grote Duitse en Noorse steden is het aandeel vrouwen onder migranten hoger dan onder gemeenteraadsleden in het algemeen (Kofri & Schönwälder, 2010; Bergh & Bjorklund, 2011). In Amsterdam (na de verkiezingen van 2010) en in Parijs (na de verkiezingen

van 2008) werden in de gemeenteraad zelfs meer migrantenvrouwen dan migrantenmannen verkozen (Michon, 2011).

In interviews met Parijse raadsleden benadrukten migrantenvrouwen dat zij geprofiteerd hadden van genderquota (Michon, 2011). Het lijkt erop dat de meer algemene aandacht voor meer diversiteit in de politiek samen met de quota heeft gezorgd voor een belangrijke toename van het aantal verkozen migrantenvrouwen. Voor politieke partijen is het aantrekkelijk om een allochtone vrouw op de lijst te plaatsen: met 'twee vliegen in een klap' wordt de diversiteit op de lijst vergroot, terwijl de kosten voor zittende politici beperkt blijven. Het aandeel blanke mannen – dat zijn zittende politici vaak – hoeft daarmee nauwelijks af te nemen. In Amsterdam is een ander mechanisme aan het werk, aangezien er geen quotum is voor vrouwen en de aandacht voor diversiteit enigszins op de achtergrond lijkt te geraken (Michon & Vermeulen, 2013). Waarom migrantenvrouwen het in Amsterdam relatief goed doen is niet helemaal duidelijk: het kan verklaard worden door hun ervaring, expertise en politieke kunde, door de mobilisatie van hun achterban (vrouwen, migranten of allebei) of door

TABEL 3. Aandeel vrouwen, migranten en migrantenvrouwen in de gemeenteraden van Amsterdam en Parijs.

	Amsterdam	Parijs
Verkiezingsjaar	2010	2008
Aantal gemeenteraadsleden	45	163
Aandeel vrouwen	47%	50%
Aandeel migranten/minderheden	13%	10%
Aandeel vrouwen onder migranten/minderheden	67%	63%

Bron: Michon, 2011.

de keuzes van partijen. Deze mechanismen hebben trouwens evengoed een rol gespeeld (of kunnen dat doen) in Parijs, naast het effect van de quota en de maatschappelijke discussie over diversiteit.

Zowel in Parijs als in Amsterdam lijkt de incorporatie van migranten vooral te verlopen via migrantenvrouwen, en daarmee wordt diversiteit in een bepaalde hoek gezocht en bereikt. In mijn ogen ligt hier een belangrijk praktisch bezwaar tegen quota. We weten niet hoe het in de praktijk uitpakt, want in geen van beide steden zijn er genderquota én migrantenquota. Toch voelen we aan dat zonder restricties aan de invoering van dubbele quota het principe van 'twee vliegen in een klap' ook zou opgaan. Om dat te voorkomen zouden quota zo moeten worden gedefinieerd dat er zowel onder mannen als onder vrouwen een bepaald aandeel migranten moet zijn, en dat bovendien niet alleen onderaan de lijst. Slechts weinig partijen zouden hier blij van worden.

Bovendien is eerder getoond dat veel meer groepen dan vrouwen en migranten legitieme redenen hebben om een aanspraak te doen op quota, bijvoorbeeld mensen met een lichamelijke beperking en lager opgeleiden in het bijzonder. Wat lager opgeleiden betreft is het interessant om op te merken dat ook migranten die verkozen worden in de regel hoog opgeleid zijn. U voelt het al aankomen: wat als wordt besloten dat de ondervertegenwoordiging van deze groep net zo belangrijk is als die van vrouwen en van migranten? Zodra quota voor meerdere groepen aan de orde komen, worden de praktische problemen zo groot dat ze zwaar gaan meewegen tegen het instrument. Inter-

sectionaliteit van achtergrondkenmerken – oftewel de erkenning van de multiple identiteiten van mensen – maakt het instrument kwetsbaar. Dat betekent voor mij echter niet dat quota geheel en al verworpen moeten worden, zoals ik hieronder benadruk. Maar er moet een keuze worden gemaakt over welke groep in de eerste plaats in aanmerking komt voor een quotum. De consequenties voor andere groepen mag men daarbij evenwel niet uit het oog verliezen.

5. Conclusie

Diverse groepen kunnen om legitieme redenen aanspraak maken op wettelijke regelingen om hun ondervertegenwoordiging in de politiek te doorbreken. (Wat in de politiek geldt, kan bovendien ook elders opgaan: ondervertegenwoordiging is niet alleen in verkozen organen problematisch.) Toch is het praktisch onmogelijk om diverse groepen op dezelfde manier waarborgen te geven voor een gelijkwaardige incorporatie in de politiek.

Ik wil daarmee niet pleiten tegen quota in het algemeen. Eerder heb ik opgemerkt dat er sterke argumenten zijn voor quota voor vrouwen: hun ondervertegenwoordiging is structureel en lost niet vanzelf op. Met de voorstanders van quota ben ik het eens dat sommige ontwikkelingen niet vanzelf gaan en dat doorbraken met ingrijpende maatregelen moeten worden geforceerd. Maar ik denk dat er maar voor één groep tegelijk quota kunnen worden ingevoerd. Voor vrouwen zijn quota in de politiek zeker gerechtvaardigd: het lijkt

het enige middel te zijn om hun aanwezigheid daadwerkelijk te vergroten. Bovendien hebben vrouwen zich al lang gemobiliseerd om aandacht te vragen voor hun positie.

Dat betekent echter niet dat men blind moet zijn voor de ondervertegenwoordiging van andere groepen. Bij het toepassen van quota voor vrouwen moet er aandacht zijn voor de consequenties voor andere groepen en voor intersectionaliteit, oftewel voor de diversiteit van vrouwen in de samenleving. Maar daarnaast moeten er waarborgen zijn om te voorkomen dat diversiteit alleen onder vrouwen in acht wordt genomen. In die zin vind ik het niet gunstig, dat onder migranten in de politiek vaak bovengemiddeld veel vrouwen verkozen worden. Ook mannen zijn migrant, jong, laag opgeleid of gehandicapt en ook dat moet in de politiek zichtbaar worden.

Hoe dat precies vorm moet krijgen is een lastige vraag. Quota zijn het enige instrument dat daadwerkelijk leidt tot het gewenste resultaat. Intentieverklaringen in partijstatuten en huishoudelijk reglementen zijn nuttig maar hebben veel minder effect, al kan het geen kwaad als meer politieke partijen dat doen. Wanneer genderquota enige tijd zijn ingevoerd en het gewenste effect hebben gehad, kunnen ze worden afgeschaft, zodat ze voor een andere groep kunnen worden ingevoerd. Maar het is natuurlijk niet de bedoeling dat het aandeel vrouwen dan weer keldert.

Tot slot is het een taak van wetenschappers en actief betrokken burgers om er op te wijzen dat sommige groepen ondervertegenwoordigd zijn en waarom

hun afwezigheid in het politiek proces een probleem is. Bewustwording is een eerste stap naar maatschappelijke veranderingen.

Noten

1. Met dank aan Karen Celis, Silvia Erzeel, Rik de Ruiter en Floris Vermeulen voor hun commentaar op een eerdere versie.
2. Dit essay is geschreven op persoonlijke titel.

Bibliografie

- Alba, R. & Foner, N. (2009). *Entering the Precincts of Power, Do National Differences Matter for Immigrant Minority Political Representation?*. In J. Hochschild & J.H. Mollenkopf (Eds.), *Bringing Outsiders in, Transatlantic Perspectives on Immigrant Political Incorporation* (pp. 277-293). Ithaca: Cornell University Press.
- Bergh, J. & Bjorklund, T. (2011). *Minority Representation in Norway: Success at the Local Level; Failure at the National level*. In K. Bird, T. Saalfeld & A. Wüst (Eds.), *The Political Representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies* (pp.128-144). London: Routledge.
- Bird, K., Saalfeld, T. & Wüst, A. (Eds.) (2011). *The Political Representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties and Parliaments*. London: Routledge.
- Bloemraad, I. (2013). *Accessing the Corri-*

- dors of Power: Puzzles and Pathways to Understanding Minority Representation. *West European Politics*, 36 (3), 652-670.
- Blomeraad, I. & Schönwälder, K. (2013). Immigrant and Ethnic Minority Representation in Europe: Conceptual and Theoretical Approaches. *West European Politics*, 36 (3), 564-579.
- Bovens, M. (2012). *Opleiding als scheidslijn, Van oude en nieuwe maatschappelijke breukvlakken. Van Doornlezing 2012*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Dahlerup, D. (2005). Increasing Women's Political Representation: New Trends in Gender Quotas. In J. Ballington & A. Karam (Eds.), *Women in Parliament. Beyond Numbers, Revised Edition* (pp. 141-153). Stockholm: International IDEA.
- Dahlerup, D. & Freidenvall, L. (2010). Judging Gender Quotas: Predictions and Results. *Policy & Politics*, 38 (3), 407-425.
- Farrell, D. (2001). *Electoral Systems, A Comparative Introduction*. Basingstoke: Palgrave.
- Givens, T. & Maxwell, R. (Eds.) (2012). *Immigrant Politics: Race and Representation in Western Europe*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publications.
- Groenendijk, K., van Heelsum, A., Michon, L. & Tillie, J. (2010). Participación política en los Países Bajos. In D. Moya Malapeira & A. Viñas Ferrer (Eds.), *Sufragio y participación política de los extranjeros extramunitarios en Europa* (pp. 109-152). Barcelona: Fundacio Carles Pi i Sunyer.
- GroenLinks (2012). *Statuten en Huishoudelijk Reglement GroenLinks maart 2012*. [http://organisatie.groenlinks.nl/files/Statuten %20en %20Huishoudelijk %20 Reglement %20GroenLinks %20maart %202012.pdf](http://organisatie.groenlinks.nl/files/Statuten%20en%20Huishoudelijk%20Reglement%20GroenLinks%20maart%202012.pdf) (3 mei 2013).
- Inter-Parliamentary Union (2013). Women in National Parliaments. <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm> (2 mei 2013).
- Keslassy, E. (2009). *Ouvrir la politique à la diversité*. Paris: Institut Montaigne.
- Kofri, C. & Schönwälder, K. (2010). *Diversity in Germany's Political Life? Immigrants in City Councils. MMG Working Paper 10-17*. Göttingen: Max Planck Institute for the Study of Religious and Ethnic Diversity.
- Krook, M.L. (2010, June 18). Gender Quotas and Women's Political Empowerment. *e-International Relations*.
- Krook, M.L. & O'Brien, D. (2010). The Politics of Group Representation: Quotas for Women and Minorities Worldwide. *Comparative Politics*, 42 (3), 253-272.
- Larserud, S. & Taphorn, R. (2007). *Designing for Equality. Best-fit, Medium-fit and Non-favourable Combinations of Electoral Systems and Gender Quotas*. Stockholm: International IDEA.
- Mansbridge, J. (1999). Should Black Represent Blacks, and Women Represent Women? A Contingent 'Yes'. *The Journal of Politics*, 61 (3), 628-657.
- Meerhof, R. (2012, 28 september). Ter inspiratie: kabinet van 27 vrouwen. *de Volkskrant*.
- Meier, P. (2008). Belgium: A Best Practice Put in Perspective. In D. Dahlerup & L. Freidenvall (Eds.), *Electoral Gender Quota Systems and Their Implementation in Europe* (pp. 46-54), Brussel: European Parliament.
- Michon, L. (2011). *Ethnic Minorities in Local Politics: Comparing Amsterdam and Paris*, Onuitgegeven proefschrift. Amsterdam: Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen, Universiteit van Amsterdam.

- Michon, L. (2012), Successful Political Integration: Paradoxes in the Netherlands. In T. Givens & R. Maxwell (Eds.), *Immigrant Politics: Race and Representation in Western Europe* (pp. 87-106). Boulder, CO: Lynne Rienner Publications.
- Michon, L. & Vermeulen, F. (2013). Explaining Different Trajectories in Immigrant Political Integration: Moroccans and Turks in Amsterdam. *West European Politics*, 36 (3), 597-614.
- O + S (2010), *Amsterdam in cijfers 2010*. Amsterdam: Dienst Onderzoek en Statistiek.
- Pitkin, H. F. (1972). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- PvdA (2012), *Statuten en Huishoudelijk Reglementen PvdA, Vastgesteld door het congres van 21 en 22 januari 2012 te 's Hertogenbosch*. http://www.pvda.nl/data/catalog/13/3301/4/PvdA_statuten_en_reglementen_2012.pdf (3 mei 2013).
- SCP (2012), *Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2012/4*. Den Haag: SCP.
- Vermeulen, F., Michon, L. & Tillie, J. (te verschijnen in 2014). Immigrant Political Engagement and Incorporation in Amsterdam. In N. Foner, J. Rath, J.W. Duyvendak & R. van Reekum (Eds.), *New York and Amsterdam: Immigration and the New Urban Landscape*. New York: NYU Press.
- VVD-PvdA (2012, 29 oktober). *Bruggen slaan, Regeerakkoord VVD - PvdA*. <http://www.kabinetsformatie2012.nl/actueel/documenten/regeerakkoord.html> (6 juni 2013).